

Dilemas de la Política Social

Monografía

Repensando la política social.

Teresa Montagut

¿Qué tipo de prestaciones sociales necesitamos y para quién?

Sebastià Sarasa

Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales.

Jaume Blasco y Joan Subirats

Las limitaciones de los subsidios condicionados y la renta básica en tiempos de depresión.

Daniel Raventós

El diálogo entre lo político y lo técnico en la articulación de lo social.

Montserrat Rosa Caro

Ciudadanos multinivel y políticas de bienestar.

Luís Moreno

Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España.

Lorenzo Cachón

Conciliación de la vida laboral y familiar en España.

El impacto de las políticas de la Unión Europea.

Ana Marta Guillén, Nuria Moreno-Manzanaro y Sergio González

Planificación y Gestión Inteligente: Un instrumento para las políticas sociales.

Antonio Díaz y Eloy Cuellar

Bibliografía

Tribuna Abierta

Retos y desafíos de la postmodernidad al trabajo social.

Jesús Hernández

La participación en las políticas de Servicios Sociales en el ámbito municipal. Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación.

Enrique Pastor

Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Segunda Parte.

Jesús A. Núñez y Francisco Rey Marcos

154

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

julio-septiembre, 2009

Director: Silverio Agea

Directora Técnica: Ana Abril Fernández

Edición: **Cáritas Española**. Editores
San Bernardo, 99 bis.
28015 Madrid
Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
San Bernardo, 99 bis.
28015 Madrid
Tel. 914 441 037 – Fax 915 934 882
E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías
Distrifer Libros
Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6
Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677
28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta:

España: Suscripción a cuatro números: 31,00 euros.
Precio de este número: 12,70 euros.

Extranjero: Suscripción Europa: 42,00 euros.
Número suelto Europa: 39,80 euros + gastos de envío.
Suscripción América: 71 dólares
Número suelto a América: 51,74 dólares + gastos de envío.

(IVA incluido)

Dilemas de la Política Social

Coordinación del número:

TERESA MONTAGUT

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo, que ha mantenido a lo largo de las tres etapas que ha visto en su historia, se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionados con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. El segundo, los agentes y los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismo multilaterales para el desarrollo.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL realiza un tratamiento monográfico de un tema que constituye la parte central de la revista. Cuenta además con la sección Tribuna Abierta, en la que publica tres artículos referidos a los ejes mencionados. Igualmente, tiene una sección dedicada a Documentación y una sección de Recensiones.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima por miembros del Consejo Asesor.

154

Director: Silverio Agea. *Servicios Generales de Cáritas Española*

Directora Técnica: Ana Abril Fernández. *Servicios Generales de Cáritas Española*

Coordinador Ejecutivo: Francisco Lorenzo. *Fundación FOESSA*

Consejo de redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (TCEI)*. Director *Universidad Complutense de Madrid*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*. José Manuel López Rodrigo. *Fundación Pluralismo y Convivencia*

Consejo asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. las Palmas de Gran Canaria*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *Scliaol of Social Work – SIRC Director*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *UPCO*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *UPCO*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UAH*

Redacción de la Revista: San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid

Tel. 914 441 317 – Fax 915 934 882
E-mail: documentacionsocial@caritas.es

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-434-7

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Artegraf, S. A. • 28026 Madrid

Sumario



Presentación

7



Monografía

1 Repensando la política social.

Teresa Montagut **13**

2 ¿Qué tipo de prestaciones sociales necesitamos y para quién?

Sebastià Sarasa **25**

3 Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales.

Jaume Blasco y Joan Subirats **39**

4 Las limitaciones de los subsidios condicionados y la renta básica en tiempos de depresión.

Daniel Raventós **59**

5 El diálogo entre lo político y lo técnico en la articulación de lo social.

Montserrat Rosa Caro **73**

6 Ciudadanos multinivel y políticas de bienestar.

Luís Moreno **91**

7	Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España	
	<i>Lorenzo Cachón</i>	105
8	Conciliación de la vida laboral y familiar en España. El impacto de las políticas de la Unión Europea.	
	<i>Ana Marta Guillén, Nuria Moreno-Manzanaro y Sergio González...</i>	119
9	Planificación y Gestión Inteligente: Un instrumento para las políticas sociales.	
	<i>Antonio Díaz y Eloy Cuellar</i>	139
10	Bibliografía	161



Tribuna Abierta

1	Retos y desafíos de la postmodernidad al trabajo social.	
	<i>Jesús Hernández</i>	173
2	La participación en las políticas de Servicios Sociales en el ámbito municipal. Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación	
	<i>Enrique Pastor</i>	191
3	Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Segunda Parte.	
	<i>Jesús A. Núñez y Francisco Rey Marcos</i>	219



Documentación

- 1** Estrategia por la inclusión social: la sociedad civil toma la iniciativa. Tres documentos de propuestas: 2010 Año europeo de lucha contra la pobreza, manifiesto de la Alianza de Primavera y un sistema de garantía de ingresos mínimos para España. **243**



Reseñas bibliográficas

- 1** De la exclusión a la ciudadanía. Análisis de los factores, barreras y oportunidades.
M. Basagoiti Rodríguez, P. Bru Martín y M. Alves Bayer **259**
- 2** Gestión de caso (y métodos afines) en servicios sanitarios y sociales.
Demetrio Casado (coord.) **261**
- 3** Promesas Vacías: ¿Qué ha sido del «desarrollo» en la Ronda de Doha de la OMC?
Javier Pérez González **264**



Presentación

La política social es, tal vez, el rasgo más característico de los estados del bienestar. Sin confundir ambas dimensiones, no podemos hablar de un estado protector si su gobierno no diseña un conjunto de medidas que protejan a sus ciudadanos y se ocupen de cubrir las necesidades de su población.

Por tanto, la política social viene siendo, desde comienzos del siglo XX, un esfuerzo y una responsabilidad ineludible de todos los gobiernos de las sociedades avanzadas, aunque puede tener diversos enfoques. Pensar que todos los gobiernos, de las diversas ideologías, asumen el compromiso de una política social no significa que tengan una única dimensión. Richard Titmuss llamaba la atención en su libro de 1968 (*Social Policy*) cuando decía «*cuando empleamos el término política social no debemos reaccionar automáticamente revistiéndolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad o por otros temas parecidos*» y ello porque, aunque se esté incidiendo en la redistribución de la riqueza, ese movimiento puede ir en la línea de mantener o de incluso agravar en algunos aspectos, las desigualdades sociales.

Es muy importante conocer qué programas específicos se están llevando a cabo para el trato de un determinado problema o para la atención de un determinado colectivo o vulnerabilidad. Precisamente su divulgación ha de permitir mejorar o extender las buenas prácticas que permitan avanzar en la disminución y/o resolución de los conflictos. A ello se han dedicado muchas publicaciones y es importante que se pueda incluso incrementar su difusión.

Sin embargo, y en otra dimensión, no se han abierto muchos espacios para reflexionar sobre la política social más allá del ámbito académico. En este sentido, este número de Documentación Social se ha diseñado para posibilitar la reflexión sobre los objetivos, los límites o el alcance de la política social. Se trata de un espacio lleno de ideología y, por ello, de múltiples miradas, diagnósticos e interpretaciones. A ello se dedica el primer artículo. Teresa Montagut plantea la diferencia entre *plantear* lo que es la política social o lo que debería ser. Si bien lo primero necesita de un amplio consenso, en lo segundo ello es imposible. Y varios son los dilemas planteados. Por ejemplo, no es lo mismo una política que diseñe unos servicios que otra que transfiera unas prestaciones. Ambas pueden tener el mismo objetivo, pero los resultados pueden no ser los mismos. Sebastià Sarasa analiza en su artículo estos elementos en el marco de políticas diseñadas para paliar la exclusión social y plantea reflexiones a preguntas como ¿qué es más eficaz y equitativo, dedicar los recursos públicos a atender las necesidades de los más pobres o bien el diseño de programas universales para toda la población?

Para conocer el grado de eficacia de una determinada política se hace imprescindible emprender una labor de evaluación de cada una de las actuaciones. Mas, la propia evaluación está cargada de dificultades. Joan Subirats y Jaume Blasco nos ayudan a comprender las dificultades en la evaluación de las políticas sociales. Se abren dilemas y contradicciones que no siempre son fáciles de elucidar por la heterogeneidad y multidimensionalidad, tanto de las actuaciones como de los posibles efectos sobre los ciudadanos y grupos sociales. Frente a ello, se ha abierto camino la discusión sobre una novedosa propuesta, la Renta Básica de Ciudadanía. Daniel Raventós plantea el debate alrededor de esa nueva manera de entender la protección y las bondades que podría tener en un momento de crisis económica como la que nos afecta actualmente. No se trata de una ayuda económica a los necesitados sino de una especie de salario de ciudadanía, por el mero hecho de ser miembro de una colectividad, igual para todas las personas sea cual sea su condición social.

Las medidas de los estados del bienestar no actúan de este modo, se diseñan para paliar las desigualdades de determinados grupos sociales o para evitar el inicio de los procesos de exclusión social. Tienen por tanto la influencia tanto de los técnicos como de los políticos. La viabilidad de determinados objetivos se matizan a través de los estamentos técnicos que han de hacer posibles su puesta en práctica. A su vez, puede suceder que la elaboración técnica de los instrumentos de intervención desvirtúe en alguna medida el sentido que el responsable político le quería dar. Montserrat Rosa en su artículo plantea ese necesario diálogo entre lo técnico y lo político para evitar esos posibles

efectos perversos que los dos necesarios ámbitos (y discursos) pudieran provocar.

Y estos ámbitos político y técnico, los encontramos también en diversos niveles, todos ellos incidiendo sobre las personas y grupos. Luis Moreno, plantea esa multidimensionalidad de la ciudadanía, en especial la incidencia de las directrices europeas para sus estados miembros. Por su parte, Lorenzo Cachón en su artículo «*los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España*», presenta tres líneas de acción para la lucha contra la discriminación: necesidad de conocer la realidad, mejorando los datos existentes y las fuentes sobre discriminación en España; necesidad de completar la legislación antidiscriminatoria; y por último, aborda la necesidad de un único organismo de lucha contra la discriminación. Otro elemento discriminatorio ha sido, y aún sigue siendo, la división sexual del trabajo, que poco a poco se ha ido superando con la incorporación de la mujer al mundo laboral, pero hoy día nos encontramos con otro problema social, la conciliación familiar y laboral. En este número Ana Marta Guillén, Nuria Moreno-Manzanaro y Sergio González abordan el impacto de las políticas de la Unión Europea a este respecto; analizando la trayectoria y cambios de las políticas de conciliación españolas desde los 80, así como el uso de los recursos comunitarios en la formulación de las políticas españolas sobre conciliación.

Para cerrar este monográfico Antonio Díaz y Eloy Cuellar se cuestionan sobre las ideas inherentes al concepto de ciudad, en un contexto de crisis en las nuevas regiones metropolitanas. Analizan las potencialidades de la ciudad y el «Nuevo Malestar Urbano» y proponen la necesidad de replantearse el diseño de la ciudad y adaptar los mecanismos de intervención social y urbana para dar lugar a una gestión inteligente de las ciudades. Aquí la Planificación se revaloriza como una respuesta eficaz.

La sección Tribuna Abierta nos ofrece un primer artículo de Jesús Hernández Aristu («Retos y desafíos de la postmodernidad al trabajo social») en el que plantea una reflexión en relación a que la sociedad postmoderna, en la que nos encontramos, está haciendo que el trabajo social tenga, una vez más, que redefinirse para poder responder a las necesidades y preocupaciones de la población. Esta nueva situación requiere del profesional competencia comunicativa, desarrollando habilidades de comunicación. En «Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización», Enrique Pastor Seller presenta un análisis y evaluación de las oportunidades, contribuciones y limitaciones que presentan los órganos de participación institucionalizada en materia de servicios sociales municipales para profundizar en los procesos democratizadores de las políticas sociales públicas

locales. Tribuna Abierta cierra este número con la segunda parte de un artículo de Jesús A. Núñez y Francisco Rey, «Los retos de la gobernanza global y el papel de España (Segunda parte)». En esta segunda parte del artículo se desarrollan los aspectos institucionales de la gobernanza, centrando la atención en aquellos organismos que tienen que ver con las cuestiones de seguridad. A su vez profundizan en el papel de España y su acción exterior en esta materia.

El apartado Documentación complementa este número con tres documentos recientes que responden al contexto socioeconómico actual. El primero de ellos «Una UE en la que podemos confiar. Propuestas de EAPN para una nueva estrategia de la UE posterior al 2010» lleva a cabo una serie de recomendaciones concretas con ocasión del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza (2010). El segundo documento hace referencia al «Manifiesto de la Alianza de Primavera». Y por último, el tercer documento está elaborado en el ámbito de la Fundación FOESSA y de Cáritas. Éste («El sistema de garantía de ingresos mínimos en España») aporta un análisis sobre el sistema de garantía de ingresos mínimos con el que contamos, el impacto y sus carencias en esta época de crisis, y una propuesta de articulación del mismo.

Monografía

1	Repensando la política social. <i>Teresa Montagut</i>	13
2	¿Qué tipo de prestaciones sociales necesitamos y para quién? <i>Sebastià Sarasa</i>	25
3	Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. <i>Jaume Blasco y Joan Subirats</i>	39
4	Las limitaciones de los subsidios condicionados y la renta básica en tiempos de depresión. <i>Daniel Raventós</i>	59
5	El diálogo entre lo político y lo técnico en la articulación de lo social. <i>Montserrat Rosa Caro</i>	73
6	Ciudadanos multinivel y políticas de bienestar. <i>Luís Moreno</i>	91
7	Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España. <i>Lorenzo Cachón</i>	105
8	Conciliación de la vida laboral y familiar en España. El impacto de las políticas de la Unión Europea. <i>Ana Marta Guillén, Nuria Moreno-Manzanaro y Sergio González</i>	119
9	Planificación y Gestión Inteligente: Un instrumento para las políticas sociales. <i>Antonio Díaz y Eloy Cuellar</i>	139
10	Bibliografía.	161



1

Repensando la política social⁽¹⁾

Teresa Montagut

Socióloga – Universidad de Barcelona

Sumario

-
- 1.** La Política Social. **2.** ¿De qué hablamos cuando hablamos de política social?
3. ¿Qué debería ser la Política Social? **4.** A modo de resumen.
-

RESUMEN

La política social carece de sentido si se considera neutral en términos de valoraciones. Aunque pueda argumentarse de manera general que sus objetivos son, de un lado, la cobertura de las necesidades y del otro su contribución a la reducción de las tensiones sociales, es preciso considerar esas políticas o servicios como un sistema de protección que tiene una variedad de objetivos, algunos en armonía y otros en conflicto entre sí.

Palabras clave:

Política Social, ciudadanía, democracia.

(1) Las ideas contenidas en este artículo surgieron de un debate en el seno del Consejo de Redacción de la Revista. La redacción final es exclusivamente responsabilidad de la autora.

**ABSTRACT**

Social policy makes no sense if it is considered neutral in terms of value-judgements. Although in general one might argue that its objectives are, on the one hand, to meet needs and on the other to contribute to defusing social tensions, these policies or services should be seen as a protection system with a variety of aims, some in harmony with each other, and others in conflict.

Key words:

Social policy, citizenry, democracy.

1 LA POLÍTICA SOCIAL

¿Es la política social aquello que debería ser? No es poco lo que se puede decir sobre ello, y difícilmente llegaremos a grados de consenso ampliamente aceptables.

Se trata de dos cuestiones distintas que remiten a consideraciones diferentes. Si se quiere analizar la acción de un gobierno en determinadas áreas (es decir, las políticas que se llevan a cabo en ese segmento que identificamos como «el de las políticas sociales»), debe plantearse la cuestión del «qué es». Sin embargo, si queremos discutir acerca de lo que, a nuestro parecer, debería significar la acción gubernamental en ese ámbito de acción, entramos de lleno en el mundo de las ideas, de las ideologías, de las diversas miradas sobre su significado. Ello obliga a recurrir al análisis de sus objetivos y de sus logros y también a plantear y elegir criterios de justicia social, o criterios de viabilidad o de posibilidad. Intentar dilucidar sobre ambos aspectos obliga a distinguir entre un enfoque descriptivo —o positivo—, que nos acerca a «lo que es» y un enfoque normativo, o aproximación a «lo que debería ser». El primero de ellos requiere un consenso lo más amplio posible. Aunque nos aproximemos desde diversas miradas y opiniones, hay, y debe haber, un acuerdo acerca de lo que estamos tratando. Por contra, si tomamos una perspectiva normativa, eso es, intentamos explicar o reflexionar sobre lo que debería ser, ahí es imposible dejar de lado el conjunto de valores y creencias que tiene cada cual. Mas bien, preparémonos a encontrar tantas definiciones, planteamientos o matices como personas hayan reflexionado sobre ello, ya que entramos de lleno en el mundo de las ideas. Y he ahí su riqueza. Vamos a tratar ambos aspectos por separado.

2 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE POLÍTICA SOCIAL?

Consensualmente venimos identificando esa área de la intervención pública como la acción de gobierno que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o —aún solo posibilitando— sus condiciones de vida. La política social iniciada a finales del siglo XIX, ha venido tratando de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los



ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la protección social en general. Una definición operativa de política social es la que la define como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo de servicios y prestaciones que intentan paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas. Éste es el enfoque clásico que se desarrolla a partir de T. H. Marshall y que la define como «la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos».⁽²⁾ La política social intenta cubrir los derechos sociales.⁽³⁾

Un antecedente de lo que hoy denominamos derechos sociales lo encontramos en la llamada «cuestión social», preocupación que hizo su aparición a finales del siglo XIX de la mano del reformismo liberal. La modernidad trajo consigo la preocupación por mantener un mínimo de solidaridad y de justicia social —ya sea en forma de mayor igualdad o de mayor libertad— con los menos favorecidos. Las primeras políticas sociales se remontan a los últimos decenios del siglo XIX, en Europa, donde nacen con el intento de paliar los efectos que la industrialización había producido en las condiciones de vida de los trabajadores. Se trata de la Legislación Social de Bismark, que regula la protección en el trabajo y las condiciones de vida vinculadas al mundo laboral. Su desarrollo posterior amplía el campo de acción, se generaliza a toda la población y con ello queda legitimada formando parte de los derechos de ciudadanía. En el mundo moderno, la política social pretende paliar las necesidades humanas, que se convierten en necesidades «sociales» ya que responden en cada comunidad y en cada época histórica a un determinado nivel de desarrollo social, esto es, a una forma peculiar de organizar la producción, junto a una determinada concepción de los valores y a unas formas particulares de relación entre los individuos y su comunidad. Por ello hablamos de derechos sociales, que incorporados a los derechos civiles y políticos anteriormente reconocidos, configuran los derechos de ciudadanía. Hoy, ser ciudadano significa que, además de ser personas libres e iguales ante la ley, y ser reconocidos como sujetos con capacidad política —participación en las elecciones en tanto que electores y/o elegibles— el estado se compromete a garantizar unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que permitan vivir de acuerdo con los estándares de vida que prevalecen en lo que venimos denominando un estado del bienestar.

La satisfacción de las necesidades humanas básicas ha sido concebida como un derecho que se adquiere en tanto que se es miembro de una determi-

(2) Marshall, T. H. (1965) *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres, Hutchinson University Library.

(3) Ver en más detalle Montagut, T. (2008) *Política Social: una introducción*. Barcelona, Ariel (3ª edición).

nada sociedad y que para su atención se han venido diseñando las políticas sociales. El vínculo entre política social y desarrollo de los derechos de ciudadanía parece innegable y está en la base del modelo de organización social, política y económica que configuran los estados del bienestar. Sin embargo, no debemos confundir los términos de *política social* y de *estado del bienestar*, si bien ambos están absolutamente relacionados, el primero es solo una condición necesaria (y por tanto no suficiente) para poder identificar el segundo.

El engranaje de las relaciones económicas, políticas y sociales que conforman el moderno sistema social permite explicar estos avances sociales desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, de un lado puede decirse que son fruto de las presiones —luchas incluso en algún momento— de buena parte de los trabajadores o de las clases o grupos menos favorecidos, y en este sentido pueden ser entendidas como una conquista por parte de los ciudadanos. Pero, por otro lado también son consecuencia de la necesidad del propio sistema económico y político que rige el mundo moderno y que ha venido requiriendo de personas con suficiente educación, formación y bienestar para no interrumpir la producción y el crecimiento económico. ¿Cuál es la incidencia de la política social sobre el sistema capitalista? Existe una tensión entre el reconocimiento de la ciudadanía y la estructura desigual de las sociedades modernas y los derechos sociales mitigan, pero no eliminan, las desigualdades. Fue también T. H. Marshall quien planteó este tema en su célebre conferencia «Citizenship and Social Class» de 1949, la universalización de los derechos de ciudadanía permite mantener el *statu quo* de la desigualdad económica. «... a medida que avanzaba el siglo XX, crecía la conciencia de que la política democrática necesitaba un electorado educado, y la manufactura científica precisaba trabajadores y técnicos formados. La obligación de mejorarse y civilizarse es, pues, un deber social, no sólo personal, porque la salud de una sociedad depende del grado de civilización de sus miembros, y una comunidad que subraya esa obligación ha empezado a comprender que su cultura es una unidad orgánica y su civilización una herencia nacional».⁽⁴⁾

Hemos iniciado este análisis hablando de que existe, y es preciso que así sea, un consenso sobre lo que es la política social. Sin embargo, incluso dentro de ese acuerdo —tanto en lo académico como en lo político— sobre su significado, comienzan a aparecer las primeras discordancias. El hecho de entender el progreso como una consecuencia del desarrollo económico ha comportado que una gran parte de los estudios sobre las políticas sociales se haya enmarcado en esta perspectiva analítica y por tanto sus resultados presentan sesgos importantes. Pero no se trata sólo del predominio de la economía para tratar

(4) En Marshall y Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza, 1998 (p. 35).



las políticas sociales, sino que al ser un ámbito de la política económica, se encuentra en el núcleo de la relación entre la intervención política y la lógica del desarrollo económico, punto clave del conflicto entre las percepciones e intereses de los diversos actores sociales y de la confrontación entre visiones distintas sobre el papel del Estado en lo económico —y en lo social—. No hay fronteras inequívocas que diferencien ambos ámbitos debido a los estrechos vínculos que los unen, y por ello, la política social se sitúa en el núcleo del conflicto relacionado con la distribución de los recursos. Ese nexo entre política económica y política social produce, asimismo, que las distintas concepciones planteen su significado en relación con la legitimación de las democracias modernas y el papel que esas políticas pueden jugar en la resolución de la disyuntiva que aparece en el momento de hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social.

En el mejor de los casos, la política social se diseña para paliar las injusticias del sistema económico moderno. Redistribuyendo en cierta medida algunos de los recursos se intenta mejorar la posición que los más desfavorecidos ocupan en el entramado de la estructura social. En este sentido puede ser interpretada como una política paliativa que intenta suavizar los destrozos sociales que la lógica del sistema capitalista provoca en determinados colectivos o personas con grados de vulnerabilidad. Sin más, esos son sus objetivos. Se trata de una política articulada con las demás para facilitar el avance del desarrollo económico con una cierta redistribución de los recursos que el capitalismo genera. Mas, ¿es eso poco? Si miramos los primeros siglos del desarrollo capitalista, es mucho lo que se ha avanzado (Aunque sólo en el interior de los países más avanzados, desplazando las hambrunas y la gran pobreza a otros países —o incluso— continentes enteros).

Sin embargo, se han producido también efectos perversos. Esa política social que protege a los ciudadanos frente a la lógica sistémica, ha venido potenciando el individualismo y debilitando las bases comunitarias o de preocupación por los demás. Se ha venido esperando que el Estado nos ayude a mejorar *nuestra* situación, a solucionar *nuestro* problema y así la ciudadanía ha devenido mucho de individual y poco de pública, con el riesgo de acabar negándose a sí misma. Llegados a este punto es inevitable enlazar la reflexión con lo que debería ser la política social y a tantear respuestas a algunos posibles interrogantes, como por ejemplo: ¿Cuán lejos está la política social de lo que debería ser? ¿Se aplican criterios de justicia social en su diseño? Si es así, ¿cuáles son? ¿Deben reducir las desigualdades sociales o deben paliar las situaciones de carencia o de vulnerabilidad? ¿Deben modificar las estructuras de desigualdad? ¿Deberían ser transformadoras? Y una vez hallamos una respuesta satisfactoria según nuestra particular mirada, entonces podemos plantear un segundo aspecto.

¿Puede la política social responder a ello? o ¿cuáles son las barreras estructurales, o sociales y políticas que impiden que la política social sea eso que yo creo —y quiero— que sea?

3 ¿QUÉ DEBERÍA SER LA POLÍTICA SOCIAL?

¿Cómo podemos mejorar nuestra sociedad? Hay, al menos, dos maneras de plantear la reflexión: la primera, viendo los cambios que pueden introducirse en nuestro sistema social en aras a una mayor justicia distributiva, y la segunda planteando la posibilidad de transformar el sistema que rige en ella. Pero, ¿qué entendemos por mejorar la sociedad?, ¿hay un único criterio de justicia social? Claros interrogantes cuyas respuestas serán necesariamente múltiples ya que van a estar cargadas de valores, de ideología, de diversos grados de utopía, pero plantearlos nos parece una manera de contribuir a abrir el debate público, que debería estar siempre en alerta y evitar un posible acomodo de las ideas en las estructuras que venimos conociendo.

Plantear una mejora en nuestro mundo conduce a plantear objetivos determinados en las políticas que vienen siendo puestas en práctica. Diversas son las voces y las propuestas que desde muy distintos ángulos proponen caminos para avanzar en ello. Incluso desde la economía no faltan autores que propongan una distribución distinta de los recursos. Como ejemplo, John K. Galbraith, eminente economista americano fallecido hace pocos años, en su libro *Una sociedad mejor* analiza algunos de los aspectos que deberían mejorarse en las diversas políticas para alcanzar importantes mejoras dentro de la sociedad. Eso es, no es lo mismo plantear criterios de igualdad o criterios de equidad en un mundo cuya propia inercia crea desigualdades. ¿Qué es más justo repartir a partes iguales entre todos o discriminar positivamente a los colectivos o personas más desfavorecidas? Es decir, dirigir los recursos públicos —de todos— a aquellas personas más necesitadas. Aunque pueda parecer poco lógico no falta quien reclama igualdad de derecho a esos recursos públicos. (Y desde esta perspectiva normativa, los defensores de la libertad llevada al límite plantean que las políticas sociales crean ciudadanos dependientes al no estimular que cada cual ponga —o busque— los mecanismos necesarios para mejorar su situación). Este debate filosófico planteado entre igualdad y equidad, toma una gran importancia en el contexto de crisis económica como el que atravesamos. Si los recursos son escasos ¿deben ser para los peor situados o tenemos derecho a ellos todos los ciudadanos? Pongamos un ejemplo, frente el crecimiento de los gastos sanitarios y su posible colapso,



¿es lícito —es justo— plantear el co-pago⁽⁵⁾ de los servicios? ¿Debilitaría ello los derechos adquiridos?

Otro aspecto a plantear para lograr avanzar hacia una mejor sociedad en este primer plano es incrementar la responsabilidad colectiva. El liberalismo separó lo privado de lo público. Esta dicotomía entre lo público y lo privado comporta que se venga identificando el ámbito privado como aquello que atañe a los individuos y el público el del gobierno. Pero público, con frecuencia significa «común» y no necesariamente gubernamental. El ciudadano con espíritu público o espíritu cívico es el que se preocupa por toda la comunidad. A pesar de ello, cuando hablamos de ciudadanía, del espacio público, de la sociedad, suele ser reinterpretado con los parámetros culturales existentes y por ello podemos encontrar discursos oportunistas. Por ejemplo, cuando un determinado responsable político habla de que, por ejemplo, en el tema de la salud, la sociedad debe hacerse responsable. ¿De qué habla? ¿Estamos hablando de lo mismo? ¿O, suele utilizarse la expresión para decir que el sector privado, las empresas —que son también sociedad— deben entrar a gestionar los servicios? Sirva este ejemplo como una llamada de atención para lograr avanzar y abrir debate sobre el significado de algunos de los conceptos que hoy permiten justificar determinadas medidas políticas.

Disponemos de dos enfoques teóricos —por tanto de ideas, de reflexión— que permiten repensar el significado de lo público como aquello de todos, como el espacio de la comunidad, que son el republicanismo y el comunitarismo, y ambas, aunque abogan por la reactivación de la vida cívica como fortalecimiento de la vida democrática, plantean distintas acciones políticas para caminar hacia su consecución. Para aquellos que creen que es posible un mundo mejor consiguiendo que los ciudadanos se impliquen en el bien común, sean responsables no sólo de su vida sino también de la de los otros seres de su colectividad, la ciudadanía republicana se dibuja como un ideal a alcanzar. Aunque se cuestiona más la forma como se ha desarrollado la ciudadanía política que la ciudadanía social, se aboga por la revitalización del espacio público, con un mayor protagonismo ciudadano y cuestionamiento de la democracia liberal representativa. Para ello se hace necesario que la sociedad —y el gobierno en nombre de ella— asegure un mínimo de igualdad relativa tanto a la protección contra los riesgos como a las posibilidades equitativas de desarrollo educativo, laboral y personal. Y ello unido a la creación de ciudadanos «libres» o libres de dominación como su gran objetivo. Y cuando se habla de libertad sin dominación, tanto se hace referencia a la

(5) Por ejemplo, en el debate social ha entrado la posibilidad de establecer 1 euro por visita médica, excluyendo de ello a pensionistas o parados.

dominación que ejercen otros seres humanos (la familia, el mercado, o del marido respecto la mujer, como ejemplos) como la del estado, y aquí queda planteada la necesidad de una política social capaz de no generar dependencia⁽⁶⁾ y de *crear* ciudadanos. Por otro lado desde el comunitarismo se otorga al estado un rol menos preponderante. La propuesta de una sociedad igualitaria se hace a través de que la mayor parte del peso de la provisión del bienestar debe recaer en la comunidad y no en el estado (y mucho menos en el mercado). El estado intervendría de forma subsidiaria cuando la comunidad no sea capaz de proveer por sí misma la protección social a sus miembros. La tendencia de este enfoque es la de promover un activo rol de las asociaciones de la sociedad civil y con ello, una política social más compartida, pero para ello es necesaria una conciencia ciudadana ampliamente difundida entre la población, para cuyo objetivo deberían diseñarse medidas políticas. Ese podría ser el objetivo de una *nueva* política social.

Tal vez sea un planteamiento más radical, más utópico, pero puede por ello ser más capaz de abrir nuevos debates que planteen la necesidad de una profunda transformación de nuestro sistema social. Se trata, sí, de una utopía, pero también por ello, de un ideal hacia el que caminar a partir de una nueva política social. Se requeriría que fuera verdaderamente una política *social*, capaz de potenciar el pensamiento de los ciudadanos, capaz de plantear alternativas para que la sociedad fuera cada vez más responsable de lo público. Una política social que tuviera como objetivo crear sociedad, crear ciudadanía más que ayudar a la cobertura de las necesidades. Políticas que fueran capaces de transformar, de modificar las estructuras sociales —ya sean económicas o políticas—. Una política que se diseñara para crear redes sociales, o lazos suficientemente fuertes para que los ciudadanos fueran responsables directamente de su futuro en cuanto personas y en cuanto comunidad, lo que permitiría poder hablar de un gobierno al servicio del pueblo y, con ello, conseguir la verdadera democracia.

La política social en este enfoque no estaría al servicio del sistema económico, ya que la propia política económica iría más dirigida a producir desarrollo general del país que a apoyar a sus empresas. Crear conocimiento, cultura y fomentar el asociacionismo, podrían ser tres ingredientes básicos de la política social. El papel de la educación, de la formación es indispensable e indisoluble de las transformaciones. Conseguir que los valores como la solidaridad traspasen el ámbito de lo privado para engranarse en aquel otro de lo *privado público*,⁽⁷⁾

(6) Una de las propuestas que conforman debates novedosos es la de la Renta Básica o Salario de Ciudadanía, sobre la cual se incluye también un artículo en este número.

(7) En expresión de Salvador Giner (1995) «Lo privado público: altruismo y politeya democrática», en *Revista de Estudios Políticos*, no. 88, abril, pp. 9-29.



eso es, en el ámbito de la comunidad. No necesariamente la creación de sociedad debe contraponerse a lo económico. El voluntariado o el tercer sector se piensan hoy a partir de los recursos existentes, pero uno de los efectos de su aplicación es también la creación de bienes intangibles, la dedicación al fortalecimiento de la sociedad. La acción social transita a través de todos los espacios y en este sentido, ayudar o conseguir la implicación de todos los sujetos en su sociedad sería un objetivo primordial que a su vez produciría un importante cambio social, en lo político y en lo económico.

Podemos pensar que la comunidad puede llegar más lejos, si de una transformación se trata, que un gobierno legalmente elegido en la asunción de sus competencias. Se hace difícil imaginar que un gobierno elegido para gestionar una determinada sociedad pueda —o quiera, o aspire— a modificar sus estructuras. No son elegidos para ello ni hay suficiente consenso para que se dé esa mudanza. Max Weber, en su ensayo *El científico y el político*⁽⁸⁾ habla de la difícil tarea del político —de nuestros gobernantes— que deben hacer compatible la ética de su responsabilidad con la ética de su convicción. Es decir, son elegidos para que gestionen bien los recursos y son elegidos también debido a unas determinadas ideas que gozan de una relativa mayoría —por eso están en el gobierno— pero que no son compartidas de manera universal por todos los ciudadanos que configuran esa sociedad. Una radical transformación, se produce a la fuerza, por una revolución, o bien lentamente a través de un continuum de pequeños cambios, y para ello han de haber unos valores ampliamente compartidos en la población. Pero si todos los ciudadanos no piensan —o no deberían pensar— lo mismo, tampoco se produce un cambio de esa magnitud por decreto. Y aún forzando un paso más, otro dilema que se plantea es el de si la ciudadanía se autogestiona como colectivo, si hay gestión privada de lo público, es decir, si las decisiones se toman a partir de los ciudadanos, de la comunidad, ¿qué nos garantiza que se vaya a estar a salvo de abusos o de distribución desigual del poder? ¿No hay corrupción en la sociedad civil? ¿No hay valores contrapuestos?

4 A MODO DE RESUMEN

En definitiva, si hablamos de lo que es la política social su estudio debe tener presente diversas perspectivas. Una visión economicista de la política social resulta a todas luces insuficiente para comprender el alcance de su repercusión debido a su complejidad. Su estudio no puede separarse del examen de la sociedad como un todo, como un conjunto de variados aspectos cultura-

(8) Max Weber, *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1972.



les, económicos y políticos que se entrelazan y que configuran una determinada estructura social. En su diseño deben estar presentes no sólo criterios económicos sino también otros aspectos básicos como la transformación de las instituciones elementales: la familia y el trabajo; o la posición social de las mujeres y la forma de proveer los cuidados; o los cambios en la desigualdad y las divisiones de clase y de estatus; o los demográficos, o la movilidad social, para citar los más significativos. Todo ello nos lleva a considerar su vinculación con ese haz de relaciones sociales que constituyen la vida social y, por ello, su valoración o su análisis no puede escapar de los juicios de valor. La concepción que cada cual tiene de la política social está influida de manera significativa por el mundo de las ideas. Una determinada concepción de la sociedad, de sus pautas culturales, de sus derechos y obligaciones, e incluso de los criterios de justicia social que la deben de guiar, conduce a unas políticas sociales concretas, eso es, a una forma de actuar frente a las necesidades sociales. La incidencia en su significado de los elementos religiosos, culturales y políticos de cada observador —y de cada responsable gubernamental— es indiscutible y también lo es el análisis de sus consecuencias. En definitiva, la política social carece de sentido si se considera neutral en términos de valoraciones y, aunque pueda argumentarse de manera general que sus objetivos son, de un lado, la cobertura de las necesidades y del otro su contribución a la reducción de las tensiones sociales, es preciso considerar esas políticas o servicios como un sistema de protección que tiene una variedad de objetivos, algunos en armonía pero otros en conflicto entre sí.

Mas, no es suficiente tomar en consideración esas múltiples miradas sobre lo que está significando la política social. En nuestro caminar hacia un mundo mejor, hacia una sociedad más justa, debe estar presente la voz de aquellos para los cuales el actual escenario es insuficiente si aplicamos criterios de justicia distributiva. Para plantear lo que debería ser, un primer peldaño sería lograr que la política social tuviera como objetivo, tal vez tres aspectos: crear sociedad —responsable y a la vez libre—; configuración del espacio público —como el de todos, no el del gobierno— y, una buena gestión en la cobertura de las necesidades entendiendo no sólo las necesidades económicas sino de los recursos necesarios para la creación de ciudadanía como sujetos de derechos, pero también de obligaciones.



¿Qué tipo de prestaciones sociales necesitamos y para quién?

Sebastián Sarasa Urdiola

Profesor titular de Sociología. Universitat Pompeu Fabra
sebastia.sarasa@upf.edu

Sumario

1. Introducción.
2. Criterios de acceso: ¿prestaciones universales o focalizadas?
3. Naturaleza de las prestaciones: ¿dinero o servicios?
4. Mecanismos de racionamiento: el copago en los servicios.
5. A modo de conclusión.
6. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

En este trabajo se ofrece una somera reflexión sobre los efectos que tienen en la estructura de desigualdades tanto la naturaleza de las prestaciones sociales (prestaciones en metálico o en especie) como los criterios de acceso a ellas. El trabajo ofrece también una breve reflexión sobre la equidad de los mecanismos de racionamiento, en tanto que mecanismos de racionamiento tales como las listas de espera y el copago tienen efectos disuasorios que alteran la equidad distributiva del sistema público. La intención del artículo es llamar la atención sobre cómo el diseño institucional de la política social puede incidir en la exclusión social.

Palabras clave:

Equidad, prestaciones sociales universales, servicios versus transferencias, copago.

**ABSTRACT**

This article offers some thoughts about the effects of the welfare benefits nature and eligibility criteria on the structure of inequalities. It offers also a short analysis of rationing mechanisms as co-payment and waiting lists. The author's intention is to underline how the institutional design of social policy affects social exclusion.

Key words:

Equity, universal benefits, services versus cash transfers, co-payment.

1 INTRODUCCIÓN

Una buena parte de la opinión pública atribuye a la política social el objetivo de proteger de la exclusión social a los ciudadanos y residentes del país. En ocasiones, empero, se peca de candidez; sobretodo cuando se considera a cualquier política social intrínsecamente reductora de desigualdades. Pocas veces se reflexiona sobre el hecho de que tanto o más importante que la cuantía de los recursos abocados al fomento de los procesos incluyentes, son la naturaleza de las prestaciones y bajo qué condiciones los beneficiarios potenciales de esas prestaciones acceden a ellas.

Entre los años 70 y principios de los 90 del siglo pasado tuvo lugar un enconado esfuerzo investigador a ambos lados del Atlántico que pretendía dilucidar las causas y las consecuencias del crecimiento del gasto social durante el siglo XX. La intensa actividad investigadora llevada a cabo precipitó la consolidación de un reducido número de hipótesis y, entre ellas, el reconocimiento de que el diseño institucional de la política social tiene efectos sobre la estratificación social y la distribución de las desigualdades. Desde entonces, sabemos que para comparar políticas sociales no basta con el crudo porcentaje del presupuesto público dedicado a partidas sanitarias, pensiones, vivienda y servicios sociales en general, sino que debemos observar cuáles son los criterios establecidos para definir a sus beneficiarios, así como el peso que tiene en la estructura ocupacional el empleo generado por la prestación de servicios personales de bienestar. Estos indicadores nos permiten comprender mejor cuáles son los efectos que la política social tiene en la estructura de desigualdades.

2 CRITERIOS DE ACCESO: ¿PRESTACIONES UNIVERSALES O FOCALIZADAS?

La manera como los derechos sociales son definidos explica en gran medida las diferencias que en la equidad de acceso a las prestaciones públicas hay entre países (Knijn & Kremer, 1997). El lector que no esté ducho en la variedad de criterios de acceso a las prestaciones sociales conviene que considere los siguientes ejemplos ilustrativos. Un individuo puede contratar con una compañía de seguros un seguro de vida, de accidentes y de enfermedad y, además, puede depositar regularmente en un banco unas cantidades de dinero para



constituir un plan de pensiones. En este caso, el criterio de acceso es simple y llanamente la capacidad de pago que tenga cada cual. No hay por tanto ninguna modificación en la estructura de desigualdades derivada del mercado.

Consideremos ahora el caso de dos individuos cuyas respectivas ocupaciones les dan acceso a un régimen de seguridad social al cual han de contribuir con una porción de sus ingresos laborales. Porción que viene determinada, entre otras razones, por la ocupación desempeñada y el sector económico en el que cada uno está empleado, importando en menor medida si sus ingresos son o no equiparables. En este caso, la cuantía de la contribución, así como la generosidad de las prestaciones que se perciben, no están determinadas tanto por el mercado, como por el status que cada ocupación tiene asignada en una jerarquía sociolaboral que se ha ido forjando a lo largo de años de presiones gremiales, intereses políticos y valores culturales. Este criterio de acceso a las prestaciones ha venido a llamarse *contributivo*, en tanto que el principio que otorga el derecho a la prestación es la contribución previa a la seguridad social. Quedan por tanto excluidos de la protección social todas aquellas personas que no han contribuido nunca o que lo han hecho alguna vez pero por un periodo insuficiente. Las mujeres y los jóvenes sin experiencia laboral previa, así como las personas discapacitadas para trabajar, tienen el mayor riesgo de ser excluidas, salvo que se ocupe de ellos algún tipo de programa *asistencial* o *benéfico*.

La diferencia entre la asistencia social y la beneficencia es importante. Tanto una como otra son formas de protección social focalizadas en las personas con mayor vulnerabilidad a la exclusión y el acceso a ellas suele estar vinculado a una demostración previa de necesidad y de ausencia de recursos monetarios propios para satisfacerla. No obstante sus rasgos comunes, hay una diferencia nada desdeñable entre la beneficencia y la asistencia social. La beneficencia es una concesión graciable que se otorga con cierto grado de arbitrariedad o, en el mejor de los casos, de acuerdo a unos criterios justos y consistentes, pero restringida por unos fondos limitados, consumidos los cuales el individuo no tiene ningún derecho a reclamación aunque reúna todos los requisitos pertinentes. Muchos de los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, se han sustentado en este principio benéfico, ya que la concesión, o no, de la prestación ha estado vinculada a la existencia de fondos suficientes en la partida asignada a ese menester.

Por el contrario, la asistencia social ofrece mayores garantías en tanto que asegura el derecho subjetivo del ciudadano a percibir la prestación siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos. Tal es el caso de las Pensiones No Contributivas de nuestro país, cuya prestación es obligada para todo aquel

que reúna las condiciones de ausencia de ingresos siendo mayor de 65 años o padeciendo alguna discapacidad que le impida trabajar.

Por último, existe la opción de acceso *universal* a las prestaciones, entendiendo por acceso universal el derecho de todos los ciudadanos o residentes de un país a la prestación, sea cual sea su nivel de renta. El acceso universal no implica la gratuidad, en tanto que puede haber un acceso universal pero con copago, como tampoco implica la ausencia de discriminaciones positivas en favor de grupos considerados de atención preferente.

De estas cuatro opciones que pueden dar acceso a las prestaciones sociales: universal, contributiva, asistencial y benéfica, el debate académico y político se ha centrado en los últimos años en si es más eficaz y justo el acceso universal o el focalizado. El debate de manera sucinta se ha planteado en los siguientes términos: dadas las limitaciones del erario público para hacer frente a todas las necesidades sociales, y dada la persistencia de la pobreza en las sociedades avanzadas, ¿no es más eficaz y equitativo que los recursos públicos se dediquen a atender las necesidades de los más pobres, y dejar que los ricos compren en el mercado lo que ellos necesiten? Dicho de otro modo, ¿qué sentido tiene abocar recursos públicos a programas universales de salud, educación y servicios sociales que son consumidos por personas bienestantes, cuando esos recursos públicos no alcanzan a los más pobres para sacarlos de su indigencia?

Algunos investigadores sociales han denunciado que en los regímenes de bienestar más universalistas son las clases sociales más bienestantes las que mayor partido obtienen del gasto público. Le Grand (1982), por ejemplo, analizó cómo se distribuía entre los hogares británicos el gasto público a finales de los años 70 del siglo XX. Considerando el total de gasto público en salud, educación, vivienda, transporte y alimentos, Le Grand estimó que los hogares situados en el quintil más rico de la distribución de la renta consumían un promedio de 902 libras anuales, una cantidad bastante más elevada que las 691 libras consumidas por los hogares del quintil más pobre de la distribución.

Hallazgos de este tipo han servido para promover la eliminación de los programas universales y contributivos en beneficio de los asistenciales y benéficos dirigidos exclusivamente a los más pobres⁽¹⁾, pero es dudoso que una estrategia de este tipo sea la más acertada para mejorar las oportunidades vitales de las personas más necesitadas. Por paradójico que parezca a simple vista, la peor estrategia para aumentar la calidad de vida de los pobres es aquella que expulsa a las clases medias de los programas públicos. Korpi y

(1) Veanse por ejemplo las propuestas de Barry (1990) sobre el estado de bienestar en su conjunto, o de Brodsky et al., (2003) sobre los programas de atención a las personas dependientes.



Palme (1998) fueron los primeros en llamar la atención sobre esta paradoja cuando hicieron un análisis comparado de las transferencias de la Seguridad Social en diferentes países. Sus resultados mostraban cómo los programas asistenciales y los universales que proveían sólo una prestación básica dirigida exclusivamente a proteger contra la pobreza eran los menos eficaces para reducir la pobreza. Por el contrario, los programas públicos de pensiones que ofrecían una prestación acorde con los ingresos que el beneficiario había tenido en su vida laboral activa eran mucho más eficaces. Korpi y Palme han argumentado que acotar el gasto público sólo a los más pobres limita los efectos redistributivos por dos razones. En primer lugar porque, bajo esas circunstancias, la mayoría de la población ha de buscar su protección social en el mercado a través de compañías aseguradoras privadas. Éstas discriminan sus clientelas de manera que en conjunto una protección mercantil es más desigual que una pública. En segundo lugar, y a mi juicio más importante, la focalización de los programas públicos en los más pobres fracasa por razones políticas. Los programas asistenciales tienen escasas probabilidades de concitar mayorías electorales capaces de obtener niveles generosos de financiación. Primero porque los más pobres de la sociedad son quienes menos capacidad de presión política organizada tienen y, segundo, porque quienes han de financiar los programas con sus impuestos no son los beneficiarios directos, y además han de pagar cuantiosas primas en el mercado para cubrir sus propios riesgos. Por el contrario, cuando la cobertura contra los riesgos es pública y universal resulta más fácil la creación de coaliciones de intereses en beneficio de todos y de presupuestos redistributivos.

La paradoja redistributiva identificada por Korpi y Palme en el ámbito de las pensiones es extensible también a otros programas. Sarasa y Billingsley (2008) la han encontrado también en los programas de atención a las personas dependientes, siendo los países como España,⁽²⁾ con los programas focalizados en los más pobres donde éstos tienen menor acceso a servicios profesionales.

3 NATURALEZA DE LAS PRESTACIONES: ¿DINERO O SERVICIOS?

El debate en torno a si es preferible que las prestaciones sean en metálico o en especie afecta de manera muy directa al rol que se espera de la mujer dentro y fuera del hogar; por lo tanto el debate está teñido de las ideologías que hay sobre el género y la familia. Los proyectos para desarrollar los servicios de atención a los menores de 6 años y para atender a las personas adultas depen-

(2) Las estimaciones para España fueron realizadas antes de aprobar la ley de atención a la dependencia que ha convertido dicha atención en un derecho universal.



dientes en centros de día y en el domicilio, han contado con el apoyo de los agentes interesados en favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la conciliación de la vida doméstica con la laboral; pero no han estado exentos de críticas. Las críticas a la prestación de servicios personales, equivalentes a las tareas que las mujeres tradicionalmente han ejercido en el hogar, pueden ser agrupadas en dos haces: uno que se escandaliza por una supuesta desmoralización de la familia, y otro que reivindica racionalidades distintas entre hombres y mujeres.

Los teóricos de la crisis de la familia aducen que los servicios ofrecidos por el estado son servicios substitutivos de los ofrecidos por la familia y, en consecuencia, todo aumento de servicios personales públicos provoca un debilitamiento de los vínculos familiares. La intervención del estado ha de limitarse a incentivar el papel tradicional de la mujer en la familia, bien mediante la no intervención o bien mediante la concesión de incentivos económicos a las mujeres. En el mejor de los casos, aceptan que la supuesta crisis de la familia es ajena al papel del estado y ven inevitable que éste, y el mercado, ofrezcan los servicios que la familia ya no provee. Sin embargo, la mayoría de estudios empíricos que han tratado de verificar esa hipótesis han concluido en sentido contrario, es decir, que los servicios del estado y del mercado son complementarios a los prestados por la familia y la ayudan más que la perjudican a reforzar la solidaridad entre sus miembros.⁽³⁾

El otro haz de críticas a la provisión de servicios personales por parte del estado viene de un sector del feminismo que reivindica unas supuestas diferencias intrínsecas entre hombres y mujeres en la manera de definir sus preferencias. Duncan et al. (2004), por ejemplo, defienden la existencia de una «racionalidad económica» típicamente masculina que es la hegemónica en el diseño de la política social, de modo que se potencian los servicios de día para niños, por ejemplo, con el objetivo de que las madres se incorporen a un empleo remunerado, pero que las mujeres tienen otro tipo de racionalidad que las hace impermeables a este tipo de incentivos.

En una línea de argumentación parecida, Catherine Hakim (2000) argumenta que las mujeres de las sociedades modernas pueden agruparse en tres conjuntos según sean sus preferencias hacia la carrera laboral o hacia la vida familiar. Aproximadamente un tercio de las mujeres optarían por priorizar su carrera laboral, otro tercio lo haría en favor de la vida familiar, y un último tercio trataría de combinar ambas exigencias procurando conciliar vida laboral y vida familiar. A juicio de Hakim (2003) no es equitativo ni eficiente fomentar

(3) Sobre éste debate, véanse: Lyons et al., 1999; Daatland et al., 2003; Theobald, 2005 y Sarasa y Billingsley, 2008.



los servicios de atención a la infancia y a las personas dependientes con la esperanza de que todas las mujeres puedan conciliar vida laboral y familiar. Para aquellas que priorizan su carrera laboral poco importa la oferta de servicios puesto que ellas no dejarán de trabajar aunque no haya servicios. Por el contrario, para las que prefieren la vida familiar, la oferta de servicios será superflua, ya que no harán uso de ella. Sólo las mujeres que tratan de combinar vida familiar y carrera laboral serán beneficiarias de este tipo de políticas basadas en la prestación de servicios. Por estas razones, Hakim (2003) recomienda a los gobiernos un cambio de rumbo en las políticas de familia orientándolas hacia el pago de transferencias en metálico, en vez de prestar servicios. De este modo, las mujeres que quieran utilizar servicios los podrían comprar en el mercado, y las que den prioridad a la vida familiar y no quieran utilizar servicios complementarios, recibirían una compensación económica por su labor.

Sin embargo es dudoso que las transferencias en metálico sean una alternativa neutral en términos de equidad entre mujeres de diferentes clases sociales, y ello por varias razones. En primer lugar, el mercado de servicios personales tiende a concentrarse en las grandes ciudades y en los segmentos de clientela más solvente, dejando sin atender a los hogares con menos recursos. Por otro lado, para las mujeres con expectativas de bajos salarios en el mercado, la transferencia en metálico puede ser un buen sustituto del salario potencial, incentivándolas a continuar de «amas de casa», mientras que las mujeres de clase media que se incorporan al empleo remunerado, complementan los ingresos de sus maridos y su nivel de vida se distancia aún más de los hogares humildes, donde sólo el esposo trabaja. Un ejercicio realizado por Sarasa (2008) para analizar los impactos que tienen el gasto en transferencias en metálico y el gasto en servicios de varios países europeos en las horas que las mujeres dedican a atender personas mayores dependientes, muestra que un aumento de un euro en servicios tiene mayor efecto en reducir la incompatibilidad de trabajar y cuidar a una persona dependiente que un euro gastado en transferencias en metálico. De ello se deduciría que propuestas como las de Hakim dejarían una demanda de servicios insatisfecha que perjudicaría con mayor fuerza a las mujeres más humildes.

Un argumento recurrente que algunos responsables políticos argumentan cuando se les hace la recomendación de proveer servicios, es que esta alternativa es mucho más cara que la mera transferencia de dinero a los hogares. Sin embargo, tal percepción es errónea. Estudios realizados por la OECD, muestran que cuando consideramos el gasto social *neto*, es decir, el gasto realizado menos los retornos de los ingresos fiscales y las contribuciones a la Seguridad Social derivados del empleo generado por dicho gasto, las prestaciones en ser-



vicios no son tan caras. Por ejemplo, el gasto social neto en los países escandinavos sería en torno a 8 puntos porcentuales menos a los recogidos en las estadísticas oficiales. En el caso concreto de Dinamarca, Adema (2001:30 tabla 7) estima una reducción del 36% en el gasto público social bruto, cifra que sólo llega al 11,5% en el caso alemán y al 13% en el Reino Unido, países estos últimos donde la prestación de servicios no alcanza los niveles escandinavos.

4 MECANISMOS DE RACIONAMIENTO: EL COPAGO EN LOS SERVICIOS

Los proveedores de servicios dirigidos a atender demandas individuales tienden a racionar los servicios con mayor o menor intensidad según sean el volumen de demanda a satisfacer, la disponibilidad de recursos y el coste de producción de los servicios. En el mercado, el racionamiento se produce a través de los precios de modo que si la demanda supera la oferta, los precios tienden a subir y los individuos con menor capacidad adquisitiva son excluidos del consumo. Si los servicios son suministrados por el sector público la forma de racionamiento más común acostumbran a ser las listas de espera.

La lista de espera es el resultado de una contención de la oferta cuando es superada por la demanda y tiene efectos en la equidad distributiva de los servicios sociales, ya que, dos individuos bajo condiciones de igual necesidad de atención sociosanitaria, tenderán de manera diferente a soportar el tiempo de espera según su disponibilidad económica para comprar servicios substitutivos a los públicos en el mercado. Mediante las listas de espera se empuja a los hogares más ricos hacia el mercado sin negar *de iure* el derecho universal a la atención, pero este empuje se hace a costa de la calidad de atención de los más pobres, quienes insolventes para comprar en el mercado lo que necesitan han de someterse a largos periodos de espera antes de ser atendidos.

El copago por parte del usuario de una porción del coste de los servicios sociosanitarios que utiliza es una medida que muchos gobiernos aplican para racionar el consumo de este tipo de servicios. El copago de cantidades importantes en el uso de algunos servicios sanitarios es común en Francia, Bélgica y Portugal, pero en España el copago está limitado a la adquisición de los medicamentos prescritos, práctica ésta última muy generalizada en los sistemas de salud de los países más avanzados, aunque con modalidades diversas en lo que concierne al tipo de medicamento y a las características de los pacientes (Reuveni et al, 2002). Otra cosa es el sector de los servicios sociales, donde el copago ha acabado institucionalizado con la recientemente aprobada Ley de atención a las personas dependientes.

Una fuente de legitimidad del copago ha sido suministrada por algunos teóricos de la economía de la salud quienes han apelado al concepto de «riesgo moral», para predecir el abuso en el consumo de servicios cuando estos tienen coste cero para los usuarios, perjudicando así al conjunto de la ciudadanía que ha de sufragar con sus impuestos un volumen de servicios superfluo.⁽⁴⁾ Con el copago se pretende reducir ese supuesto consumo superfluo de servicios, a la par que obtener una financiación adicional de los servicios públicos.

Pero no es necesario apelar a ningún carácter superfluo del consumo para justificar el copago. El copago de servicios sociosanitarios puede responder al interés de desincentivar ciertos programas y promover otros que se consideran más eficaces sin violentar la voluntad de los usuarios. Tal sería el caso de la atención a las personas dependientes en algunos países como Dinamarca. Conscientes las autoridades de que la atención en el propio domicilio es más eficaz que la atención residencial cuando el grado de dependencia no es severo, han establecido un procedimiento de copago en el caso de que el usuario prefiera la atención residencial, copago que no es exigido si se opta por la atención a domicilio.

Las predicciones teóricas de aplicar el copago en las prestaciones de servicios apuntan a que es muy probable una reducción en la utilización de los servicios, si bien no de manera indiscriminada, lo que puede afectar a la utilización de servicios preventivos que podrían evitar necesidades y gastos futuros mayores que aparecen a causa del copago (Reuveni et al., 2002). Incluso el copago de los medicamentos tiene consecuencias negativas en el cumplimiento del tratamiento por parte de usuarios con bajo nivel de renta (Atella et al., 2005). La reducción en el consumo de servicios tiene una dimensión regresiva en términos de equidad distributiva, ya que el copago reduce la utilización de servicios que hacen los usuarios de menor renta disponible, mientras que no tiene efectos significativos en el nivel de consumo que realizan los individuos mas ricos.⁽⁵⁾ Hasta qué punto

(4) Las deducciones efectuadas a partir del concepto de «riesgo moral» abocan a la predicción teórica de que, cuando los individuos se ven a sí mismos asegurados contra los riesgos de la enfermedad y de los accidentes tenderán a relajar el cuidado preventivo de su salud, ante la confianza de que si les pasa algún percance tendrán la atención sanitaria adecuada sin coste «económico» alguno. La verificación empírica de esta predicción no ha dado los resultados esperados, en tanto, es una obviedad que cuando los individuos estimamos las consecuencias de una enfermedad no pensamos exclusivamente en términos económicos: el dolor y la incapacidad para llevar una vida ordinaria son elementos muy importantes a tener en consideración.

Más evidencias empíricas aparecen cuando se trata de validar la teoría del riesgo moral «ex-post», es decir, que una vez el individuo percibe síntomas de mala salud pueda tender a abusar de los servicios sanitarios si su consumo no tiene coste alguno para él.

Sobre la teoría del riesgo moral en los servicios sanitarios véanse: Zweifel y Manning (2000) y Puig (2001).

(5) La medición de los efectos que tiene el copago en la equidad de los sistemas de salud presenta problemas metodológicos importantes. Con un enfoque muy simple, aunque criticable por sus limitaciones, algunos estudios han optado por comparar los diferenciales de acceso a los servicios que tienen individuos con diferentes niveles de renta en países con y sin mecanismos de copago. Véanse por ejemplo Lostao, et al. (2007) y Habicht et al. (2009), ambos trabajos concluyen que los países donde hay mecanismos de copago muestran ratios relativas inferiores de uso de servicios sanitarios entre los hogares más pobres.



los servicios no consumidos por los más pobres son servicios superfluos es discutible en tanto que algunos estudios en los EE.UU. apuntan a que dicha reducción tiene efectos negativos en el estado de salud de los individuos más pobres, que gozarían de mejor salud si el copago no les discriminara en el acceso a los servicios.⁽⁶⁾

No obstante, el efecto que pueda tener el copago de los servicios en la equidad del sistema sanitario depende en buena medida del diseño que tenga el procedimiento de copago, y de cuál sea su intensidad relativa a los ingresos monetarios de los usuarios. Así, el copago puede tener un efecto favorable sobre la equidad distributiva en el consumo de los servicios si su impacto afecta proporcionalmente más a los individuos con mayor renta disponible. Por ejemplo, en la mayoría de países europeos, el acceso a médicos especialistas está sesgado en favor de los individuos con mayor renta y nivel de estudios, sin embargo, dicho sesgo es mucho menor en Bélgica y algunos expertos atribuyen esta mayor equidad al efecto del copago que es mucho mayor cuanto mayor es el nivel de renta disponible de los individuos (Van Doorslaer et al., 2002).

El copago ciertamente reduce la utilización de los servicios, aunque no está claro que reduzca el gasto público si el gasto ahorrado en los servicios no consumidos es absorbido por el gasto administrativo de gestionar el copago, sobre todo si se pretende un copago adaptado a diferentes situaciones personales de los usuarios.

5 A MODO DE CONCLUSIÓN

Las sociedades europeas ofrecen riesgos de exclusión social que, en términos genéricos, son más elevados para los hogares de trabajadores donde ambos esposos tienen muy poca formación. Las políticas sociales pueden reducir tales riesgos de manera considerable, pero no todas las políticas sociales obtienen resultados similares. En este artículo hemos analizado dos dimensiones cruciales de la política social cuyos efectos en la equidad distributiva son objeto de debate: cuáles han de ser los criterios de acceso y de racionamiento de las prestaciones, y cuál ha de ser la naturaleza de dichas prestaciones.

De la primera dimensión hemos concluido que un acceso universal que incluya a todas las clases sociales es preferible a un acceso asistencial focalizado exclusivamente en los más pobres. No obstante, aún con un acceso universal, el riesgo de inequidades persiste según sean los criterios de racionamiento de

(6) El lector interesado en introducirse en el debate del copago en los servicios sanitarios puede encontrar una buena referencia en el artículo de Puig (2001).



las prestaciones; en este sentido, tanto el copago como las listas de espera pueden tener efectos perjudiciales.

De la segunda dimensión hemos concluido que, si pretendemos igualar las oportunidades laborales de todas las mujeres, sea cual sea su condición social, es preferible la provisión de servicios a las transferencias en metálico. Es una opción que genera más empleo directo y relativamente más barata si consideramos los retornos por impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEMA, W. *Net social expenditures*. Paris: OECD, 2001.
- ATELLA, V.; PERACCHI, F.; DEPALO, D. y ROSSETTI, C. *Drug Compliance, Co-payment and Health Outcomes: Evidence from a Panel of Italian Patients*. CEIS Working Paper, n° 76, 2006.
- BARRY, B. The welfare state versus the relief of poverty. En WARE, A. & GOODIN, R. (Eds.) *Needs and Welfare*. London: Sage, 1990, pp. 73-103
- BRODSKY, J., HABIB, J. y HIRSCFELD, M. *Key Policy Issues in Long-Term Care*. Geneva: World Health Organisation, 2003.
- DAATLAND, S.O. and HERLOFSON, K. «Lost solidarity» or «changed solidarity»: a comparative European view of normative family solidarity. *Ageing & Society*, n° 23, 2003, pp. 537-560.
- DUNCAN, S. and STRELL, M. Combining lone motherhood and paid work: the rationality mistake and Norwegian social policy. *Journal of European Social Policy*, n° 14, 2004, pp. 41-54.
- HABICHT, J.; KIIVET, R.A.; HABICHT, T. y KUNST, A.E. Social inequalities in the use of health care services after 8 years of health care reforms – a comparative study of the Baltic countries. *International Journal Of Public Health*, 2009, 54(4): pp. 250-259.
- HAKIM, C. *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century*. Oxford University Press. 2000.
- Competing family models, competing social policies. Paper presented to the annual conference of the Australian Institute for Family Studies, 12 March. 2003.
- KNIJNT, T. and KREMER, M. Gender and caring dimensions of Welfare States: towards inclusive citizenship. *Social Politics*, n° 4, pp. 328-361. 1997.
- KORPI, W. y PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 1998, n° 63, pp. 661-687.



- LE GRAND, J. *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*. London: George Allen & Unwin, 1982.
- LOSTAO, L., REGIDOR, E., GEYER, S., y AÏACH, P. Patient cost sharing and physician visits by socioeconomic position: findings in three Western European countries. *Journal Of Epidemiology And Community Health*, n° 61, 2007, pp. 416-420.
- Lyons, K.S. y Zarit, S.H. Formal and informal support: the great divide. *International Journal Of Geriatric Psychiatry*, n° 14, 1999, pp. 183-196.
- PUIG JUNOY, J. Los mecanismos de copago en servicios sanitarios: cuándo, cómo y porqué. *Hacienda Pública*, 2001.
- REUVENI, H.; SHEIZAF, B.; ELHAYANY, A.; SHERF, M.; LIMONI, Y.; SHCARF, S; y PELED, R. The effect of drug co-payment policy on the purchase of prescription drugs for children with infections in the community. *Health Policy*, 62, 2002, pp. 1-13.
- SARASA, S. y BILLINGSLEY, S. Personal and household caregiving from adult children to parents and social stratification. En SARACENO, C. (ed.) *Families, Ageing and Social Policy. Intergenerational Solidarity in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, pp. 123-146.
- Do welfare benefits affect women's choices of adult care giving? *European Sociological Review*, 2008: 24(1), pp. 37-51.
- THEOBALD, H. *Social exclusion and care for the elderly. Theoretical concepts and changing realities in European welfare states*. Berlín: WZB, 2005.
- VAN DOORSLAER, E.; KOOLMAN, X.; y JONES, M.A. *Explaining income-related inequalities in doctor utilisation in Europe: a decomposition approach*. 2002
- ZWEIFEL, P. y MANNING, W. G. Moral Hazard and Consumer Incentives in Health Care. En CULYER, A.J. y NEWHOUSE, J.P. (eds.) *Handbook of Health Economics*. Vol 1. Elsevier Science, B.V., 2000.



Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales⁽¹⁾

Jaume Blasco

Licenciado en Ciencias Ambientales, máster en Public Affairs en la New York University. Actualmente investigador de IVALUA.

Joan Subirats

Catedrático de Ciencia Política e investigador del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB

Sumario

1. ¿Cuál es la especificidad de evaluar políticas públicas?
2. ¿Evaluar políticas, evaluar procesos de gestión?
3. ¿Qué evaluar?
4. ¿Por qué evaluar?
5. ¿Para qué evaluar?
6. ¿Y las políticas sociales?
7. ¿Sirve para algo evaluar?
8. ¿Evaluación y cambio de época?
9. ¿Evaluación y trabajo en red?

RESUMEN

En el texto se plantean algunos interrogantes generales sobre la evaluación de las políticas públicas. Más en concreto, se trabajan las distinciones entre evaluar en el ámbito público y en la esfera privada; las diferencias entre plantearse la evaluación de las tareas de gobierno y las más específicamente de gestión en un escenario de políticas públicas; se repasan posteriormente los distintos tipos de evaluación según los objetivos de la misma; para acabar esta gran primera parte con algunas precisiones sobre las motivaciones que empujan a la evaluación y los posibles usos de la misma. En una segunda parte, el artículo se centra más propiamente en las políticas sociales, tratando de analizar las especificidades de estas políticas sectoriales, sobre todo en lo referente a la determinación de objetivos y construcción de indicadores. En la parte final se apuntan algunos aspectos sobre las potencialidades de la evaluación y su papel actual en temas como el cambio de época que atravesamos o las novedades que presenta el llamado «trabajo en red» en el campo de las políticas públicas.

(1) Este texto es una versión altamente modificada de textos anteriores que sirvieron de base en ponencias de congresos y jornadas, y que fueron parcialmente objeto de publicación.

**Palabras clave:**

Análisis de políticas públicas; Evaluación de políticas públicas; Políticas sociales; tipos de evaluación; usos de la evaluación.

ABSTRACT

The text poses general questions regarding the evaluation of public policies. More specifically, it discusses the distinctions between evaluating in the public sphere and in the private sphere; the differences between considering the evaluation of government's tasks and more specific management tasks in a scenario of public policies; it goes on to review the various kinds of evaluation classified by objectives; and this lengthy first part concludes with a few comments regarding the reasons for evaluation and its possible uses. The second part of the paper focuses more specifically on social policies, in an attempt to analyse the specificities of these sector-based policies, especially in connection with setting objectives and building indicators. To conclude, the paper examines some aspects of the potential of evaluation and its current role in areas such as the change of era we are experiencing or the novelties presented by so-called «networking» in the field of public policies.

Key words:

Analysis of public policies; evaluation of public policies; social policies; types of evaluation; uses of evaluation.

1 ¿CUÁL ES LA ESPECIFICIDAD DE EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

No parece discutible el hecho de que avanzamos rápidamente hacia una notable generalización de los procesos de evaluación de políticas públicas. Procesos de evaluación que complementen los clásicos procesos de control de legalidad contable, hegemónicos en las administraciones públicas. Uno de los problemas centrales con los que nos enfrentamos en las perspectivas de evaluación que van penetrando en las administraciones públicas es que, en muchos casos, parten de supuestos que parecen directamente importados del mundo de las organizaciones empresariales. Parece razonable que si de hecho nos referimos a objetivos, al manejo de recursos, y a personas que dirigen procesos o que intervienen en esos procesos, y en el fondo siempre se quieren obtener resultados..., ¿por qué no acercar métodos de funcionamiento, organización, control y evaluación? Lo cierto es que uno de los elementos centrales en toda estrategia empresarial es la capacidad de competir. Una empresa competitiva es una empresa eficaz y eficiente. En las administraciones públicas la lógica de actuación se basa más en la capacidad de trabajar en un contexto más caracterizado por la interdependencia que por la capacidad de competir. Son excepción las actuaciones administrativas que puedan desarrollarse en plena independencia de otros servicios u otras administraciones. Los procedimientos formales o informales de cooperación, los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son determinantes para asegurar una gestión eficaz.

Como bien sabemos, es precisamente de la constatación de las constantes interdependencias en la gestión pública de donde surgió toda la literatura que puso de relieve las limitaciones de la teoría de la decisión racional en su aplicación al contexto de las administraciones públicas y más concretamente en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas (Lindblom, Wildavsky, Landau,...). Las administraciones públicas trabajan en campos y en sectores que les vienen en muchos casos predeterminados normativamente. No pueden escoger los mejores «nichos» de actividad. Actúan muchas veces de forma contradictoria, ya que sirven a intereses y clientelas también contradictorias. Su labor, lejos del ideal que expresa el concepto de «intereses generales»,⁽²⁾ se enmarca en un entramado de gran complejidad, lle-

(2) Véase CROZIER, M., 1995, «La posición del Estado ante los otros actores», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 2, pp. 93-100.



no de actores, algunos de ellos muy potentes, que manejan intereses contrapuestos. En ese contexto, las administraciones públicas no pueden jugar con la relativa facilidad que da el hecho de tener una orientación inequívoca y central a una única cuenta de resultados basada en la obtención de beneficios. Podríamos decir que si en la empresa mercantil, eficacia y eficiencia tienden a confundirse, en el mundo de las administraciones públicas, no siempre ocurre así. Equivocarse en ello significa muchas veces contribuir a los bien conocidos fenómenos de la llamada «selección adversa»⁽³⁾ de la cual tenemos buenos ejemplos en sanidad y educación.

A pesar de todo, no tiene porqué admitirse que exista una insuperable colusión entre los principios de eficacia y legalidad. Y, por tanto, debe trabajarse de manera innovadora para ir construyendo categorías que permitan atender los valores que expresan ambos requerimientos, asegurando siempre la capacidad de rendir cuentas, la capacidad de mantener abiertos los controles y los mecanismos de evaluación que eviten los abusos de poder y la ineficacia de la acción pública. Ya que ello, como bien sabemos, acaba provocando problemas muy significativos de legitimidad. Una organización (aquí sí, pública o no pública) que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores.

2 ¿EVALUAR POLÍTICAS, EVALUAR PROCESOS DE GESTIÓN?

Ahora bien, al margen de estos primeros elementos de reflexión, uno de los elementos centrales que debería tenerse en cuenta al introducir mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas en el funcionamiento de las administraciones públicas, es distinguir entre los temas que son propios del área de gobierno y los temas que son propios del área de gestión. Sabemos perfectamente que esa no es precisamente una tarea fácil. Pero sabemos también que si confundimos absolutamente esos campos, se nos complicará muchísimo cualquier vía de mejora e innovación. Proponemos que se distinga, al menos analíticamente y desde la perspectiva de evaluación que aquí nos preocupa, entre lo que llamaríamos tareas de gestión y tareas de gobierno, y que se crucen esas tareas con los distintos ámbitos de actuación de las administraciones, unos de mayor contenido operacional, otros de mayor contenido estratégico (ver cuadro 1).

(3) Con la expresión «selección adversa» se hace referencia a la capacidad de ciertos servicios públicos de «escoger» o seleccionar a sus usuarios, más en función de razones de eficiencia (ahorro de costes), que por razones de eficacia y equidad (servir con criterios de equidad a las necesidades sociales).



Cuadro 1. Tareas y ámbitos de actuación de las administraciones públicas

	Operacional	Estratégico
Gestión	1	2
Gobierno	3	4

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. «Accountability and effectiveness», Venice, 1998, mimeo

El cruce entre tareas de gestión, de carácter más interno, y ámbito operacional (casilla 1), podríamos decir que genera el espacio típico de los análisis preocupados por los valores de economía y eficiencia. Es ese el espacio en el que opera la clásica labor de la intervención en muchas administraciones de nuestro entorno, y es también el ámbito en el que con mayor intensidad se han movido las reformas que se han nucleado en torno al concepto de «new public management». El espacio de gestión de contenido más estratégico (casilla 2), sería aquel en el que las variables que cuentan son las de la eficacia y la gestión del cambio. Usando los conceptos puestos en circulación por Osborne y Gaebler, no se trataría sólo de «remar» (casilla 1) sino de «timonear» (casilla 2). Las labores emblemáticas serían las de adaptar las operaciones a los problemas, anticipando desajustes de la gestión. Sería este un campo que en nuestro país han venido ocupando o bien gestores con capacidad directiva probada, o bien políticos que han jugado y juegan más en el campo de la gestión que en el propio de la política y del gobierno.

El entorno de tareas de gobierno es un terreno en el que se lidia sobre todo con el exterior de la organización, donde se juegan las grandes cuestiones de la legitimación política y social. Si esa labor se cruza con el ámbito más estrictamente operacional (casilla 3), nos encontraremos con lo que podríamos denominar labores de «contra maestre», gobierno de operaciones, y con funciones como contraste, supervisión, control del gasto y de los recursos, cautelas para evitar fraudes o corruptelas, etc. Es este el terreno en el que acostumbramos a encontrar los órganos de control de legalidad presupuestaria y contable. El terreno menos explorado es el que entrecruza gobierno y ámbito estratégico (casilla 4). Siguiendo la parábola marítima que hemos venido utilizando, sería el campo propio de la «navegación», de las labores de «capitanía». Es aquí donde debería determinarse lo importante y significativo para cada organización. Es ahí donde se juega la legitimidad de los objetivos de las administraciones públicas. Sin llenar ese espacio faltan criterios de consistencia para poder emprender una labor evaluadora seria. Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido, y el control de los controladores pierde significación. Desde la perspectiva de la evaluación, es evidente que



en cada una de las casillas la preocupación será distinta, como distintas serán las aproximaciones y las herramientas a utilizar.

3 ¿QUÉ EVALUAR?

Una tipología habitual en la evaluación de políticas públicas se centra en el enfoque de la evaluación y, más concretamente, en la hipótesis de la teoría de la intervención (si hacemos «a» pasará «b») que la evaluación trata de demostrar o refutar. Está en juego la necesidad del programa o de la política, la consistencia del diseño de la intervención, la capacidad del proceso de implantación para generar los productos esperados, el impacto de la intervención sobre el problema y la eficiencia de la intervención. Veamos de manera sumaria estas distintas modalidades.

- **Evaluación de necesidades:** El primer tipo de evaluación analiza si la naturaleza, la magnitud y la distribución del problema o de la situación social justifica la existencia del programa y si el diseño del programa tiene en cuenta las implicaciones de estas características: ¿Cuánta gente está afectada por el problema? ¿Cuánta gente se prevé que pueda estar afectada por el mismo en el futuro? ¿Dónde están situados? ¿Qué otros problemas tienen? ¿Qué tipo y frecuencia de servicio precisan? La evaluación de necesidades es especialmente oportuna como primer paso para la planificación de un programa nuevo o la reforma de uno ya consolidado.

- **Evaluación de diseño:** La teoría del cambio o la justificación de la intervención, no siempre es explícita ni unívoca y llegar a descifrarla es probablemente el reto de la llamada evaluación de diseño: ¿De qué hipótesis se ha partido o que elementos constituyen la teoría de partida? ¿Son razonables, factibles y apropiadas estas hipótesis? ¿Qué hipótesis es la más débil? Estas preguntas son oportunas como paso previo para cualquier evaluación, para entender y valorar los fundamentos lógicos de la intervención pública antes de evaluarla. En la planificación de un programa nuevo, este tipo de evaluación permite valorar una propuesta de diseño o determinar cuál es el mejor diseño posible entre varias alternativas.

- **Evaluación de proceso / implementación:** En el momento de su puesta en práctica, las políticas y los programas deben modularse atendiendo a factores imprevistos, especificidades contextuales o criterios y preferencias de las instituciones y las personas que los deben llevar a término. La función de la evaluación de proceso o de implementación es determinar lo que el programa realmente hace en comparación con las previsiones del diseño de partida: ¿los



beneficiarios se corresponden con la población definida como objetivo? ¿El personal es suficiente y tiene la formación adecuada? ¿Las funciones administrativas, organizativas y de personal se han gestionado adecuadamente? La evaluación de la implementación permite valorar la consecución de los objetivos operativos del programa y detectar si hay aspectos de la operación que son especialmente problemáticos. Este enfoque es muy adecuado en programas recientes, puesto que permite detectar problemas en las primeras fases de la puesta en marcha y sugerir medidas correctivas. También es adecuado en combinación con la evaluación del impacto, puesto que, en caso de que se detecten impactos positivos, permite corroborar hasta qué punto son atribuibles al programa y, si no se detectan impactos, permite discernir si se debe a errores en la implementación o bien al hecho de que las hipótesis de partida o la teoría en la que se sustentaba la intervención no era realista.

- **Evaluación de impacto:** La evaluación de impacto se centra en averiguar si la intervención efectivamente reduce o mejora el problema que ha originado su existencia: ¿aumentar los impuestos sobre el tabaco hace que la gente fume menos? ¿El descenso de la siniestralidad en las carreteras se debe a la implantación del carné por puntos o a otros factores? La evaluación de impacto valora el grado de consecución de los objetivos estratégicos del programa. Dado que la evolución de los problemas sociales es consecuencia de muchos factores y objeto de varias políticas, el interés de la evaluación de impacto no es medir cambios en la magnitud del problema, sino conseguir atribuir la causalidad de estos cambios al programa o a la política que se evalúa e identificar las razones plausibles que explican lo finalmente conseguido y las razones de lo que no ha funcionado como se esperaba. Este tipo de evaluación es adecuado en programas maduros y estables, con una teoría del cambio (razones de intervención) clara y un periodo de funcionamiento u operacional suficientemente largo para que los impactos auspiciados hayan tenido tiempo para detectarse. También es un tipo de evaluación utilizada para programas que operan en lugares diferentes, bajo variantes, estrategias o componentes diferentes y en los cuales el interés puede estar centrado en determinar qué variante o qué componentes se asocian a un nivel de impacto más alto.

- **Eficiencia:** El hecho de operar con presupuestos limitados provoca que los decisores y los gestores públicos se hagan a menudo preguntas sobre la eficiencia de las intervenciones: ¿los impactos justifican los costes? ¿Hay políticas o formas de gestión alternativas que podrían tener unos niveles de resultados similares con un coste más bajo? Las evaluaciones de eficiencia son adecuadas para programas maduros y bien establecidos, de los cuales haya información relativa a los impactos, con la cual poder ponderar los costes (y ello exige una buena contabilidad analítica). También son evaluaciones adecuadas por pon-



derar diferentes alternativas de diseño en el momento de planificar una intervención.

4 ¿POR QUÉ EVALUAR?

Si lo que nos interesa es examinar la eficacia de las organizaciones públicas, deberíamos poner atención en el tipo y la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y el exterior de las mismas, ya que si sólo nos dedicamos a examinar los componentes internos del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales. Hemos de ser conscientes de que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible, y ello deteriora la base misma de la existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser «accountables» frente a la ciudadanía, y de esta manera seguir siendo «legítimas».

Hace unas décadas las administraciones públicas estaban sometidas al escrutinio público desde una base o desde unos parámetros que respondían esencialmente a la voluntad de evitar deslizamientos o abusos de poder. El énfasis se situaba en impedir o reducir las posibilidades de tales excesos. Todo aquello que implicara apartarse del camino previsto, de lo definido previamente, era interpretado como una puerta abierta a posibles extralimitaciones. En estos momentos, junto con el mantenimiento de la demanda de evitar esos posibles abusos, existe una clara preocupación (expresada constitucionalmente en España por el artículo 9.2, y por su habilitación intervencionista⁽⁴⁾) para que las administraciones públicas sean eficaces, consigan resultados, trabajen para construir políticas que favorezcan la plena igualdad y libertad. El problema es que si bien en el primero de los supuestos (el más clásicamente liberal), el de evitar extralimitaciones en la acción pública, la estructuración y operacionalización de mecanismos de control se ha hecho sistemática y concienzudamente, no ha ocurrido lo mismo en el segundo de los campos mencionado (el que deriva de una lógica más socializadora). Y si no existen o no se han construido criterios claros de eficacia que recojan ambos supuestos, lo que ocurre es que existe información sesgada (estrictamente sobre la legalidad en la actuación administrativa), des-

(4) «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Art.9.2 Constitución Española 1979.



orientación sobre si se sigue el camino constitucionalmente previsto, y no se reciben señales consistentes sobre los logros políticos y sociales conseguidos.

Los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palancas de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera. Una de esas perspectivas es la legal. La que examina si la acción gubernamental se ha desarrollado según lo previsto por las previsiones legales al respecto. Pero deberíamos ser capaces de responder a otras preguntas. ¿Podría haberlo hecho de manera más eficiente y eficaz una organización no pública? ¿Se perderían con ello valores que no se recogen en un simple análisis coste-beneficio? Pero, asimismo, podríamos preguntarnos si la labor desempeñada responde a los parámetros corporativos y profesionales que están en la base de ese servicio o prestación. La calidad del servicio se calibra aquí no sólo en base a las previsiones normativas o a la relación coste-beneficio, sino en aquellos indicadores que el conjunto de profesionales de ese ámbito entiende como básicos para poder referirse al servicio como de calidad.

Pero, las administraciones públicas democráticas no pueden nunca olvidar que su poder esta condicionado, es indirecto. Su capacidad de actuación, su propia razón de ser deriva de que logren mantener su legitimidad, su influencia sobre el conjunto de la ciudadanía. Una ciudadanía que siga entendiendo que esas administraciones son «sus» administraciones. Y para ello los valores que inspiran esa capacidad de influencia son (muchas veces) distintos de los que influyen para decir que una organización es eficiente o competitiva. El hecho de que la actuación de unas administraciones sea solidaria con aquellos sectores o ámbitos territoriales que no disponen de recursos suficientes para alcanzar una calidad de vida digna; el hecho de que «los individuos y los grupos en que se integran» (art. 9.2 CE) puedan participar de manera efectiva en el diseño y puesta en práctica de las decisiones y políticas públicas, acaba sin duda influyendo en la percepción sobre la legitimidad de la actuación de los poderes públicos. Unos poderes públicos que han situado a la participación democrática entre uno de sus valores fundamentales. Por tanto, hay parámetros que sin duda influyen en la evaluación de la actuación de los poderes públicos, y que, hemos de reconocer, quedan lejos de parámetros estrictamente de eficiencia o de cumplimiento de la legalidad.

Es por tanto poco «eficiente» tratar de reducir el debate sobre la evaluación de las administraciones públicas a un mero ejercicio técnico sobre cuáles son los indicadores oportunos, o cuál debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor. No podemos pues reducir la complejidad de la actuación de los poderes públicos y su amplia gama de criterios sobre los que



basar la calidad (y «calidez») de su actuación a un problema de traslación de las dinámicas que han funcionado y en parte siguen funcionando en el ámbito mercantil cuando se trata de evaluar su actuación.

Hemos de trabajar en esa complejidad y pluralizar métodos y protagonistas.

En definitiva, el debate sobre el papel y los resultados de la acción pública no se sitúa hoy ya sólo en el *cómo* hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder asimismo a las preguntas *de qué* deben ocuparse los poderes públicos y de *quién* mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos.

5 ¿PARA QUÉ EVALUAR?

Una organización puede querer hacer la evaluación de una intervención por motivos muy diversos. Puede que haga poco tiempo que se ha reformado un programa y se quiera saber si el efecto de la reforma es el que se esperaba. O que cuando los gestores empiecen a pensar a reformar un programa, quieran que la evaluación los ayude a detectar cuáles son los aspectos que necesitan ser corregidos. En cualquier caso, es conveniente tener siempre presente que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la mejora de programas y políticas públicas. Por lo tanto, la preparación de la evaluación tiene que ser consistente con la reflexión sobre la manera en qué puede ser útil para mejorar la intervención. Responder esta pregunta puede resultar una tarea más complicada de lo que a primera vista puede parecer. A menudo, tenemos una percepción difusa sobre qué nos puede aportar una evaluación y sencillamente tenemos la sensación de que hacer una evaluación es una buena idea. En estas situaciones, concretar el propósito u objetivo de la evaluación exige un tiempo de reflexión y deliberación con los directivos, gestores, personal del programa y cualquier otro actor que pueda llegar a ser usuario potencial. Para contribuir a esta reflexión, presentamos los objetivos más habituales que acostumbra a tener una evaluación:

a) Ayudar a tomar una decisión. Hay evaluaciones que tienen una función instrumental muy directa: se trata de dar información relevante a una persona o unidad que debe tomar una decisión determinada. Ya sea expandir un programa o recortarlo, reformarlo o dejarlo como está, introducir modificaciones correctivas en la implementación o seleccionar una versión de entre las varias con que se está implementando un programa (por ejemplo, con servicios de provisión directa por parte de la administración pública, en algunos lugares, y



en concierto con entidades externas, en otros) o con componentes diferentes (con criterios diversos de selección de los participantes, diferentes tipos de entidad concertada, etc.). Este tipo de propósito suele requerir que la evaluación establezca cuestiones muy bien definidas, con unos criterios y un lenguaje determinados, y que los resultados estén disponibles antes de la fecha concreta en que se debe tomar una decisión.

b) Contribuir al aprendizaje de la organización. Hay autores de estudios sobre la evaluación de políticas públicas que destacan que el proceso de decisión en las organizaciones públicas (especialmente en referencia a las decisiones clave) raramente depende de la autoridad de una sola persona o unidad, sino que exige procesos de cambio y negociación que a menudo son largos. En consecuencia, la información y las recomendaciones de la evaluación a menudo no se utilizan inmediatamente. Hasta que se abre una oportunidad para el cambio, el aprendizaje acumulado en la organización permite gradualmente orientar adecuadamente las decisiones. En este caso, el propósito de la evaluación es la introducción de conceptos nuevos y alternativas nuevas, la comprobación de la veracidad de determinadas intuiciones y la detección de evidencias contra-intuitivas. La información que se deriva de todo ello, no se dirige a un decisor concreto, sino a la comunidad de actores de la política o el programa, y la capacidad de influencia de la evaluación depende, en buena parte, que la información se transmita, se acumule y se almacene adecuadamente, y, evidentemente, que surja la oportunidad de cambio.

c) Utilizar la evaluación como instrumento de gestión. La gestión de políticas públicas a menudo debe lidiar con la carencia de evidencias sistemáticas sobre el funcionamiento y el rendimiento de los programas, lo cual dificulta la detección, la enmienda y la prevención de errores, y también la tarea de identificar, motivar y recompensar los éxitos. En este sentido, la evaluación se puede emplear como parte de un instrumento de gestión, con posibles aplicaciones que pasamos a exponer.

d) Rendición de cuentas a la ciudadanía. Dada la utilización de recursos públicos limitados para implementar las intervenciones consideradas necesarias, es deseable y exigible que las organizaciones públicas rindan cuentas a la ciudadanía sobre cuáles son los resultados que han finalmente conseguido con los recursos empleados. En circunstancias normales, las evaluaciones que tienen únicamente este propósito corren el riesgo de aparecer como ritualistas, desconectadas de las preocupaciones de gestores y decisores y con un potencial de utilización o de mejora escaso. Aun así, cuando el programa o la política está inmersa en un debate público intenso (porque, por ejemplo, determinados acontecimientos han hecho que se ponga en entredicho su



efectividad), los resultados de la evaluación pueden resultar un acicate para la toma de decisiones, a fin de mejorar el programa y orientarlo a satisfacer de manera adecuada las expectativas del público y los usuarios. (puede verse un ejemplo de evaluación aplicada a la rendición de cuentas en www.expectmore.gob).

e) Conocimiento básico sobre las políticas públicas. Hay evaluaciones, especialmente las que son promovidas por instituciones académicas, que tienen el propósito de entender mejor el tipo de programa o el contexto que mejor funciona para cambiar las condiciones sociales. Esto les permite construir y contrastar teorías en diferentes ámbitos de las políticas públicas, las cuales, de forma indirecta, pueden contribuir a mejorar el diseño de programas.

f) Implementación de un requerimiento formal. Finalmente, la razón de ser de determinadas evaluaciones es dar cumplimiento a las condiciones de una subvención o de la normativa que regula el programa o la política pública. Estas evaluaciones, que podríamos denominar forzadas, corren un riesgo alto de irrelevancia, a no ser que la audiencia a quien van dirigidas (otras administraciones, órganos supervisores o legisladores) ejerzan activamente su función de control, o bien el promotor tiene la capacidad de conectarlas a las preocupaciones de gestores y decisores y aproveche la oportunidad para generar información con potencial adecuado de utilización.

6 ¿Y LAS POLÍTICAS SOCIALES?

¿Sirve todo lo que hemos dicho hasta aquí para cualquier política pública? ¿Sirve para las políticas sociales? Cada política pública tiene características específicas, y un buen proceso de evaluación debería tener en cuenta esas especificidades. Pero, en el caso de las políticas sociales, ello es especialmente significativo. No creo que sea necesario dedicar un gran espacio para argumentar y justificar la necesidad de estas evaluaciones y al mismo tiempo las especiales dificultades que genera la evaluación de muchas políticas sociales. De entrada, porque tienen perfiles, normalmente, poco concretos. Es decir, la definición de objetivos acostumbra a ser relativamente abstracta, acostumbra a ser relativamente ambigua (por ejemplo, cuando se habla de «inclusión social»), ya que, por otro lado, este tipo de ambigüedad y de generalidad en la definición de objetivos favorece la obtención de consenso en relación con estas políticas. Por lo tanto, no se trata de vituperar o menospreciar la forma en que estas políticas definen sus objetivos, sino tratar de comprender el marco cognitivo, el entramado institucional y social que rodea la formulación de estas políticas, para entender así su complejidad y las dificultades que puede gene-



rar su evaluación desde las distintas perspectivas de las instituciones implicadas, los beneficiarios reales y potenciales y el resto de actores implicados en la política o actuación en concreto.

Sin embargo, y a pesar de lo ya mencionado, cuando hablamos de servicios sociales y de servicios personales en general, la definición de objetivos y *outcomes* es a veces más sencilla que en otros sectores de las políticas públicas. Ello es así, ya que el impacto buscado por la intervención es un cambio concreto en la situación del individuo (en su nivel de renta, en su formación, en su situación laboral, etc.) lo que suele ser observable y puede medirse.

Sin embargo, la evaluación de impactos se complica por cuanto las intervenciones suelen ser multidimensionales, en el sentido de que buscan cambios en diversas facetas de la situación del individuo. Un programa de rentas mínimas de inserción tiene por objetivo incrementar la renta de los hogares con recursos mínimos e insertar laboralmente a los beneficiarios, y lo primero implica tanto que la persona encuentre trabajo como que lo mantenga a lo largo del tiempo. ¿Cuál de las múltiples dimensiones de la situación social de las personas en las que una política social pretende impactar es la más relevante a la hora de plantearse la evaluación? ¿Cómo valorar una política social que se demuestra exitosa en algunos aspectos y fracasa en otros?

Otra singularidad de las políticas sociales es la heterogeneidad de impactos. Dado que la población diana de las políticas sociales es generalmente diversa, ocurre a menudo que los impactos de las políticas sociales sobre ella son igualmente diversos. Suele suceder que un programa de atención social a las personas sin hogar, por poner un ejemplo, funciona para aquellas que llevan poco tiempo en la calle, pero no para las que han estado años sin hogar. O que sea efectiva para los que tengan problemas de salud mental, pero no para las personas que tengan problemas de alcoholismo. Detectar los impactos diferenciales para los distintos tipos de población diana es un reto de la evaluación de políticas sociales.

Pongamos un ejemplo derivado de las políticas de desarrollo económico local que se llevaron a cabo hace unos años en la Unión Europea, basadas en la nueva idea de los «yacimientos de empleo». Con ello se ponía el énfasis en la necesidad de encontrar nuevos filones o vetas de ocupación que hasta entonces hubieran sido poco explotadas. Ese nuevo concepto precisaba ser comprendido por parte de los distintos actores institucionales, los agentes sociales, los consultores y los gestores públicos. Y, lógicamente se necesitaba más tiempo aún para construir indicadores que logran distinguir entre lo que se consideraba un «yacimiento» real, de lo que era simplemente una nueva forma de subvencionar a los sin empleo. Por tanto, no existe una total auto-



maticidad entre innovación en políticas y capacidad de evaluar esas mismas políticas, ya que toda política realmente innovadora implica cambios en los elementos conceptuales, sustantivos y operativos con que esa política ha de desarrollarse, y evidentemente evaluarse.

Por otro lado, la evaluación de las políticas sociales choca con otros elementos más generales. Como sabemos, a la propia dificultad en definir este tipo de políticas, cabe añadir la multiplicidad de objetivos que acostumbran a rodear este tipo de decisiones. Objetivos múltiples (por ejemplo: mejorar la formación académica, las condiciones de salud, la integración familiar, las redes relacionales,...), a veces contradictorios (por ejemplo: incrementar el nivel formativo sin dejar fuera a nadie; conseguir empleo para todos pero mejorando al mismo tiempo la competitividad,...), y por tanto difícilmente evaluables con una misma gama de parámetros. Por otro lado, muchas veces las instituciones financiadoras están muy imbuídas de una lógica económica que tiende a considerar como unívocos conceptos como «coste» o «beneficio». Y, como sabemos, coste y beneficio son conceptos que están sujetos (o deberían estar sujetos) a un intenso debate social y político, desde las distintas perspectivas, situaciones y posición en la distribución de recursos.

También es importante reseñar la contradicción existente entre los motivos que impulsaron la creación de la política, motivos que tienden a ser complejos y fruto de un proceso para nada lineal, y la necesidad de contar con indicadores sencillos que rápidamente den respuesta sobre los resultados y los impactos conseguidos (a costa muchas veces de reducir las complejidades inherentes a la formulación de la política, sin que exista además tradición consolidada sobre cómo evaluar este tipo de nuevas políticas). Es decir, podemos tener políticas innovadoras, relativamente complejas tanto en su formulación como en su articulación (con diversidad y multiplicidad de objetivos), e indicadores y procesos de evaluación relativamente pobres, muy condicionados por dinámicas de justificación del gasto y de explicitación de resultados, sujetos además a calendarios políticos y administrativos no siempre coincidentes con el ciclo de vida y desarrollo de las políticas.

Por todo ello, no es inhabitual que los indicadores acostumbren a ser relativamente insuficientes o excesivamente simples en relación a la complejidad de la política. Lo cual nos indica ya la necesidad de combinar metodologías *hard* y *soft* en el abordaje de los procesos de evaluación de las políticas de inclusión social. Ya que si utilizamos sólo aproximaciones cuantitativas conseguiremos un resultado que tenderá a ser claramente más pobre que el que obtendríamos asumiendo el principio de que «en políticas complejas, evaluaciones complejas».



Por otro lado, hemos de ser conscientes de que la visión desde el territorio «afectado» por la intervención pública, tanto sobre la formulación de la política como sobre su proceso de evaluación, acostumbra a ser relativamente escéptico. Sobre todo cuando la formulación general de la política y sus bases conceptuales se hacen muy lejos del lugar en que deberá operativizarse esa política. No es extraño percibir la sensación en los territorios, que más que una política pensada para resolver problemas, se disponen de «soluciones en busca de problemas». Y como ello viene acompañado de recursos, lo normal no es rechazar esa política por extemporánea y retórica, sino adaptarse «creativamente» a la misma, tratando de acercar lo que se ha decidido desde lejos y lo que es la realidad concreta del territorio, para obtener así los recursos que se requieren para aquello que se considera prioritario.

Se ha de tener en cuenta asimismo que muchas veces en los procesos de evaluación coinciden distintos objetivos o metas. Por un lado encontramos la necesidad por parte de los actores en el territorio de responder a lo que las exigencias de la Comisión Europea u otra instancia financiadora plantea. Es decir, se han de rendir cuentas, y se ha de hacer de una cierta forma. Y por otro lado, la necesidad de avanzar en procesos de aprendizaje del propio territorio y de los actores implicados en relación a esas políticas que son en muchos casos innovadoras. Ya que plantean procesos de colaboración entre actores de distintos niveles de gobierno y de diverso estatuto formal, donde no hay costumbre ni tradición de hacerlo. Por ello no deberíamos confundir la relativa «pobreza» de ciertos resultados de los procesos de evaluación que llegan, por ejemplo, a Bruselas, después de un proceso de evaluación hecho de abajo a arriba, pero realizado para cumplir los parámetros necesarios de *accountability* que están reglamentariamente previstos, con la posible riqueza de desarrollo de una evaluación más real y más «útil» que muchas veces puede llegar a producirse en el territorio. ¿Dónde ponemos el énfasis, en el análisis del cumplimiento formal, o en el proceso de aprendizaje? La mejor respuesta es obviamente tratar de cumplir con ambos parámetros, ya que responden a valores y lógicas distintas, pero igualmente pertinentes. Lo peor, no obstante, es confundir y mezclar ambas lógicas y ambos requerimientos. Ya que nuestra experiencia nos indica, que muchas veces lo que es valioso desde una lógica, no lo es tanto en la otra. Y al revés. Pero, es evidente que si el proyecto incorpora un requerimiento formal de evaluación, no debe menospreciarse o tomarlo como una obligación sin valor añadido alguno. Ese proceso formal puede ser y debe ser aprovechado para conseguir mecanismos de respuesta y señales concretas sobre el proceso de implementación, sobre desviación de objetivos, sobre relaciones gestión-resultados, aspectos todos ellos que pueden ser perfectamente aprovechables en secuencias posteriores.



Las políticas de inclusión social tienen casi siempre fuertes elementos de innovación, de adaptación creativa a situaciones heterogéneas y no estandarizables a priori, y precisamente por ello los elementos de proceso son muy significativos. No debería pues extrañarnos que las evaluaciones que tienen en cuenta estos elementos de proceso puedan llegar a ser notablemente más potentes y útiles que las que se centran exclusivamente en el tema «resultados».

Al mismo tiempo, en la lógica propia de las políticas sociales, será importante no desdeñar el tema de la cultura de gestión que ha predominado en esa política sectorial. En los temas sociales, predomina una visión muy de «caso», centrada en la vicisitud personal concreta con la que se enfrenta el operador público. No es fácil salir de esa «cultura» (con grandes ventajas de personalización y adecuación específica a las características de la persona que uno tiene delante), para tratar de contemplar los problemas desde una perspectiva más genérica, que permita por tanto construir categorías analíticas susceptibles de ser posteriormente evaluadas una vez operacionalizadas y desarrolladas las políticas que de ellas se deriven. Tenemos por tanto otro «resultado» positivo derivado de la introducción de una perspectiva de evaluación en políticas de inclusión, que sería el hecho de favorecer perspectivas de trabajo que operen con mejores relaciones entre casos específicos y las categorías con las que acostumbran a operar las políticas en su conformación habitual.

7 ¿SIRVE PARA ALGO EVALUAR?

El tema de la utilidad, al que hemos ido aludiendo, es un tema importante. Las preguntas relevantes, desde mi punto de vista, serían hasta qué punto se aprende en los procesos de evaluación, y hasta qué punto este aprendizaje está luego realmente presente en las nuevas decisiones o políticas a impulsar. Y en este tema el *handicap* no es achacable a las políticas sociales de manera específica, sino que es un problema general en el modo de operar habitual de las administraciones públicas. Simplemente porque los procesos de evaluación no están bien situados en la dinámica decisional de tales administraciones. Lo tradicional es que cuando el proceso de evaluación ha concluido, casi siempre los nuevos programas ya están en marcha. Y han tenido que ponerse en marcha debido a que las dinámicas políticas, presupuestarias y administrativas así lo exigían. Con lo cual la sensación general es que las evaluaciones acaban teniendo poca repercusión en los procesos decisionales. Lo cual no quiere decir que esas evaluaciones no tengan efecto alguno, o que sean inútiles o simplemente retóricas. De ahí la importancia de los informes a medio proyecto, las reuniones de intercambio, etc. Pero, esa realidad menos formalizada debería



exteriorizarse más, para evitar esa sensación general de desencaje entre dinámicas de evaluación y dinámicas de decisión. Dando valor y explicitando en los propios protocolos de decisión las «lecciones» aprendidas en anteriores fases. Al mismo tiempo, se debería ir con mucho cuidado para no acentuar los aspectos más burocráticos de la evaluación, para no dar la impresión de que no se da valor ni se tienen en cuenta aspectos señalados en las evaluaciones de políticas sociales que son más difícilmente cuantificables, menos tangibles, menos «indicadorizables» (si se acepta tal neologismo). Ya que si no, se acentúa exclusivamente la necesidad de que las «plantillas» se rellenen, que los números cuadren y que ello nos permita afrontar con mejor situación la nueva remesa de recursos con la que esperamos seguir avanzando, mejorando aquellos aspectos aprendidos, que curiosamente son aquellos que quizás nos han servido menos para completar los formularios de evaluación.

8 ¿EVALUACIÓN Y CAMBIO DE ÉPOCA?

Desde un punto de vista más general, estamos atravesando un proceso que puede complicar los procesos de evaluación. Como es sabido, estamos en un escenario en el cual las políticas tradicionales, sociales, típicas del estado de bienestar que fue consolidándose en Europa entre los años 1945 y 1980, tienen graves problemas de adaptación a las nuevas realidades de exclusión, de desigualdad y de respuesta a los nuevos escenarios productivos, sociales y familiares provocados por la globalización. Las políticas convencionales de bienestar funcionaban básicamente a partir de cuatro elementos que caracterizaría como: homogeneidad, rigidez, indiferencia y lejanía. Esto permitía desarrollar políticas relativamente universales, en grandes ámbitos territoriales. En cambio, la nueva época en que vivimos, exige cada vez más, políticas que sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad. Esos cuatro nuevos elementos, que aparecen como imprescindibles para dar respuesta a las nuevas necesidades que desde el punto de vista social están planteadas, obligan a que los mecanismos de evaluación recojan esa nueva realidad y esas nuevas exigencias.

En cambio, la propia estructuración de las administraciones públicas con más peso decisonal en las políticas sociales tiende, lamentablemente, a mantener la lógica de lejanía, una cierta indiferencia ante realidades diversificadas y una cierta rigidez en los procesos. Es en este sentido significativa la propuesta surgida de la propia Unión Europea, que plantea que son los procesos de gobernanza, de trabajo en redes, de articulación de los distintos niveles de gobierno, lo que permitiría evitar precisamente que detectemos un creciente



«gap» entre lo que son las dinámicas y necesidades de cada territorio y lo que son las dinámicas comunitarias, político-administrativas, que generan las políticas, los proyectos y en definitiva, la disposición de fondos, para dar respuesta a los nuevos y renovados problemas de inclusión social.

La complejidad de la exclusión social no puede abordarse como si abordáramos estrictamente los temas de pobreza o de desempleo. Ello implica una evidente simplificación. Como sabemos, si hablamos de exclusión social hablamos de multifactorialidad, de multidimensionalidad, de necesidad de implicar a la comunidad en los procesos de respuesta, de participación de los actores, y en muchos casos nos referimos a trayectorias vitales muy específicas, y no de dinámicas indiferenciadas. Cuando, por ejemplo, la Unión Europea detecta con acierto la significación de un potencial de empleo entre los que nunca anteriormente han trabajado (los llamados «inactivos»), la puesta en práctica del proyecto implica buscar a esas personas, detectar esos colectivos. Y cada vez más, esa necesidad de dar respuesta a dinámicas que son menos estandarizables, será una exigencia que nos vendrá de la propia realidad. Será a partir de ese punto cuando deberemos buscar y articular respuestas desde el espacio público (no confundir estrictamente con los poderes o instituciones públicas). Respuestas colectivas a problemas colectivos en ese espacio público concreto. Y para ello, la lógica de actuación de las administraciones públicas debería ser, como en parte se ha ido intuyendo a lo largo de este texto, mucho más la de habilitar que la de decidir, ya que ese proceso de habilitación es el que lograría dar respuestas a esa situación de heterogeneidad, de personalización, de cercanía y de flexibilidad a la que antes se hacía referencia.

La impresión que predomina es que será probablemente mucho más complicado hacer evaluación de políticas sociales en el futuro, al tratarse de políticas más complejas; con más actores; donde el proceso es generalmente mucho más importante que los resultados concretos; donde hay muchos más casos personales y específicos que casos estandarizables; donde se pone mucho de relieve el énfasis en la transversalidad y en la integralidad de respuestas y no en la sectorialidad (cuando en cambio estamos muy acostumbrados a trabajar sectorialmente, «ministerialmente»). Pero, de seguirse una lógica más descentralizadora en la implementación y la implicación social de esas políticas, puede surgir una cierta facilidad en los procesos de evaluación, al dar más valor y «voz» a la proximidad, a la comunidad en que se implementan esas políticas. Acercando así los procesos de evaluación al sitio en el que se está realmente trabajando en ese campo. No aceptando lógicamente que cualquier cosa vale. Pero estableciendo mucho más diálogo con lo que es el territorio. Y de ahí puede derivar, pienso, más capacidad de aprendizaje.



9 ¿EVALUACIÓN Y TRABAJO EN RED?

Finalizaríamos con algunos comentarios sobre cómo avanzar en la evaluación de los mecanismos de red, de gestión de redes, de *governance*, cuando precisamente en las políticas de inclusión social se pone crecientemente de relieve la significación de la implicación colectiva y de las lógicas de colaboración público-no público en sus procesos de formulación e implementación. Éste es sin duda un déficit significativo en estos momentos. ¿Pueden evaluarse este tipo de cuestiones? ¿Puede evaluarse, por ejemplo, la confianza interorganizativa? Asumamos que una red viene marcada por elementos de interdependencia, de continuidad en esa interdependencia y por la no-existencia de un centro jerárquico en esa red. Si esos son tres elementos claves, ¿cómo podemos evaluar la capacidad de *governance* de esa red?, ¿su capacidad de respuesta colectiva a unas demandas a las cuales la red intenta dar respuesta de una manera interdependiente, de una manera continuada y sin lógicas jerárquicas?

Podemos tratar, en principio, de analizar los procesos de formación de la red. Es decir, trabajar con lo que podríamos denominar el cálculo de costes y beneficios que hacen los actores que componen esa red. Los diversos actores tienen sus propias expectativas sobre los procesos de colaboración a emprender. Tienen sus propios puntos de vista sobre los problemas a resolver. Y tienen o no experiencias previas de colaboración con el resto de actores de la red. Por otro lado, convendría examinar el grado de consolidación de los procesos de confianza mutua entre los actores de la red. ¿Hasta qué punto conocen, comprenden y comparten los objetivos del resto de participantes? De esa comprensión dependerá la construcción de vínculos de confianza. La manera de construir indicadores al respecto dependerá de la exploración de criterios cualitativos, de procesos comparativos entre las distintas fases del proyecto, para encontrar así parámetros que nos permitan hablar de avances y retrocesos.

Por otro lado, la confianza no sólo se desarrolla y se consolida cuando se comprenden los objetivos de los demás, sino cuando puedo compartir total o parcialmente esos objetivos, entendiendo las formas de hacer del resto de actores y, de alguna manera, compartiendo esas formas de hacer. Es decir, aquí deberíamos poder hablar de compatibilidad cultural y de compatibilidad estratégica. Lo cual, evidentemente, es el punto clave para la consolidación de esa red porque estamos intentando construir mecanismos de respuesta colectiva a problemas colectivos, como son los que centran los esfuerzos de las políticas de inclusión. Se trata por tanto de conseguir evaluar la gestión



de las interacciones, analizando cómo se ha procedido a formar la red; cuáles han sido los criterios de inclusión, qué reglas de negociación se han seguido; qué se ha hecho para dinamizar esa red; qué espacios concretos interinstitucionales se han creado para dar respuesta a la heterogeneidad de los actores, y qué mecanismos de resolución de conflictos interorganizativos se han ido construyendo para dar respuesta a los problemas a medida que se han ido produciendo. Si aceptamos que el trabajo compartido, el trabajo en red, es hoy determinante en las políticas de inclusión, entonces buscar estrategias para tener en cuenta el valor generado por la construcción de esa red, y evaluar su eficacia y su capacidad de aprendizaje conjunto, así como su fuerza para el futuro, son elementos cada vez más significativos en toda dinámica de evaluación de las políticas sociales en la actualidad.



Las limitaciones de los subsidios condicionados y la renta básica en tiempos de depresión

Daniel Raventós

Presidente de la Red Básica (www.redrentabasica.org) y profesor titular del departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y Metodología de las CCSS de la UB

Sumario

1. Los subsidios condicionados (especialmente, las rentas mínimas de inserción).
2. La renta básica y la crisis económica.

RESUMEN

La Renta Básica es una propuesta que poco tiene en común, más allá de semejanzas superficiales, con el tipo de subsidios condicionados propios de los Estados de bienestar europeos. La Renta Básica es una asignación monetaria incondicional a toda la ciudadanía y personas residentes. En este texto, se explican algunas de las principales diferencias entre la Renta Básica y los subsidios condicionados que conocemos (con especial mención a las llamadas rentas mínimas de inserción) y, en segundo lugar, se analiza el papel que esta medida podría desempeñar en una situación económica de crisis como en la que estamos inmersos ya desde mediados del año 2007.

Palabras clave:

Renta básica, crisis económica, subsidios condicionados, estado de bienestar, capitalismo contemporáneo.

**ABSTRACT**

Whatever the superficial appearances, Basic Income has little in common with the means-tested subsidies that are a feature of the welfare state in Europe. Basic Income is an unconditional cash grant to every citizen and recognized residents. I shall discuss, first, some of the main differences between Basic Income and the means-tested subsidy, with particular attention to minimum income support (rentas mínimas de inserción, RMI). Second, I shall analyze the role Basic Income could play in a situation of grave economic crisis like the one we have at present.

Key words:

Basic income, economic crisis, conditional subsidies, welfare state, contemporary capitalism.

1

LOS SUBSIDIOS CONDICIONADOS (ESPECIALMENTE, LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN) EN COMPARACIÓN CON LA RENTA BÁSICA

Las rentas mínimas de inserción (RMI) están introducidas en muchos países europeos.⁽¹⁾ Unas están diseñadas de forma altamente centralizada (como sería el caso de la República Francesa), y otras de forma más descentralizada (como sería el caso del Reino de España). El objetivo de estas rentas mínimas de inserción es combatir la pobreza. Este tipo de programas tienen unas deficiencias o limitaciones, como enseguida mostraré, que son, en gran parte, comunes a las prestaciones condicionadas, «focalizadas» (como las llaman especialmente en América Latina) o selectivas.

Los problemas pueden ser divididos en tres grupos: 1) problemas antiguos de prestaciones asistenciales para personas sin recursos, 2) problemas más recientes provenientes de las transformaciones que sucedieron a la crisis del Estado de bienestar, y 3) problemas más directamente relacionados con los programas de inserción laboral o trabajo remunerado incentivado.

1) Del primer grupo cabe señalar los siguientes puntos:

Las limitaciones presupuestarias de los programas de RMI. En general, con estos programas se cubre un porcentaje pequeñísimo de la población pobre, como corresponde a un presupuesto también escaso dada la magnitud del campo a cubrir.

Las RMI se asocian con la conocida trampa de la pobreza. Los programas de RMI son unas prestaciones monetarias que, como corresponde a un subsidio condicionado, no son acumulativas. Son prestaciones que a lo sumo complementan una posible renta percibida hasta el umbral que el programa fije. Esta condicionalidad es un estímulo negativo para aceptar posibles ofertas de trabajo remunerado de baja cuantía (los pocos beneficiarios de estos programas no acostumbran a tener una calificación laboral muy alta) o incluso de trabajo remunerado a tiempo parcial. No estimula a hacerlo, porque se pierde una unidad monetaria de prestación por cada unidad monetaria de ingreso salarial que pudiera percibirse en el caso de aceptarse estos trabajos. La no acumulabilidad de

(1) Para esta primera parte me he basado especialmente en RAVENTÓS, Daniel. *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*. Londres: Pluto Press, 2007 (hay versión castellana con el título *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo, 2007); y en ARCARONS, Jordi *et al.* *Viabilitat i impacte d'una Renda Bàsica de Ciutadania per a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània-Fundació Jaume Bofill, 2005.



las RMI a otras rentas motiva, a su vez, el pequeño fraude fiscal. Los beneficios a corto plazo que la posibilidad de obtener dos rentas (la de la prestación y la de una actividad desarrollada en el ámbito del llamado trabajo sumergido) estimulan la materialización de este fraude. Aunque los perjuicios a largo plazo (trabajo no legalizado que no constará nunca como merecedor de ser tenido en cuenta a la hora del cálculo futuro de posibles derechos de pensiones de jubilación) y a no tan largo plazo (la imposibilidad de acceder al seguro de desempleo) son muy grandes, las necesidades del corto plazo pesan más.

La cobertura insuficiente de los programas de RMI es otro de los problemas que presentan estas prestaciones. Efectivamente, se trata de programas que no llegan a alcanzar la totalidad de la población que potencialmente podría ser beneficiaria de ellos.

La estigmatización es un problema no menor asociado a las RMI. Algunas de las personas beneficiarias de estos programas se consideran, por el hecho mismo de entrar en un programa para pobres, fracasadas socialmente. De ahí que se hable de un «estigma social» para hacer referencia a este problema.

Estos programas, a su vez, suponen unos costes de administración muy importantes. La proporción de este coste en relación al presupuesto total del programa es muy elevada. Ello es así porque hay personal implicado en la selección, en el seguimiento de los beneficiarios, en la evaluación de los resultados, etc. Todo esto cuesta dinero que también debe pagarse.

Seguramente, estos programas de RMI sean uno de los mejores ejemplos de control invasivo de las vidas de los beneficiarios por parte de los servicios sociales. Este control no es una perversidad achacable a los trabajadores de los servicios sociales, sino al propio diseño de estos programas. Se han de cumplir una serie de condiciones para acceder a las RMI y para seguir teniendo derecho a percibir las una vez concedidas, y estas condiciones deben ser controladas. Y controlar las condiciones significa inevitablemente la invasión de las vidas de los beneficiarios de las RMI.

2) Del segundo grupo de problemas, es decir, de los provenientes de las transformaciones más propias de la crisis del Estado de bienestar de los últimos 30 años, apuntaré los siguientes:

La desconexión de las RMI (entre otras prestaciones sociales) con respecto al sistema fiscal motiva que se produzca en no pocas ocasiones una situación poco recomendable: los gastos fiscales superan las cantidades de las prestaciones de las RMI (y de otros programas). Ello genera una evidente falta de equidad, puesto que, además, las desgravaciones y deducciones fiscales benefician de forma muy mayoritaria a las franjas de rentas medias y superiores.

Los cambios en el tipo de familia (quizás sería más aconsejable referirnos al plural «familias») o formas de convivencia que se han venido produciendo a lo largo de las últimas décadas también han puesto en cuestión los programas basados en un supuesto de un cierto tipo de familia tradicional.

La existencia de paro de larga duración, el fenómeno relativamente reciente en Europa de los *working poor*,⁽²⁾ la feminización de la pobreza... son realidades más recientes, de las tres últimas décadas, que han provocado un aumento muy considerable del número de personas sin derecho a la protección contributiva.⁽³⁾

3) Finalmente, existen los problemas más directamente relacionados con los programas de inserción laboral (las propias RMI) o de trabajo remunerado protegido. «En el primer caso, la promesa de inserción laboral raramente se cumple en condiciones normales equiparadas a las del resto de la población ocupada estable, de forma que los diferentes “planes de inserción” a menudo se convierten en una serie de actividades para “tener entretenidos” a los pobres más que un proceso de inserción con garantías reales de éxito. En el caso de la ocupación social protegida, los trabajos proporcionados acostumbran a ser, en muchos casos, desagradables y poco calificados; lo que hace difícil conseguir los objetivos previstos de inserción, reconocimiento social y similares: un trabajo “de caridad” no es mucho mejor que una renta “de caridad”».⁽⁴⁾

Una buena forma de contrastar la renta básica (RB) con las RMI (y, de forma más general, con los subsidios condicionados propios de los actuales Estados de bienestar que requieren un test de recursos) es comparando punto por punto los problemas que, como se ha apuntado anteriormente, padecen estas últimas.

(2) Véase entre la ya relativamente abundante literatura sobre los *working poor*: LATTI, Mia y Ramón PEÑA. *Working poor in the European Union*. Dublin: European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 2004; MEDIALDEA, Bibiana y Nacho ÁLVAREZ: «Ajuste neoliberal y pobreza salarial: los «working poor» en la Unión Europea. *Viento Sur*, 2005, núm. 82, págs. 56-64; y Wolfgang STRENGMANN-KUHN. «Working Poor in Europe: A Partial Basic Income Workers?» Ginebra: Basic Income European Network, 9th International Congress, 2002.

(3) El sistema contributivo establece una relación directa entre cotizaciones sociales y un destino que ha sido establecido con anterioridad. Se ha de pagar una cuota que permite no solamente la financiación de una prestación determinada, sino también la obtención de un derecho («subjeto»: la aportación que el sujeto realice le garantiza el acceso a una prestación económica no arbitraria porque estará directamente relacionada con la cuota que haya pagado y el tiempo que la haya estado pagando) por parte del sujeto. Normalmente, dentro del modelo contributivo se han de diferenciar dos opciones: la del reparto y la de la capitalización. En la primera opción, las contribuciones de la población activa sirven para financiar las devoluciones que recibe otro gran grupo de la población, la población pasiva con derecho a pensión. De aquí que se hable de «solidaridad intergeneracional». La opción de la capitalización establece que la persona beneficiaria percibirá, cuando se jubile, la cantidad que haya acumulado durante el periodo de vida laboral activa. Esta cantidad incluye las aportaciones previamente realizadas y los intereses que se hayan pactado. Esta es la opción preferida por los sistemas privados.

(4) ARCARONS, Jordi *et aliter*. *Viabilitat i impacte d'una Renda Bàsica de Ciutadania per a Catalunya*, op. cit., 62.



En caso de diseñarse competentemente la forma de financiación de la RB,⁽⁵⁾ no debería presentar problemas presupuestarios como los que habitualmente caracterizan a los programas condicionados de lucha contra la pobreza.

En cuanto a las trampas de la pobreza y del paro, una rémora asociada a las RMI entre otros subsidios condicionados, son muy bien sorteadas por la estructura de incentivos y penalizaciones que comporta la RB. La RB es definida como un «suelo», una «base» no incompatible con otras fuentes de renta que se pueda llegar a percibir. Por ello no tiene razón de ser la opción de «esconder» la percepción de la RB, que no puede ser retirada por el hecho de acceder su perceptor a otras fuentes de renta. En caso de que esta fuente de renta se concrete en un salario, y aunque este salario pueda ser objeto de una imposición fiscal superior a la que antes de la introducción de la RB se practicaba, en ningún caso debe suponerse que esta nueva imposición fiscal pueda llegar a alcanzar un tipo impositivo marginal del 100%. A diferencia, pues, de los subsidios condicionados, una persona que esté trabajando remuneradamente siempre percibirá más ingresos que una que esté percibiendo solamente la RB: esto es así mientras el tipo impositivo marginal no llegue, precisamente, al 100%. La RB, contrariamente a lo que se sugiere habitualmente, podría ser en muchos casos un estímulo para desarrollar trabajos remunerados,⁽⁶⁾ mientras que los subsidios condicionados no sólo no suponen este incentivo sino que representan todo lo contrario.

La trampa del paro tiene una dimensión pocas veces bien subrayada. Esta dimensión puede resumirse rápidamente como sigue: se substituye la regularidad de los pagos que supone el subsidio o el seguro de paro por la incertidumbre asociada a los pagos del nuevo trabajo. También cabe incluir en esta dimensión el miedo ocasionado por la inseguridad de satisfacer al demandante de trabajo. Efectivamente, si se pierde el trabajo existe la posibilidad de volver a reclamar el pago del subsidio de paro, pero los retrasos administrativos pueden ser incluso disuasorios en algunos casos. «El riesgo de interrupción de la renta se sitúa principalmente en el momento de acceder a la ocupación y en el momento del abandono, y aquellos que no pueden contar con reservas significativas (...) se exponen al riesgo de comenzar una espiral de endeudamiento, la expulsión del piso, el corte del gas, etc. Incluso aunque la probabilidad objetiva sea relativamente débil, la perspectiva de un proceso de estas características es suficiente para retroceder prudentemente a la trampa del paro».⁽⁷⁾ No es ne-

(5) Para un modelo de financiación de la RB, véase ARCARONS, Jordi *et al.* *Viabilitat i impacte d'una Renda Bàsica de Ciutadania per a Catalunya*, op. cit., Cap. 3; RAVENTÓS, Daniel. *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*, op. cit. Cap. 8; y ARCARONS, Jordi i Daniel RAVENTÓS. *Finançament de la Renda Bàsica* (en prensa).

(6) Véase RAVENTÓS, Daniel. *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*, op. cit. Cap. 4.

(7) VAN PARIJS, Philippe. «L'allocation universelle contre le chômage». *Revue Française des Affaires Sociales*, 1996, vol. 50, núm. 1.

cesario insistir en que, dadas las características de la RB, esta dimensión de la trampa del paro quedaría perfectamente superada por esta medida. Efectivamente, con la RB desaparece el miedo a la pérdida de la regularidad de los ingresos, así como las aprensiones asociadas que enumera Van Parijs en la cita apuntada.

Al ser acumulable a otras rentas, la RB no incentiva el pequeño fraude fiscal, como sí lo hacen los subsidios condicionados. Con la RB dejan de existir pequeños beneficios a corto plazo que estimulen a esconder el trabajo remunerado que se pueda estar haciendo. La RB permite la obtención de dos o más rentas. Además, los perjuicios a largo plazo que supone el pequeño fraude —por ejemplo, por optar por un trabajo sumergido que no constará nunca a la hora del cálculo futuro de posibles derechos—, toman más fuerza con la existencia de la RB, por lo que carece aún más de sentido incurrir en ellos.

La RB, a su vez, no tiene el menor problema de cobertura, puesto que abarca al conjunto de la ciudadanía y residencia acreditada. Es decir, el déficit de cobertura frecuente asociado con los programas contra la pobreza queda eliminado.

El problema de la estigmatización asociado a los subsidios condicionados no es solamente un problema técnico. Con la RB desaparece la estigmatización asociada al fracaso social que para muchos comporta el ser beneficiario de un subsidio de pobreza. Todo ello, por una razón sencilla y evidente: al ser una asignación que recibiría toda la ciudadanía, nadie se sentiría «señalado» por el hecho de recibirla.

Los costos administrativos y de gestión, tan altos en los programas de subsidios condicionados proporcionalmente a la cantidad global asignada al conjunto de los perceptores, son mucho más reducidos con la RB. Proporcionalmente, no hay ninguna duda, puesto que la cantidad recibida por todos los beneficiarios sería mucho más grande. Pero de forma absoluta tampoco la hay, puesto que no es difícil imaginar que el costo de garantizar el abono (previsiblemente mensual) de la RB sin tener que acometer comprobaciones de ningún otro tipo (nivel de renta, estado de necesidad...) no debería suponer un gasto muy grande en términos de personal.

En cuanto a los controles sobre las vidas de los beneficiarios por parte de los servicios sociales, tan característicos de los subsidios condicionados, especialmente de las RMI, creo que es evidente que la incondicionalidad de la RB permite superarlos prácticamente por completo. Si solamente se trata de acreditar la residencia, la invasión de la vida privada (ligada, pongamos por caso, a la comprobación de recursos) desaparece.



En cuanto a las arbitrariedades administrativas, la RB es un buen remedio contra ellos. Efectivamente, un sistema de RB suprime la discrecionalidad que los subsidios condicionados pueden conllevar por parte de algunas administraciones. La RB, al recibirse independientemente de otras condiciones que no sean las de ciudadanía o residencia acreditada, no permite la arbitrariedad por parte de funcionarios poco escrupulosos.

La RB puede financiarse de distintas maneras, pero si la financiación se integra en el sistema fiscal, aumentaría la redistribución de la renta de ricos a pobres y la transparencia fiscal. Una situación en la que el sistema de prestaciones sociales estuviera integrado en el sistema fiscal, algo que puede permitir la RB, sería mucho más equitativa que la que tenemos en la actualidad.

La RB es individual: se percibe independientemente de la forma de convivencia elegida. Es decir, la RB no depende de una forma de relación hogareña determinada. Se conviva en un mismo techo con un grupo de amigos, o con una persona del mismo sexo, o de distinto sexo, o con personas de varias generaciones... la RB, a diferencia de los subsidios condicionados, se percibiría de forma individual. Esta característica supondría también una acomodación a las transformaciones de la familia constatadas a lo largo de las últimas décadas.

La RB también supondría una buena respuesta a las deficiencias que presentan las RMI (o, de forma más general, las prestaciones condicionadas) en lo que respecta a los cambios en el mercado de trabajo de las últimas décadas: paro de larga duración, fenómeno de los *working poor* —mujeres, especialmente—, contratación muy precaria para porcentajes altos de la clase trabajadora... Muchas personas afectadas por estas transformaciones del mercado laboral no tienen derecho a prestaciones contributivas. Por sus características, la RB se adapta perfectamente a estas situaciones tan dispares.

Queda aún por mencionar el hecho de que, en comparación con las prestaciones condicionadas, la RB, por su carácter incondicional, no depende de que se alcance o no la inserción laboral. Y ello comportaría, dicho sea de paso pero en ningún caso marginalmente, que determinados trabajos remunerados de «caridad» desaparecerían, y, con ellos, toda la carga estigmatizadora que muchas veces comporta para los que los desarrollan.

2 LA RENTA BÁSICA Y LA CRISIS ECONÓMICA

Me propongo, en esta segunda parte, analizar el papel que la RB podría desempeñar en una situación económica de crisis como en la que estamos inmersos ya desde mediados del año 2007.⁽⁸⁾

Algunas aclaraciones previas pueden ser útiles. Intentar esbozar cómo una RB podría incidir en una situación económica depresiva es algo bien distinto a las facilidades (o dificultades) para su implantación en la misma coyuntura. Se puede estar de acuerdo en que la RB sería muy beneficiosa en una situación depresiva y, a la vez, opinar que las dificultades políticas para su implantación en esta misma coyuntura son poco menos que insuperables. Contrariamente, se puede tener la convicción de que una situación económica que tanto sufrimiento adicional comportará a los más vulnerables, ofrece un momento muy pertinente para proponer la RB. Las razones de lo primero, las virtudes de una RB en una situación económica deprimida, no tienen necesariamente que ayudar a lo segundo, las mayores facilidades (o dificultades) para su implantación en esta misma coyuntura. Tampoco será motivo de interés aquí la evaluación de los pasos intermedios (el gradualismo, como también se acostumbra a calificar con mayor o menor fortuna) para llegar a una RB considerada plena. Esto pertenece al dominio de los apoyos sociales y políticos de la propuesta y de la coyuntura política y social precisa de la que estemos hablando lo que, no hace falta apuntarlo, variará según la zona o el país.⁽⁹⁾

La segunda distinción se refiere a la calificación de la situación económica actual como depresiva. Calificación que no está libre de polémica. El *National Bureau of Economics Research* de EE.UU. califica a una situación de recesión cuando, al menos, durante dos trimestres consecutivos se dan resultados negativos del PIB. La depresión, aunque no goza de una definición tan informativa como la de recesión, se produce cuando se encadenan varios trimestres con crecimiento negativo del PIB. O, dicho de otra manera, la depresión se da cuando la recesión se instala durante un considerable lapso de tiempo. Más escuetamente aún: una depresión es una recesión larga. Hay quien opina que se trata de dos definiciones, la de depresión y la de recesión, que no son muy operativas. Sería más ajustado tener en consideración indicadores básicos de toda economía, como la producción y el empleo, para calificar a una situación de depresiva o no. En todo caso, según la definición apuntada, técnicamente ya se pudo hablar de depresión en algunos países en el segundo trimestre de 2009, y en otros países se entrará en recesión a lo largo de los próximos trimestres.

La tercera distinción va sobre la explicación de la crisis. A lo largo de los últimos meses se han podido leer miles de artículos sobre las causas de la crisis.

(8) Esta segunda parte está basada en RAVENTÓS, Daniel. «Una renta básica en una economía deprimida ¿tiene sentido?» <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2349> y en LO VUOLO, Rubén y Daniel RAVENTÓS. «Basic Income in Times of Grave Economic Crisis». <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=814>, así como en «Algunas consecuencias de la crisis económica en Argentina y el Reino de España y la propuesta de la renta básica (o ingreso ciudadano)». *Sin Permiso*, 2009, núm. 5.

(9) Las razones que harían conveniente (o más pertinente) una RB en una situación económica depresiva no es algo discorde con la idea defendida por distintos autores, entre los que me incluyo, de que se trataría de una medida que merece defenderse también en una hipotética situación de pleno empleo y de bonanza económica.



Pueden fácilmente detectarse al menos dos grandes grupos de explicaciones. En primer lugar, la explicación liberal, en el sentido estadounidense, de izquierdas (Stiglitz, Hudson, Krugman...), que achacan la crisis a los excesos desreguladores del neoliberalismo. En segundo lugar, la explicación de distintos autores marxistas (Brenner, Bello, Bellamy Foster...) que estudian la crisis no solamente como un efecto de la desregularización excesiva de las últimas décadas de neoliberalismo sino como una crisis de sobreproducción. Se trata, para estos últimos, de la tendencia del capitalismo a disponer de una gran capacidad productiva que termina por rebasar la magnitud de consumo de la población debido a las desigualdades que limitan el poder de compra popular, lo cual termina por erosionar las tasas de beneficio. La explicación que se aporta de la crisis, quién lo va a dudar, es un buenísimo indicador de las recetas más o menos explícitas que se ofrecen para salir de ella.⁽¹⁰⁾

La cuarta y última distinción hace referencia a que, aunque la RB sea definida como una asignación monetaria incondicional a toda la ciudadanía y personas residentes en una zona geográfica determinada, no todas las personas partidarias de esta propuesta coinciden en la cantidad y la forma de financiarla. Hablar de cantidad precisa (o del criterio: umbral de la pobreza, 80 o 90% del salario mínimo interprofesional, o aún algunos otros que se han propuesto.) de RB y de la forma de financiarla nos remite a otra cuestión muy importante: la opción de política económica y social que se defiende. Se puede encontrar a defensores de la RB que a su vez sean partidarios de políticas económicas y sociales muy distintas.

Con estas distinciones en mente, ya podemos abordar el papel que, en mi opinión, tendría una RB en una situación económica de crisis. Para hacer más clara la exposición que sigue, deberá tenerse en cuenta que me estaré refiriendo a una RB de una cantidad similar al umbral de la pobreza.

2.1. La inseguridad económica y vital por la pérdida del puesto de trabajo

La pérdida involuntaria del puesto de trabajo provoca una situación de inseguridad económica y vital sobre la que se han escrito tantas páginas que cualquier comentario adicional sería redundante. La media en el Reino de España fue en 2007 de 2.039.000 de parados mensuales, si bien a partir del tercer trimestre ya mostraba una tendencia claramente alcista. Lo que es más signifi-

(10) De la abundantísima literatura sobre la crisis actual, puede leerse una selección en la revista electrónica *Sin Permiso* (www.sinpermiso.info) en donde se encuentran más de 250 artículos dedicados directa o indirectamente a la crisis. Hay una gran variedad de artículos de las dos visiones de la crisis, la de inspiración liberal de izquierdas y la de orientación marxista, de autores como: Walden Bello, Michael Hudson, Paul Krugman, Mike Whitney, John Bellamy Foster, Robert Brenner, Michael R. Krätke, Joseph Stiglitz, Sasan Fayazmanesh, Pam Martens, Elmar Alwater, Sam Pizzigati, Robert Pollin, George Monbiot, Dean Baker...

cativo: el número de personas en paro ya en noviembre de 2008 representaba más del doble que el mismo mes del año anterior. La Comisión Europea indicaba recientemente que el Reino de España sería el lugar con mayor tasa de desempleo a finales de 2009, algo que efectivamente se está cumpliendo. Los datos del primer trimestre de 2009 indican que, de momento, el paro sobrepasa los 4 millones. Ni la previsión más alegre pone en duda que en el año 2010, el desempleo seguirá creciendo. Y otras previsiones más cautelosas ponen el crecimiento del desempleo hasta el 2011.

Perder el puesto de trabajo, pero disponer de una RB indefinida supondría afrontar la situación de forma menos preocupante. Esta característica obvia de la RB sirve para cualquier coyuntura económica. En una coyuntura de crisis, en donde la cantidad de desempleo es mucho mayor, la mencionada característica de la RB cobra mayor importancia social.

2.2. La pérdida de actividades de autoocupación y de la pequeña propiedad

La RB ha sido asociada a la reducción del riesgo de iniciar determinadas actividades de autoocupación. Como es sabido, hay dos tipos de emprendedores: aquellos que tienen un colchón (familiar la mayoría de las veces) que les permite plantear un proyecto empresarial de forma racional y temperada, y aquellos para los cuales la autoocupación es la única salida laboral. En el segundo caso, el riesgo en el que se incurre no es sólo perder la inversión, sino perder los medios de subsistencia, lo que hace que cualquier decisión sea mucho más angustiosa. Pero el riesgo no termina aquí: en muchos casos, la falta de un capital inicial mínimo retrae a potenciales emprendedores. La RB, en cambio, permitiría a los emprendedores del segundo tipo capitalizar el proyecto empresarial y, al tiempo, no ser tan dependientes del éxito del proyecto para sobrevivir. En una situación depresiva, la RB, además de representar un incentivo para emprender tareas de autoocupación, supondría una mayor garantía para poder hacer frente, aunque fuera parcialmente, a los que el pequeño negocio les ha ido mal. Así como la posibilidad de iniciar otro con más posibilidades que el anterior.

2.3. Caja de resistencia en caso de huelga obrera

En otras ocasiones he comentado⁽¹¹⁾ que la RB supondría, en caso de huelga, una especie de caja de resistencia incondicional cuyos efectos para el fortalecimiento del poder de negociación de los trabajadores son fáciles de ca-

(11) Por ejemplo en RAVENTÓS, Daniel. *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo, 2007; y en RAVENTÓS, Daniel y David CASASSAS, «La Renta Básica y el poder de negociación de “los que viven con permiso de otros”». *Revista Internacional de Sociología*, 2003, núm. 34, 187-201. Véase también WRIGHT, Erik Olin. «Basic Income as a Socialist Project». *Basic Income Studies*, 2006, núm. 1.



librar. Efectivamente, el hecho de que en caso de conflicto huelguístico los trabajadores dispusiesen de una RB permitiría afrontar las huelgas de una forma mucho menos insegura: a día de hoy, dependiendo de los días de huelga, los salarios pueden llegar a reducirse de forma difícilmente soportable si, como acostumbra a ocurrir para la inmensa mayoría de la clase trabajadora, no se dispone de otros recursos.

Pues bien, en una coyuntura de ataque a los puestos de trabajo y a los salarios (la patronal española, CEOE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, entre muchos otros organismos, se han manifestado sin la menor brida por la moderación salarial o, más aún, por el abaratamiento del «factor trabajo»), las luchas de resistencia de mayor o menor intensidad para intentar evitar los despidos y el deterioro de las condiciones de trabajo son frecuentes. Estamos asistiendo a un permanente y renovado anuncio por parte de un buen número de empresas de presentaciones de expedientes de cierre o de regulación de plantilla. El papel de caja de resistencia que la RB podría cumplir en estas luchas de resistencia para defender los puestos de trabajo se vería incrementado. Como debiera ser muy sabido, la crisis económica del capitalismo puede desembocar en un gran retroceso de conquistas sociales duramente conseguidas. La RB exige ser vista en este punto como el medio material de buena parte de la clase trabajadora para resistir a este retroceso.

2.4. La erradicación de la pobreza

El porcentaje de pobres en el Reino de España no ha cambiado significativamente en las últimas décadas.⁽¹²⁾ Cuando el crecimiento económico ha sido importante, y en ocasiones muy vigoroso, la proporción de personas pobres, casi un quinto exacto del total de la población, no ha variado a lo largo de las últimas décadas. La crisis económica comportará, en cambio, un aumento rápido y significativo de la pobreza. Así, mientras que tasas de un crecimiento económico substancial han sido necesarias para mantener la proporción de po-

(12) Las conclusiones al respecto del último informe FOESSA, que está confeccionado mucho antes de la manifestación de la crisis, son bien claras: «Las tasas de pobreza son muy similares a las que ya existían décadas atrás, manifestándose, por tanto, en el caso de la pobreza los mismos rasgos ya enunciados para las tendencias de la desigualdad. En primer lugar, y en clara ruptura con la tendencia de décadas anteriores, desde el primer tercio de los años noventa la pobreza ha dejado de reducirse. En segundo lugar, contrasta la ausencia de cambios significativos en los indicadores de pobreza con el notable crecimiento registrado por la actividad económica y el empleo. Y, en tercer lugar, tal como se ha señalado en el caso de la desigualdad, los indicadores de pobreza siguen manteniéndose muy elevados en el contexto europeo. España sigue encajada en un clúster periférico dentro de la UE y es el único de los países que partiendo de altos niveles de pobreza, salvo Irlanda, no ha conseguido reducciones sustanciales de las tasas. Esta situación no se compensa por una hipotética mayor movilidad, dado que los patrones de cronificación de la pobreza en España muestran una mayor generalización de las situaciones de pobreza permanente que en el promedio de los principales países de la UE» (p. 37).



bres, unas tasas negativas o positivas muy pequeñas comportarán un crecimiento espectacular de la pobreza.

Aunque la pobreza no es sólo privación y carencia material, diferencia de rentas (porque es también dependencia del arbitrio o la codicia de otros, ruptura de la autoestima, aislamiento y compartimentación social de quien la padece) una RB equivalente al menos al umbral de la pobreza sería una forma de acabar con ella, si no completamente, cuanto menos dejarla en porcentajes muy marginales. En una situación de depresión económica en la que, como ha quedado dicho, los porcentajes de pobreza aumentarán de forma significativa, pudiéndose llegar pronto a una proporción de un pobre cada cuatro habitantes (ahora es de uno a cinco) o incluso más, la RB representaría un buen dique de contención de esta oleada de pobreza.

Llegados aquí, creo necesaria una breve recapitulación de esta segunda parte y añadir algo más:

Las razones que harían más pertinente una RB en una situación económica depresiva no desmienten, como queda dicho, la idea de que se trataría de una medida que merece defenderse también en una hipotética situación técnica de pleno empleo y de bonanza económica. Cabe añadir que sorprende constatar lo rápido que aflora el dinero público en determinadas circunstancias de crisis económica y lo mezquino que resulta cuando se trata de garantizar la existencia material de toda la población. Recordaré que los rescates y las ayudas a los bancos realizadas en Estados Unidos suman 12'8 billones de dólares (hasta abril de 2009). O lo que es lo mismo: 42.105 dólares por habitante.⁽¹³⁾ Además, esta cantidad es igual a 14 veces el efectivo en circulación (casi 900.000 millones). Y se trata de una cantidad muy próxima al conjunto del valor del PIB estadounidense.

La RB puede ser un elemento, importante sin duda, de una sociedad justa, pero suponer que esta medida es algo suficiente para esta sociedad justa, o bien es tener una concepción hipertrófica de la RB o bien una idea raquítica de lo que es una sociedad justa. Una RB puede teóricamente concebirse en una sociedad que transpire injusticias por muchos poros.

Una RB que personalmente considero política y aún filosóficamente interesante tendría que ir ligada a una redistribución de la renta de los ricos a los pobres. Y esto significa hablar del papel de los impuestos.⁽¹⁴⁾ «Los impuestos,

(13) Véase para el detalle <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/1137413/04/09/2/Cuanto-cuesta-el-rescate-financiero-de-EE.UU.-La-cantidad-total-casi-asciende-al-PIB-del-pais.html>

(14) Aunque me he referido preferentemente al Reino de España, creo que puede aportar alguna información la siguiente alusión a los EE.UU. En este país se ha llegado a esta increíble situación: los tipos impositivos nominales a los más ricos ha pasado del 91% en el año 1961 al 35% de la actualidad. Más concretamente, en los años 1961, 62 y 63 la tasa marginal máxima era del 91% y la base im-



lejos de ser una obstrucción de la libertad, son una condición necesaria de su existencia», era la forma insuperable de expresarlo del constitucionalista estadounidense Cass Sunstein en una entrevista realizada ya hace una década en el *University of Chicago Chronicle*.⁽¹⁵⁾ Significa no un debate sobre mayor o menor regulación, sino, para decirlo con el economista Dean Baker, en beneficio de quién.⁽¹⁶⁾

Una RB políticamente interesante debe ser en beneficio de la población trabajadora y de menos ingresos, tanto en las épocas de crisis como en las de bonanza económica.

ponible a partir de 400.000 dólares. Con pequeñas variaciones de 1964 a 1970 pasamos a los años que van de 1971 a 1980, ambos inclusive, en donde la tasa marginal máxima era del 70% con una base imponible a partir de 200.000 dólares. De 1982 a 1986 la tasa marginal máxima ya era del 50% con bases imponibles algo inferiores a 200.000 dólares. Con sucesivas disminuciones de la tasa marginal máxima llegamos al año 2003 con una tasa marginal máxima del 35%, tasa que se mantiene hasta el año 2008 con una base imponible a partir de 357.700 dólares en este último año. Debe añadirse que, una vez contadas las distintas deducciones, el tipo efectivo normalmente es bastante más bajo que el nominal de la tasa marginal máxima. Así, una persona soltera que ganase en el año 2008 400.000 dólares, pagaría un tipo efectivo del 29,6%. Pero lo más espectacular es que si se tratase de rentas del capital, aún pagaría un tipo mucho menor, del 15% o menos. Esta gran rebaja continuada de los impuestos a los más ricos es parte de la explicación de la tremenda redistribución de la renta de los pobres a los ricos en las tres últimas décadas. El que fue ministro de Clinton, Robert B. Reich, escribía en el *Washington Post* del 1 de febrero, citando un estudio de Thomas Piketty y Emmanuel Saez, que si en 1976 el 1% más rico de los EEUU acumulaba el 9% de la renta nacional, en el 2006 acumulaba el 20%.

(15) La entrevista está en <http://chronicle.uchicago.edu/990401/sunstein.shtml>. Traducida al castellano por Juan González-Bertomeu, está en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=1135>.

(16) BAKER, Dean. «Free Market Myth», accesible en <http://bostonreview.net/BR34.1/baker.php>

El diálogo entre lo técnico y lo político en la articulación de lo social

Montserrat Rosa Caro

*Socióloga. Directora del Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla
y Profesora Asociada de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

Sumario

1. El diálogo como base de una nueva horizontalidad.
2. ¿Por qué están ocurriendo estos desencuentros? ¿Por qué no se escuchan otras prácticas informales? ¿Por qué no se practica la informalización?
3. ¿Otros diálogos son posibles?
4. Bibliografía.

RESUMEN

Se hace imposible pensar que pueda haber democracia sin prácticas comunicativas entre el nivel político y el nivel técnico que favorezcan una articulación social dinámica, donde se potencie el desarrollo de la autonomía, de la confianza, de la diversidad, de la creatividad de las personas y de toda la persona. Pero en nuestra cotidianidad encontramos que nos rodea un medio institucional que aparece en una transición incierta, que se asemeja más a un proceso de «desinstitucionalización», que acaba dejándonos huérfanos frente al poder ejercido por la seducción y la imposición de los dueños del mercado, y de una parte creciente de los sueños.

Palabras clave:

Democracia, prácticas comunicativas, informalización, articulación social.

**ABSTRACT**

It is unconscionable to imagine democracy without communicative practices between the political and technical spheres to favour a dynamic social articulation, boosting the development of independence, confidence, diversity and creativity, applied to individuals and to all aspects of the individual. However, we daily find that we are immersed in an institutional environment which appears to be in an uncertain transition, more similar to a process of «deinstitutionalisation», which ends up rendering us powerless to compete with the seduction and imposition of those that own both the market and an increasing number of dreams.

Key words:

Democracy, communication practices, informalisation, social articulation.

*En el fondo, fracasado el hecho comunicativo, barruntas
que lo que en verdad no ha habido nunca es individuos.*

Enrique Prochaka

¿Dialogar para qué? Puede parecer obvia la necesidad de diálogo entre el nivel político y el nivel técnico en el ámbito de la administración de la cosa pública, aunque dicho sea de paso no se da tan a menudo como fuese deseable y necesario, pero lo realmente interesante es profundizar en el sentido de ese diálogo, en el para qué y todos los quiénes que pueden participar en ese diálogo.

1 EL DIÁLOGO COMO BASE DE UNA NUEVA HORIZONTALIDAD

Como nos comenta Roitman (2007) el hecho de adjetivar la democracia (de control, representativa, participativa, digital,...), nos da pistas de que en el marco de la «Democracia» se dan distintos tipos de diálogos, es decir de relaciones, que construyen otras democracias. Algunas de ellas se sitúa enfrente, incluso en situación de oposición, a esa otra más ramplona, acoplada a los intereses de las élites políticas, que niega al sujeto individual y colectivo de la acción política, reduciendo su papel a la fiesta de las elecciones, al ritual electoral. Por desgracia, ésta otra nos viene acompañando en mucha de la cotidianidad de la práctica política, y peor aún del imaginario colectivo sobre la democracia.

Dicho de otro modo, la democracia hoy en día se adjetiva porque se han apoderado de ella algunas prácticas cotidianas que la reducen, permitiendo que sea dialogada (construida) desde los intereses de una minoría que silencia conflictos económicos, culturales, sociales, medioambientales, intergeneracionales, de género,... bajo la capa del consenso que crean los procesos electorales.⁽¹⁾ A mi personalmente me gustan mucho más, me parecen más «democráticos», esos otros dichos que practican la democracia desde «un mandar obedeciendo» (Roitman, 2007); provocando, o si no por lo menos permitiendo,

(1) Una lectura «refrescante» que puede provocarnos nuevas preguntas a cerca de la democracia actual podemos encontrar en Jesús Ibáñez, en la revista Archipiélago nº 9 o en «nada para el pueblo pero sin el pueblo» en Javier Encina, Montserrat Rosa, Mª Ángeles Ávila y Manuela Fernández (coord), Democracias Participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía.



la construcción de una ciudadanía que disiente, que trabaja desde esos conflictos que atraviesan todos los órdenes, que lucha contra la homogeneización de las personas, de los grupos, de los pueblos, de las etnias, de los barrios, y por tanto de su forma de relacionarse con el paisaje, con las instituciones, con el alimento, con la vivienda, con los otros,..., con la vida.

Se hace imposible pensar que pueda haber democracia sin prácticas comunicativas, sociales, políticas, económicas y culturales, que se reconstruyan sobre la base de «relaciones sociales de poder democrático» (Roitman, 2007). Este es el reto, la «mayor» que dirían otros, del diálogo, y por tanto de las prácticas, que deben acompañar al encuentro entre lo técnico y lo político: favorecer una articulación social dinámica, en el sentido como diría Freire (1988) de **provocar una intensificación y una redimensión de las relaciones entre las personas**.

Frente al discurso simple de más estado o más mercado, ya se practican hace tiempo otros dichos que gritan más ciudadanía: tiempos, espacios y posibilidades para reconstruir sus necesidades y desarrollar sus habilidades: *«la tensión entre la acción del Estado y la acción del mercado, entre la necesidad en sí y las formas y medios de satisfacerlas precisa de una complementación que abra vías a nuevas estructuras que permitan la acción consciente y responsable de los sujetos. El hecho de descubrir las necesidades, de gestionar los recursos y medios para satisfacerlas por los propios sujetos y colectivos afectados, es un proceso de hacerse»* (J. Alguacil, 1998:90)

Sin embargo, en la gestión de la administración, lo que más encontramos es que «la ciudadanía se forma en la relación de un sujeto abstracto con un Estado abstracto y el hombre concreto desaparece en sus múltiples diferencias sociales» (Tarso Genro, 1999:30); y donde el diálogo entre el nivel técnico y el nivel político se encamina más a gestionar la construcción-asignación-distribución de recursos al ciudadano medio, abstracto (abstraído de su ciudadanía). Caminar por este modelo, supone negar que la ciudadanía esté presente en la cotidianidad de la gestión: desde la definición de necesidades, la construcción de los recursos y servicios, su distribución,...; pero sobre todo niega su presencia activa en la deconstrucción de las relaciones de poder que sostienen todo este ritual.⁽²⁾ También estas prácticas consolidan un modelo de desarrollo y distribución de recursos, que día a día se muestra insostenible ya no sólo en lo social, donde sigue afianzando personas, colectivos, barrios en tre-

(2) Como comenta Alipio Sánchez (1999:58), el trabajar desde este «enfoque tecnocrático tiene dos riesgos en la intervención social: uno social, el partidismo valorativo; otro psicológico, el desarrollo humano unilateral», que acaba escamoteando las diferencias, perdiendo, y contribuyendo a que se pierdan, las riquezas de los grupos y de las redes sociales. En definitiva, saca de la intervención pública a todo grupo, movimiento o ciudadano que no se maneje con estructuras burocratizadas o «formalizadas» de acuerdo a las lógicas, prácticas y/o lenguajes dominantes.

mendas situaciones de desigualdad económica, cultural, alimentaria o de información; sino en la propia subsistencia del planeta. En una época de crisis de casi de todo, con ello también se niega el conocer otro tipo de respuestas sociales que aportan experiencias capaces de remover la diversidad de realidades y de formas de organización; y que pueden actuar como motor de otro modelo de desarrollo más sostenible, a escala humana, menos depredador de los recursos convencionales y más potenciador de los no convencionales,⁽³⁾ que generalmente pasan inadvertidos porque no se reducen a patrones tradicionales de burocratización y formalización del quehacer político-técnico.

2 ¿POR QUÉ ESTÁN OCURRIENDO ESTOS DESENCUENTROS? ¿POR QUÉ NO SE ESCUCHAN OTRAS PRÁCTICAS INFORMALES? ¿POR QUÉ NO SE PRACTICA LA INFORMALIZACIÓN?

Fruto de mi caminar diario entre ciudadana, técnica, militante de diversas ideologías y por desgracia de cada vez menos prácticas, siento que nos matan las rutinas, los miedos, los medios, las instituciones que nos permean, los tiempos con horarios insufribles, una formación que nos desencuentra para la vida...y mucha publicidad.

Como ya comenté en otro artículo en esta revista (Caro, R. 2007), la administración viene trabajando desde normas, costumbres y tradiciones que se acaban incorporando en la estructura simbólica del grupo, de las personas, y que priman la delegación y la sumisión al poder. Todo ese «inconsciente político» (Weber, 1979) cala, y se mezcla con el parámetro de la racionalidad científica, que depura hasta eliminar toda práctica social que no pueda ser atrapada en lógicas binarias (dentro/fuera, normal/excluido, responsable/problemático, legal/ilegal,...), y que no sea ideada/avalada por un profesional. Así, se acaban construyendo modelos de intervención social que en ningún momento se cuestionan a sí mismos, sino que trabajan/construyen «tipos ideales» que ahondan en la univocidad (Fernando Conde, 1998).

También es cierto, que las prácticas cotidianas que se dan en las organizaciones de la administración favorecen poco los encuentros entre profesionales, y entre éstos y el nivel político para reflexionar sobre «el para qué» de las intervenciones y su coherencia metodológica o/y organizativa. Tampoco los planes de formación, tanto para políticos como para profesionales, caminan en

(3) Nos referimos a otros modelos de desarrollo donde los protagonistas son las personas, del producto del desarrollo como de la apropiación del propio proceso de desarrollo reforzando recursos como la creatividad, la autonomía, la justa distribución de riquezas, la diversidad de identidades, la confianza; o sea un proceso que busca «el desarrollo de todas las personas y de toda la persona» (M. Max-Neff, 2006:87).



la dirección de ir enfrentado sociedades cada vez más complejas, organizaciones más especializadas e incomunicadas (a pesar de la «revolución» informativa que han supuesto las nuevas tecnologías), y más próximas al ciudadano por los procesos de descentralización.⁽⁴⁾

Por todo esto que comento: a) esa rancia tradición política del ejercicio del poder, de «mandar mandando»⁽⁵⁾ frente a «mandar obedeciendo»; b) ese parámetro de la «racionalidad científica», que no reconoce hacer y saberes populares;⁽⁶⁾ c) y completando el triángulo, organizaciones que casi se han «va-
ciado de personas» en su relación con los ciudadanos y entre los propios profesionales; y algunas otras cuestiones que caen del lado de los juegos de poder de las «élites» burocráticas, es por lo que no se acaban de consolidar otro tipo de diálogos, de prácticas de gestión, a pesar de algunas experiencias exitosas y del apoyo que desde la izquierda vienen teniendo los procesos democráticos de corte participativo (al menos en los discursos).

Ya es lugar común el discurso sobre la necesidad de concebir y desarrollar nuevas instituciones, con lógicas y prácticas de organización más horizontales; sin embargo, coincido con Berlinguer (2007) en que más bien nos rodea un medio institucional que aparece en una transición incierta, que se asemeja más a un proceso de desinstitucionalización, que acaba dejándonos huérfanos frente al poder ejercido por la seducción y la imposición de los dueños del mercado, y de una parte creciente de los sueños, que a otro donde ese proceso de cambio apunte hacia una ruptura con las restricciones institucionales a la diversidad, la disidencia y lo descentralizado.

Sin embargo del lado de los movimientos sociales, y a pesar de que aparentemente están en una inacción con respecto a la administración, encontramos diversas experiencias que están experimentando formas de pensa-

(4) Más próximas al menos físicamente, con lo que suele ser más fácil que el ciudadano o los grupos o entidades y asociaciones puedan hacer llegar sus necesidades. Si bien es cierto, que esta proximidad no siempre va unida a procesos de verdadera descentralización en las construcción de las políticas públicas, donde se pueda participar de manera colectiva en la definición de necesidades y en las formas de satisfacerlas; sino que en el mejor de los casos se trabaja desde una interpretación de las necesidades por parte de los profesionales de la intervención social, y en la mayoría desde una asimilación de la necesidad a la cartera de recursos de los que dispone-conoce cada profesional. Sin duda, estas prácticas de intervención social no pueden trabajar sobre las desigualdades, y no atienden a/ desde las diferencias y especificidades de las personas y los colectivos.

(5) Es decir atendiendo a intereses preconfigurados (minoritarios), y que no facilitan el juego de la construcción de los intereses colectivos, desde actos que permitan crear, recrear, alternar, disenter, equivocarse...

(6) Las culturas populares están basada en relaciones cara a cara, responden a especificaciones locales, siendo un espacio de continua aceptación y confrontación con la cultura dominante. Son interesantes/necesarias por su dimensión de heterogeneidad, de conflicto, como por estar vinculadas a una sensibilidad ecológica, que tiende a reproducir mecanismos que perpetúan la supervivencia del grupo doméstico y sus relaciones con el entorno social y medioambiental. El mero hecho de existir abre espacios de oposición a la uniformización que viene de la mano de un capitalismo de consumo, de su industria cultural y de la sociedad de masas (Corragio, 1999). Para profundizar más en los sentidos y las prácticas de las culturas populares: Néstor García Canclini (1982), Grignon y Passeron (1992), Dolores Juliano (1986).



miento, acción y comunicación flexibles, descentradas, que manteniendo las diferencias internas, pueden unir a feministas, ecologistas, pacifistas, con grupos profesionales, con redes locales, con grupos excluidos, con movimientos por la libertad de circulación, por el software libre o el código abierto; y tanto en acciones de ámbito global, como otras de carácter más local, poniendo en jaque y cuestionando los conceptos tradicionales de acción política o movimiento social.

Pero casi nada de esto se acaba contagiando al ámbito de la administración; su matriz sigue gestando organizaciones especializadas (salud, empleo, vivienda, economía, seguridad...), incomunicadas y sordas. Incluso en tiempos de «revoluciones tecnológicas», el uso de éstas sigue siendo restringido, y preferentemente cubre las informaciones solicitadas desde el programa o la norma, y rara vez se abre a los procesos de retroalimentación, y menos aún a los de la innovación y la construcción, tanto en las relaciones dentro de cada organización como con los ciudadanos.

Sin embargo, y de manera paradójica, estas relaciones deshumanizadas, que priman más el cumplimiento de lo estandarizado, que la relación con el entorno, con los ciudadanos, entran a muy a menudo en crisis; sobre todo en aquellas organizaciones de ámbito de intervención local, donde el ciudadano no sólo complementa un impreso, cumple con alguna norma, o consume un servicio, sino que cuenta con algo más de tiempo, o de posibilidades de una relación más afectiva, más humana tanto con el nivel técnico como con el político. Es decir cuando se dan unas condiciones físicas (un entorno que prima las relaciones cara a cara y donde nos sentimos «dueños» de ese espacio); unas condiciones relacionales (hay tiempo para perder el tiempo, se pueden intercambiar sentimientos). En estos contextos entran en crisis principios jerárquicos, burocratizados, profesionalizados, y se nos cuelan por debajo de la puerta a algunos profesionales y políticos nuestras propias necesidades, empatías, sentimientos, ideologías... En general, en los contextos locales, a pie de barrio, el profesional, se enfrenta con una bolsa de pequeñas prestaciones y de competencias políticas, a un «usuario integral», con toda su red de relaciones, con su mochila de saberes, problemas, y habilidades. Y en medio de este desierto ¡grita!...y ¿quién escucha? Los pasillos, el café, los compañeros, pero pocas veces la organización. Ésta está para resolver sobre lo preestablecido, para prestar servicios en su mayoría precodificados, para evaluar el grado de cumplimiento de las normas por el ciudadano y para justificar que la administración siga existiendo, acumulando legitimidad. Todo esto acaba haciendo prácticamente imposible que se recoja y sistematice lo escuchado, lo no preestablecido, lo no codificado.



Como he ido comentado, estas organizaciones no están programadas, ni por su puesto pensadas para escuchar, sino para educar desde/en el modelo normalizado, en esa univocidad de la que hablamos al inicio del texto. Pero por otro lado, están llenas de ruido que no encuentra ni tiempo ni espacio para convertirse en discurso, en propuestas que trabajando desde la cotidianidad, construyan líneas de pensamiento y acción que enfrentar entre el nivel político y el técnico.

Podemos concluir que no se concibieron para fomentar/construir el diálogo, sino para aplicar recursos, educar en la «normalidad» y para legitimar su existencia: y sin embargo se dialoga de manera informal o a contramano, para enfrentar todo ese ruido, y todas esas contradicciones que se generan en los procesos cotidianos de intervención;⁽⁷⁾ Sin embargo, el diálogo como práctica cotidiana, que se va sistematizando y se constituye en la base del diagnóstico, de la planificación, la programación y la evaluación está bastante poco desarrollado. Encontramos prácticas aisladas aquí y allá, algunas bastante exitosas, pero que no son la norma en el modelo de gestión predominante. Pero además si ya nos deslizamos al campo de los modelos de gestión de corte más participativo, ahí la sequía es aún mayor.⁽⁸⁾

3 ¿OTROS DIÁLOGOS SON POSIBLES?

La respuesta afirmativa sin duda viene de la obligación que tenemos de dar respuestas ante situaciones de desigualdad, de injusticia, de precariedades, de parálisis, de ecocidio. También ante la creciente falta de control que los ciudadanos tienen y sienten ante las burocracias públicas. Es posible y necesario ir definiendo caminos desde el andar; crear, más que organizar, para poder enfrentar ideas, modelos de gestión, modelos de relación, técnicas que nos permitan situarnos ante organizaciones, y por su puesto frente a intereses, que nos hacen rehenes de prácticas que nos impiden dialogar, pensar, actuar cooperativamente. Sin duda, se hace necesario un cambio en los modelos de relación dentro y entre cada nivel (político, técnico y vecinal), que posibilite

(7) De ahí han nacido, de ese ruido, de ese malestar que suponen muchas necesidades sin cubrir, o reivindicaciones colectivas potentes, o incluso en algunos casos por iniciativa política (los menos innovadores por lo general) las experiencias más novedosas en cuanto a nuevos modelos de articulación entre el espacio político, el técnico y el vecinal: presupuestos participativos, planes integrales en zonas degradadas, planes comunitarios, etc.

(8) Prueba de ellos son múltiples experiencias e iniciativas que de un lado buscan afianzar o reconstruir legitimidades puestas en crisis por muchos ciudadanos, o de otro alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública implicando a un mayor número de ciudadanos y organizaciones consensuando políticas o incluso cogestionando. Pero, aunque todos estos pasos suponen avances para mejorar el modelo de gestión «tradicional», sin embargo no se desarrollan en el marco de un nuevo paradigma en la manera de funcionar.

una nueva cultura de la acción pública, y donde haya un verdadero compromiso con las realidades locales y toda la riqueza de relaciones.

Algunas claves que favorecen el diálogo en/entre los tres niveles, y que pueden ser apuntes para crear un nuevo modelo de gestión, que no por repetidas dejan de ser válidas/necesarias, podrían ser:

3.1. El tamaño sí importa

El ámbito local es necesario para que se puedan dar relaciones que desde múltiples espacios de reflexión-acción-reivindicación abran oportunidades para repensar la vida. Pero si este ámbito local carece de espacios para relacionarse o están empobrecidos o deteriorados rara vez nos detendremos a perder el tiempo, a pasar del horario para recrearnos en el encuentro para la afectividad, para el reconocimiento, para la charla, para enredarnos.

Es difícil pararse en la mayoría de las ciudades que llevan el sello europeo: la prisa, los flujos, multitud de espacios no apropiados reducen los encuentros a contactos visuales. Algunos de estos espacios (los centros históricos), a pesar de estar repletos de Historia enmarcada, están casi vacíos de historias de vida. También están otras versiones que van desde barrios para que duermas y sueñes con salir de ellos;⁽⁹⁾ otros tantos barrios, que también expresan claramente las diferencias de clases, y que se nos venden como el prototipo para soñar, pero donde hay que levantarse muy temprano, o sea se duerme/sueña poco, porque muchas cosas (el trabajo, el ocio empaquetado y de escaparate, la familia, nuestros amigos de toda la vida...) están a un tiro de coche pero por carreteras atascadas ... y sin embargo las ciudades siguen vivas, algunas más vegetativas que otras, y son el espacio donde crecemos y nos construimos un montón de personas.

El nivel local, y dentro de las ciudades espacios abarcables y con calidez para el encuentro (Julio Alguacil, 2000) son necesarios como sitios desde donde partir para reconstruir diálogos ente personas, que puedan ofrecer alternativas al modelo de gestión. La ciudad de hoy desgatada, reconstruida fundamentalmente sobre la base de intereses económicos, se muestra extraña, inabarcable. En este deshacer continuo, como comenta Martín-Barbero (1987), se acaban normalizando (estandarizando) edificios y conductas, y se acaban

(9) Los barrios donde los que los diseñaron/encargaron expresaron claramente la diferencia de clases sociales, y por su puesto de necesidades, y por eso se les olvidó casi todo, menos el ladrillo para las cuatro paredes, y que condensan en un mínimo espacio gran parte del número de desigualdades e injusticias que le toca a cada ciudad.



erosionando las identidades colectivas, dejándonos a las personas, a los grupos «sin piso» sobre el que apoyarnos para mirar el mundo. Nos impone un orden precario, vulnerable, pero eficaz, que se fundamenta en el miedo al otro, y que acaba afectando a nuestra cultura política, «con el crecimiento de la intolerancia, con la imposibilidad de ese pacto social del que tanto se habla, esto es, con la dificultad de reconocerse en la diferencia de lo que el otro piensa, en lo que al otro le gusta, en lo que el otro tiene como horizonte vital, estético o político» (Martín-Barbero, 1987:89).

3.2. Potenciar encuentros creativos de las distintas redes de la administración

Como ya escribí en esta revista (Montserrat Rosa, 2007), lo interesante es trabajar cambios en la cultura política, que permitan profundizar la «democracia de la cotidianidad», entendida como reconocimiento y fomento de la diversidad, caminar hacia una nueva forma de construir los referentes universales y las ideas sobre el bien público, aceptando los conflictos, como base fundacional de una sociedad desigual. Asimismo, es importante contemplar la democracia como proceso de democratización progresiva, que va estando presente en todos los ámbitos de la vida social, política, económica, laboral o cultural.

En este sentido, de democratizar las relaciones, uno de los aspectos a trabajar pasa por potenciar el encuentro de las distintas redes de acción que confluyen en la praxis de la intervención social:

a) *Las de gran escala*, donde situamos el ámbito de la dirección y planificación de los servicios, así como la construcción de programas y prestaciones, y los procedimientos de aplicación. Es el ámbito en el que se suele dar el mayor intercambio de información entre el nivel político y el técnico. Este nivel suele estar bastante alejado del territorio (local o de barrio), y en el mejor de los casos, implica en el consenso sobre las políticas públicas y los modelos de gestión a asociaciones o colectivos sectoriales, o a las tradicionales del ámbito territorial (asociaciones de vecinos o colectivos de ámbito local). Aquí la participación suele ser de corte «corporativo», y prácticamente carece de instrumentos/procedimientos para dialogar con los otros niveles de intervención, con lo que la posibilidad de recoger la complejidad que en ellos se desata es muy escasa.

Sin embargo estos espacios condicionan los otros niveles de intervención con la dotación de recursos, la provisión de instrumentos para el diagnóstico, la planificación, las metodologías de intervención y evaluación.

b) *Las de pequeña escala*, reguladoras de las situaciones de conflicto y desigualdad social; donde se alternan modelos informativos, con modelos de persuasión para la adaptación de los usuarios a las normas, con modelos de comunicación que recrean encuentros culturales-vivenciales (podríamos hacerlas corresponder con la de intervención en el territorio, a pie de barrio).

En ellas se combinan planificaciones a medio y corto plazo, o mejor deberíamos decir la «no planificación» viene marcada en muchos casos por el calendario de los recursos que manejan, y los tiempos para la justificación administrativa de sus usos. Suelen ser espacios donde se dan relaciones bastantes reactivas, la burocracia de los recursos que se manejan y la inercia de los procedimientos matan los tiempos y los espacios para evaluar la situaciones sociales sobre las que interviene, así como la adecuación de los modelos organizativos y las metodologías de la intervención. En el otro sentido, como ya comenté en el punto anterior, tampoco desde los niveles de dirección se le considera/habilita como espacios con capacidad/autoridad para diseñar las políticas públicas.

Sin embargo en un modelo de gestión más ciudadanista, hablaríamos de la necesidad de flexibilidad en la ejecución de acciones, de capacidad de renovación, de capacidad de relación y comunicación hacia relaciones menos especializadas, más cooperativas, con capacidad para analizar de manera global los procesos y procedimientos. Donde la participación formase parte de todo el proceso de intervención.

c) *Las redes sociales*, donde encontramos distintas culturas, conflictos, intereses, resistencias, modos de configuración de la vida social, desde donde andar y trabajar los modos de intervención social.

En ellas se trata más de supervivencia, de reproducción ampliada de la vida, de objetivos a corto plazo, con tácticas a corto plazo, pero con estrategias para toda la vida. Fragmentadas, diversas, olvidadas, invisibles para la mayoría de las cuentas de los procesos de intervención social tradicionales, y muchas veces perjudicadas por la deficiencia de unas mínimas condiciones para crearse-recrearse. Pero sin ellas, difícilmente se satisfacen las necesidades sociales básicas.

Son estos espacios, los de las redes sociales, donde resulta más necesario y más interesante, recrear y potenciar la interacción dialéctica entre las personas y su realidad, como base del desarrollo de sus capacidades y de su conciencia social (Mario Kaplún, 1998).

Estos encuentros entre las diferentes escalas deben focalizar la participación en todo momento de los diferentes procesos; y para ello, sin duda, deben



recoger/provocar la complejidad que se desata en contextos cercanos a las redes sociales. El proceso de transformación de las prácticas de gestión social, debe incidir en posibilitar la aparición de «nuevos escenarios» a nivel local, de los barrios, de los espacios públicos, así como en los institucionales, donde se puedan generar, debatir las estrategias económicas, culturales, sociales, políticas, de una manera integrada, y no sólo medidas para atender a la emergencia del corto plazo, o las agendas políticas o de los mass media. Porque como comenta Coragio (1999), éstos son campos de «confrontación de ideologías», de intereses, que se deben dirimir en un proceso de diálogo y conflicto, ya que cada vez resulta más insostenible dar respuestas a la múltiples necesidades sociales desde remedios tecnocráticos,⁽¹⁰⁾ o de acuerdo a intereses corporativos.

Todo esto requiere paciencia, la creación siempre lleva tiempo, y más si hay que empezar por recuperar confianzas y afectividades y analizar todo lo visible para descubrir lo que no vemos (otras personas y colectivos, otras formas de acción-relación, recursos que no manejamos, saberes, montones de contradicciones y paradojas,...). Toda organización que quiera enfrentar este proceso de provocar nuevos diálogos, nuevas relaciones, debe contabilizar como parte de la tarea estos tiempos para pensar/relacionarse de manera cooperativa.

3.3. Territorializar las intervenciones

Territorializar supone llevar a cabo prácticas de definición y de aplicación de las políticas públicas donde el nivel local es constructor de políticas sociales adaptadas a la complejidad de los contextos (de los barrios, de los grupos y colectivos) y a sus necesidades sociales; donde la descentralización conlleva un proceso de desarrollo comunitario, con la implicación activa de los ciudadanos en la construcción/definición de la calidad de vida. Trabaja sobre la base de coordinar los diagnósticos, las planificaciones, las actuaciones, y lo modelos de evaluación e intervención entre las organizaciones que trabajan en la zona, hacia gestiones integradas, integrales y participativas.

Una buena excusa para trabajar en esta dirección es buscar necesidades, problemas, carencias que en alguna medida compartamos los tres niveles (político, técnico y vecinal), y destapar todas las posibilidades de encuentros, a nivel de calle, de bloque de vecinos, de grupos con los que se vienen compartiendo tiempos y espacios (en las aulas, en los talleres de ocio, en los espacios de formación, en los grupos de autoayuda, en las reuniones con colectivos, etc.). Analizar las dimensiones del problema o necesidad, las soluciones que se le vienen dando,

(10) En este sentido de cómo los «remedios tecnocráticos» los que tienden a «normalizar conductas», «uniformizar ciudades» «erosionar identidades colectivas», se pueden encontrar un análisis interesante en Martín Barbero (1987).

los resultados, cómo se viene trabajando, dónde se toman las decisiones y con quién; y en ese desentrañar soluciones ir afianzando nuevas relaciones más autónomas, pero a la vez con más intensidad y diversidad en los intercambios de información-decisión-acción.

En la construcción de estos procesos, todo el mundo debe restar o poner en cuarentena su identidad (de grupo, territorial, profesional, jerárquica, de servicios especializados,...), y abrirse hacia procesos más fluidos que permitan encontrar puntos comunes, o reconocer prácticamente las oposiciones o las diferencias como elementos de conflicto a trabajar. En este sentido, Joan Subirats (2007:82) expone la necesidad de «avanzar hacia una administración deliberativa, en la cual el diálogo sustituya a la especialización», incorporando conceptos nuevos como la confianza o la colaboración.

En todo este proceso también resulta una buena receta trabajar autodiagnósticos en cada servicio que interviene en el territorio (centros de salud, centros educativos, servicios de empleo, servicios sociales comunitarios, servicios de vivienda, etc.) del modelo de organización, las metodologías de intervención y de su objeto social. De tal modo, que se trabaje en la dirección de ir consolidando organizaciones con capacidad de autoproducirse de manera permanente a través de la comunicación (Maturana y Varela: 1990), de la potencia de las personas (técnicos y usuarios) para dar sentido (en sus dos acepciones: encaminar en una dirección y hacerlo inteligible) a sus acciones, en una dependencia cooperativa con su entorno, uniendo decisión y acción.

Para poder iniciar estos caminos es imprescindible liberar tiempos ajustando lo mejor posible la mecánica de organización, aquellas gestiones más burocráticas, estructurándolas para que estén al servicio del proyecto que se haya trazado, y no sólo al de la supervivencia/reproducción de la organización (Fernández Enguita y Gutiérrez Sastre, 2005). Una vez liberados estos tiempos, fruto de una mejor organización de las rutinas más mecánicas, es necesario pasar a cultivar no sólo la atención individual,⁽¹¹⁾ sino las relaciones: con los ciudadanos, con otros servicios, con otras escalas de intervención... Resulta una buena excusa para esto empezar por atender a problemas o necesidades sentidas por la comunidad, y que vienen teniendo incidencia en los servicios (una identidad de barrio deteriorada; situaciones de infravivienda; un espacio físico degradado; situaciones de conflicto en la convivencia,...), y poner en común oportunidades

(11) Fernández Enguita y Gutiérrez Sastre (2005:21) lo denominan la figura del practicante solitario, como la idea que acompaña a muchos profesionales de que su empeño, sus saberes en la relación con el usuario pueden en la mayoría de los casos conducir sus necesidades y contribuir a la construcción de un buen ciudadano. En palabras suyas, nada más alejado de la realidad cuando «no puede haber una buena educación sin una buena organización», es decir que la organización no se puede reducir a la suma de «practicantes solitarios»; y del mismo modo tampoco se puede reducir la organización al servicio, vaciándolo de la gente y del contexto.



en base a recursos o programas con que cuentan las organizaciones, poniéndolos al servicio del grupo para su reutilización en la construcción de un proyecto compartido. Un paso más, que no tiene porqué ser posterior, será empezar a buscar o recrear encuentros con redes y grupos sociales (comunidades de vecinos; la comunidad de un centro educativo; grupos vinculados a proyectos de la administración, de asociaciones o autogestionados, etc.) con los que dialogar sus propios proyectos, recursos y habilidades.

Y, como cierre para volver a abrir y reconstruir todo el proceso de intervención social, hacer que la organización se piense a sí misma en todo este proceso: ¿sobre la base de qué relaciones se han creado los proyectos? ¿el fin y los medios han caminado sinérgicamente?,... Pero ya no en solitario, sino en red con esos nuevos espacios y prácticas de diálogo que se han ido abriendo entre profesionales, con redes y grupos sociales, con otras escalas de intervención.

3.4. Innovación democrática

Crear nuevas prácticas democráticas implica transformaciones estructurales muy grandes, porque supone abrir el juego a nuevos actores, lo que conlleva que intervengan y actúen distintas fuerzas en función de intereses muchas veces complejos y diversos, inclusive antagónicos. Hace ya algún tiempo, escribí con otros compañeros al hilo de la experiencia de presupuestos participativos en Las Cabezas de San Juan de Sevilla («El Reparto»), que todo proceso participativo que intente trenzar los espacios, poner en diálogo lo vecinal, lo técnico y lo político, no debe perder de vista el incidir en tres niveles: el querer participar, entendido como la motivación para incorporarse en el proceso; el poder crear foros donde se puedan tomar decisiones desde un análisis de la realidad y una planificación participada; y el saber trabajar la formación necesaria para provocar desde cambios en las instituciones y las organizaciones de la administración públicas, hasta intercambios a nivel simbólico.

Estos tres niveles deben trabajarse en los ámbitos políticos, técnicos y vecinales, porque en todos ellos encontramos carencias en la motivación, en las posibilidades, y en las habilidades para participar con los otros, para llevar a cabo no sólo cambios organizacionales, sino de intercambios a nivel simbólico. Se impone la necesidad de provocar cambios radicales en la *gramática cultural*, en el sistema de reglas que estructuran las relaciones e interacciones sociales, puesto que ésta «ordena los múltiples rituales que se repiten diariamente a todos los niveles de una sociedad. Comprende también las divisiones sociales

del espacio y del tiempo, que determinan las formas de movimiento y las posibilidades de comunicación» (A.F.R.I.K.A, 2000:17-18).

Un proceso como éste, que pretende implicar a ciudadanos, asociaciones y distintos niveles de la administración, con intereses y necesidades diferenciadas debe ahondar en estos procesos, con tácticas y estrategias que construyan nuevas relaciones. Las metodologías participativas (como tácticas),⁽¹²⁾ deben aplicarse en cada actividad que se genere, buscando abrir espacios y tiempos⁽¹³⁾ de encuentro y de comunicación entre grupos, que permitan la reconstrucción de las relaciones sociales desde los sectores informales, hasta en las organizaciones e instituciones. Pero ante todo hay que moverse desde estrategias de proximidad.⁽¹⁴⁾ Del mismo modo, también las asociaciones deben contagiarse de éstas lógicas, y de metodologías que propicien la participación social, para recuperar funciones que se han visto amenazadas por la introducción de las lógicas acumulativas del mercado (los asociados se acumulan como productos), o las reguladoras del Estado (legitimando la acumulación de poder y la reproducción del sistema).

Por su parte las organizaciones que intervienen en el ámbito local deben trabajar métodos cercanos al socioanálisis,⁽¹⁵⁾ reflexionando sobre el conocimiento de la realidad, la función de las instituciones, los modelos sociales, las metodologías de intervención, para ir trabajando la incorporación de las personas (técnicos y vecinos) en procesos de autoconocimiento y acción para conseguir mejorar la calidad de vida.⁽¹⁶⁾

(12) Trabajar desde metodologías participativas supone pasar de la dimensión metodológica a la epistemológica: reflexionar/discutir el para qué de lo que hacemos, el para quién, evaluando con precisión y profundidad el contenido en que los grupos, la organización donde están insertos. Incidiendo en dialogar sobre lo que se va a hacer, los objetivos a largo plazo, los entornos de relación (las estrategias); y de manera simultánea sobre las formas prácticas que van a acompañar esas estrategias.

(13) Parece claro que no es posible la existencia sin tiempo ni espacio; son, como expone Marc Augé (1998), principios de inteligibilidad, pero de los que pareciera haber un *exceso*. De tiempo por la superabundancia de acontecimientos que suceden en el mundo y de los cuales podemos tener conocimiento: como expone el autor parece «como si la historia nos pisara los talones», lo que hace difícil otorgarle un sentido para comprender nuestro presente. Del mismo modo el mundo se nos abre con la velocidad de los medios de transporte, y de unos medios de comunicación que mezclan información, publicidad, ficción en un continuo que acaba homogeneizando las diferencias, y también nuestros universos de reconocimiento (los criterios, los valores, los procedimientos de interpretación...). Esto unido a la fuerza que en el espacio de la postmodernidad de las sociedades occidentales cobra el individuo —el individuo es un mundo—, que cree interpretar por sí y para sí las informaciones que se le entregan, abre la puerta a la homogeneización de la cultura. Transformar esto, supone franquear estas tres «superabundancias» desde tiempos, espacios locales y redes locales, provocando nuevos modelos sociales, nuevas sensibilidades, nuevas instituciones...

(14) Se busca que el barrio sea un lugar de identificación, que marca posibilidades y prohibiciones; de encuentro que permite y fomenta la coexistencia de elementos distintos, singulares, disidentes; histórico, que conjuga identificaciones y nuevas relaciones (identidades) en una estabilidad mínima, que permite reconocer señales que nos dan seguridad y posibilitan la complicidad; corolario en la protección de las minorías, fomentando la existencia de «otras culturas» más allá de las «burocracias letradas», y por su puesto de su discurso etnocéntrico de clase que iguala clases populares a incultura. (Dolores Juliano, 1986).

(15) Como referencia pueden verse los textos de Lapassade, Lourau y Otros, citados en la bibliografía.

(16) En la definición de calidad de vida donde el concepto nace desde la necesaria complementariedad del Estado, del Mercado y de las Redes Sociales, nos gusta mucha la aproximación teórica que hace al mismo Julio Alguacil (2000:117) «Es preciso buscar dónde se



Todo ello implica un proceso que irá articulando distintas dimensiones en la construcción hacia un modelo de gestión participativo, donde se darán simultáneamente múltiples modelos, con opciones distintas, que a veces se complementarán y otras se confrontarán.

En consecuencia, los modelos de intervención social que pretendan trabajar la participación deben estimular la creación y articulación de redes donde los ciudadanos se sitúen como constructores/productores de la realidad social que se pretende transformar; sustituyendo «el método orientado a conocer la opinión sobre los objetos por el de propiciar la intervención de los sujetos constructores de objetos. En consecuencia, la participación conversacional no sólo es una exigencia ética sino también científica, dado que para garantizar transformaciones que satisfagan al conjunto de la población es ineludible garantizar que todos, y no sólo unos pocos, aprendan prácticamente, esto es, que se transformen al transformar» (Manuel Montañés, 2000:196-197).

Una democracia es innovadora si provoca transformaciones en las relaciones tanto con/entre la ciudadanía, como en la propia organización del Estado, en su marco jurídico y en sus modelos de gestión. Y todo esto se puede caminar, tanto 1) introducir cambios legislativos, que reconozcan al ciudadano más allá del votante;⁽¹⁷⁾ 2) transformar los modelos de gestión de la administración hacia otros más «humanizados» con capacidad para responder a las necesidades de una ciudadanía que va transformándose, pero donde a la vez una parte importante sigue sin tener cubiertas necesidades básicas; 3) trabajar desde/con una dimensión territorial, con modelos de gestión insertos en el entorno que los envuelve, y que al mismo tiempo los sostiene y alimenta; 4) re-construir estructuras de participación muy cercanas a redes informales, bastante apegados a los problemas cotidianos del barrio, que potencien las relaciones horizontales y que tiendan a convertirse en sistemas autopoéticos⁽¹⁸⁾.

unen lo objetivo y lo subjetivo, el cómo lo objetivo y lo subjetivo coexisten y se refuerzan mutuamente. En este sentido, la Calidad de Vida supone una fusión de lo subjetivo y lo objetivo, una síntesis que viene determinada por la cualidad recíproca de incorporar valores a los hechos, y los hechos a los valores, fusionando lo emocional y lo racional».

(17) Jesús Ibáñez (1997: 63) comentaba que «la democracia formal posibilita y limita la participación. Posibilita, pues los ciudadanos pueden votar. Limita, pues los ciudadanos no deben hacer otra cosa que votar. Es el componente totalitario de la democracia. Los modos de participación más intensos están proscritos».

(18) En los términos de Maturana (1990): formaciones que producen no sólo sus estructuras, sino también los elementos y las operaciones que lo componen.

4 BIBLIOGRAFÍA

- A.F.R.I.K.A, GRUPO AUTÓNOMO Y OTROS. *Manual de la Guerrilla de la Comunicación*. Barcelona: Virus, 2001.
- ALGUACIL, J. *Calidad de vida y praxis urbana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.
- Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*, nº 119, (abril-junio), 2000, pp.157-177.
- AUGÉ, M. *Los no Lugares*. Barcelona: Gedisa, 1998.
- COLECTIVO POLÍTICA EN RED. *Repensar la política*. Barcelona: Icaria, 2007.
- CONDE, F. Procesos e instancias de reducción/formalización de la multidimensionalidad de lo real. En DELGADO, J.M. (Coord). *Métodos y técnicas de investigación social*. Síntesis, 1998.
- CORAGGIO, J. L. *Política social y economía del trabajo*. Madrid: Miño y Dávila, 1999.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. y GUTIÉRREZ SASTRE, M. *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario*. Toledo: UNIA/AKAL, 2005.
- FREIRE, P. *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI, 1988.
- GARCÍA ROCA, J. Metodologías de la intervención social. *Documentación Social*, nº 69, 1987, octubre-diciembre.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- IBÁÑEZ, J. *Del algoritmo al sujeto*. Madrid: Siglo XXI, 1985.
- El diseño de las tres perspectivas en el análisis de la realidad social. En GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Universidad, 1989.
- LAPASSADE, LOURAU, HESS, LOBROT, GUATARI Y OTROS. *El análisis institucional*. Madrid: Campo Abierto, 1977.
- MARTÍN-BARBERO, J. *De los medios a las mediaciones*. Barcelona: Gustavo Gili, 1987.
- MATURANA y VARELA. Sistemas autopoieticos. En IBÁÑEZ (comp) *Nuevos avances de la investigación social de segundo orden*. Barcelona: Anthropos nº 22, 1990.
- MAX-NEEF, M. A. *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Icaria, 2006.



MONTAÑÉS, M. Aportaciones básicas de la Investigación, Acción Participada (IAP) en su relación con los movimientos sociales. *Documentación Social*, n° 92, julio-septiembre 1993, pp. 153-168.

— Por una sociología práxica. *Política Y Sociedad*, n° 26. Madrid: Universidad Complutense de, 1997, pp. 157-175.

— Fundamentos que sustentan la necesidad de la participación conversacional en la transformación espacial. *Documentación Social*, n° 119, 2000, pp. 179-198.

RENES, V. Métodos de intervención social: algunas preguntas. *Documentación Social*, n° 81, 1990.

ROITMAN, M. *Democracia sin demócratas*. Madrid: Sequitur, 2007.

ROSA CARO, M. *Transformación organizacional y prestación de servicios. Investigación participativa en un centro de servicios sociales*. Sociología del Trabajo, Convenios colectivos y clasificaciones profesionales. Madrid: Siglo XXI, 2004.

— Siguen andándose caminos para el encuentro entre los distintos sujetos-actores de la intervención social. *Documentación Social*, n.º 145, 2007.

SUBIRATS, J. y GOMA, R. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México: FCE, 1979.



Ciudadanos multinivel y políticas de bienestar

Luis Moreno

Profesor de Investigación.

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Sumario

1. Dimensiones funcional y territorial de la ciudadanía.
2. Proceso europeizador y «nuevos riesgos sociales».
3. Políticas sociales: subsidiariedad y responsabilidad democrática.
4. Comentarios finales. 5. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

La ciudadanía se relaciona con un conjunto de prácticas y usos que otorga el estatus de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. Su estudio y conceptualización se han concentrado en la dimensión funcional de la vida social. Pero los ciudadanos también son miembros de comunidades políticas espaciales, lo que se refleja en el resurgir de las identidades territoriales, y la incidencia del ámbito mesocomunitario en la vida política contemporánea. La interacción entre lo local y lo global, manifestada en el caso de la Unión Europea en los procesos de europeización y subsidiarización, ocupa el interés principal de este artículo. Los efectos de los denominados «nuevos riesgos sociales» se hace sentir en aquellos ámbitos más próximos al ciudadano, lo que reclama un mayor énfasis en la provisión de servicios de atención personal y de prestaciones de «última red» de acuerdo a los principios de proximidad y proporcionalidad.

Palabras clave:

Ciudadanía social, Europeización, gobierno multinivel, nuevos riesgos sociales, políticas del bienestar.

**ABSTRACT**

Citizenship is related to a compound of practices and uses which confers the quality of active members to individuals within their political community of reference. The conceptualization and study of citizenship has mainly focussed on the functional dimension of societal life. However, citizens are also members of their spatial polities, something which is reflected in the revival of territorial identities and the growing importance of the meso-level in contemporary political life. The interaction between the local and the global, which manifest itself in both processes of supra-national Europeanization and sub-state subsidiarization, is the main analytical thrust of this article. The impacts of the so-called «new social risks» in those realms closer to citizens' lives validate the claim that provision of personal care services and «safety nets» benefits' should prioritize both principles of proximity and proportionality.

Key words:

Social citizenship, Europeanization, multilevel government, new social risks, welfare policies.

1 DIMENSIONES FUNCIONAL Y TERRITORIAL DE LA CIUDADANÍA

Además de su plasmación en el derecho positivo de las modernas democracias, la ciudadanía hace referencia a un conjunto de prácticas y usos que otorga la cualidad de componentes activos a los individuos en su comunidad de referencia. La ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía (Moreno, 2000).

Marshall (1950) distinguía tres ciclos históricos en la extensión de la ciudadanía con sus correspondientes elementos constitutivos en las sociedades modernas occidentales: (a) Un factor «civil» integrado por las capacidades de ejercicio de las libertades individuales fundamentales relativas a la vida y al desarrollo integral de las personas, de expresión y pensamiento, y a las más tangibles de propiedad, contractuales y de sometimiento a los tribunales de justicia — plasmado en la constitucionalización de derechos individuales en el siglo XVIII, tras la revoluciones inglesa, norteamericana y francesa; (b) Un factor «político» compuesto por los recursos de participación en la politeya, o cuerpo político ciudadano, que competen a las franquicias de elección y mecanismos de representación en la legitimación de la autoridad y el poder político y que se articuló durante el siglo XIX mediante los sufragios de voto y las reglas políticas democráticas. Consiguientemente, los individuos adquieren su estatus ciudadano tanto como electores y elegidos «políticos»; y (c) Un factor «social» garantizador de las aspiraciones a una vida digna y al bienestar social de los individuos, mediante el acceso al trabajo remunerado y a la previsión social en situaciones de riesgo en base a unos estándares vitales legitimados por el conjunto de la sociedad — reflejado con la progresiva consolidación de los Estados del Bienestar en el siglo XX.

Con la ciudadanía social debería desarrollarse un tipo de democracia compuesta y de economía mixta, en la que los poderes públicos intervienen activamente en la preservación de los derechos ciudadanos mediante el sostenimiento de instituciones asistenciales y de seguridad social, así como con la procura activa de políticas sociales (Marshall, 1965; Montagut, 2000). La amenaza para las democracias capitalistas del bienestar no estaría provocada tanto por los conflictos sociales generados por la lucha de clases, sino por el mal funcionamiento de los procesos de legitimación social en los Estados del Bienestar. La concepción de ciudadanía social de Marshall ha sido criticada por sus



asunciones teleológicas, en la que medios y fines son intercambiables, por una visión etnocéntrica del desarrollo social y político de la modernidad, y por un optimismo de corte funcionalista que aboga por análisis normativos de conformidad con lo «establecido», y que no presta la debida atención a los procesos de cambio siempre latentes en la vida social.⁽¹⁾

En los estudios de científicos sociales como Thomas Marshall ha primado el examen de la dimensión funcional de la vida social. Pero la territorialidad no podría ser considerada como dimensión menos relevante. Considérese, por ejemplo, cómo ha cambiado el mapa institucional de Europa en los últimos decenios con los procesos «hacia arriba» de la supranacionalización y «hacia abajo» de la descentralización.⁽²⁾ En el periodo 1950-2006 se han implementado reformas institucionales en favor de una mayor regionalización en un ratio de 8 a 1 frente a una mayor centralización, según un estudio de 42 países democráticos o semi-democráticos (Marks, Hooghe y Schakel, 2008).

Al periodo de centralización característico de los procesos modernizadores, asociados a la revolución nacional y al desarrollo de los Estado-nación le ha sucedido uno de descentralización y subsidiarización, con un mayor protagonismo económico, político y social de los niveles institucionales subestatales. Ello ha ido parejo a intentos persistentes de agrupaciones de carácter supraestatal no sólo por imperativos de cariz económico, sino por el empuje de una visión política de agregación y la paulatina obsolescencia de los marcos estatistas (Moreno, 2003; Ferrera, 2008; Kazepov, 2008).

Stein Rokkan caracterizaba la edificación sistémica (*system-building*) del «modelo de Europa» en tres grandes ciclos históricos (formación estatal, construcción nacional y democratización de masas) (Flora *et al.*, 1999). A tales fases debe añadirse una cuarta relativa al desarrollo del bienestar y la ciudadanía social. Este último desarrollo se encuentra en un proceso de ajuste precisamente por los efectos «territoriales» de los sistemas multinivel, como el de la propia Unión Europea (Bartolini, 2005; Ferrera, 2005).

La centralidad del Estado-nación como hacedor de los modernos Estados del Bienestar ha dado paso a una mayor incidencia de los niveles europeos, regionales y locales en la vida económica, política y social de los ciudadanos.

Los Estados del Bienestar —una «invención europea»— han sido la plasmación institucional durante el siglo XX de los valores de igualitarismo y

(1) El enfoque de la ciudadanía de Marshall ha sido criticado, asimismo, por su «anglocentrismo» (Turner, 1993).

(2) La Unión Europea ha facilitado una mayor «visibilidad» de las regiones y los mesogobiernos en el Viejo Continente. Ello ha sido consecuencia, en no poca medida, de las políticas de cohesión y la redistribución de recursos comunitarios en el nivel regional (Bache, 2008).

solidaridad característicos del Viejo Continente. Sin embargo, y en lo que atañe a nuestra discusión, ¿es posible mantener en Europa la solidaridad y la redistribución entre comunidades políticas que no sean los Estados-nación? Se arguye, a este respecto, que la identidad y el particularismo de las culturas locales o regionales pueden ser un freno a la solidaridad y redistribución características de los sistemas nacionales (estatales) de protección social.⁽³⁾ Las contraposiciones a tales argumentos se formulan —también desde la teoría democrática— aseverando que la identidad colectiva es una precondition para la legitimidad y solidaridad de nuestras sociedades industriales avanzadas y cosmopolitas (Dahl, 1989; Held, 1991; Archibugi *et al.*, 1998).

La identidad colectiva omniabarcante característica del moderno Estado-nación europeo, enraizada en los órdenes cívico y cultural (o étnico), se encuentra en reflujo y es frecuentemente cuestionada.⁽⁴⁾ Al tiempo que la identidad nacional estatal ha sido corroída por las fuerzas de la globalización, su funcionalidad ha quedado expuesta a procesos de fragmentación, competición y elementos superpuestos de una múltiple y variada índole, particularmente en los Estados de composición múltiple y plural.⁽⁵⁾ El fenómeno de la «identidad dual», y de otras identidades múltiples, ha estimulado nuevas aproximaciones teóricas y categorías analíticas que buscan interpretar movilizaciones políticas y procesos institucionales a la luz de cómo los ciudadanos incorporan en proporciones variables ambas identidades estatales y etnoterritoriales⁽⁶⁾ (subestatales), y las supranacionales referidas a contextos continentales (UE, por ejemplo) (Moreno, 2006).

2 PROCESO EUROPEIZADOR Y «NUEVOS RIESGOS SOCIALES»

La europeización implica una confluencia de recursos, representaciones sociales y acciones entre los países de la Unión Europea. Ello es resultado, principalmente, de la difusión de ideas y valores compartidos, de los procesos

(3) En líneas generales, los trabajos académicos sobre la política territorial han sido propensos a «ignorar» la dimensión social, mientras que la investigación sobre las políticas sociales ha considerado al Estado-nación unitario como el contexto natural del bienestar social (Moreno y McEwen, 2005).

(4) Poco más de un tercio de los encuestados en la década de los años 1990 (*World Survey Values*) consideraba como su principal identidad de referencia la nacional estatal, mientras que casi uno de cada dos entrevistados situaban en primer lugar la de su región o localidad (Norris, 2000).

(5) Los conceptos de «estado» y «nación» suelen hacerse sinónimos. Sin embargo, ambas categorías sólo eran congruentes en una docena de estados a fines del siglo XX (Hobsbawm, 1996: 257). En realidad, los estados multinacionales no son la excepción sino la norma general.

(6) La etnoterritorialidad hace referencia a una dimensión conceptual donde se desarrollan conflictos identitarios y movilizaciones políticas, y en donde los principales actores sociales son los grupos étnicos con un anclaje geográfico delimitado. Tal referente territorial es identificable dentro de los límites de politías de composición plural (Rudolph y Thompson, 1989).



de armonización estructural económica, de la construcción de un sistema institucional transnacional y de una común preocupación por lo social. La europeización implica a países que comparten una herencia común y asumen valores democráticos de igualdad, solidaridad y derechos humanos. Empero, el concepto de europeización adolece de precisión normativa. Es polisémico y sujeto a diversas interpretaciones. Su naturaleza dinámica se refleja en una cierta erosión de la soberanía de los estados miembros de la Unión Europea y en el gradual desarrollo de instituciones y políticas comunes supraestatales (Acuerdo de Schengen, Euro y UEM o Tribunal de Justicia, pongamos por caso).

El establecimiento de unos Estados Unidos de Europa no debe ser asumido como el resultado político-institucional de la europeización. Indudablemente ésta se caracteriza por la emergencia de un nivel europeo de estructuras de gobernanza y en la creación de normas europeas de regulación (Cowles, Caporaso y Risse, 2001). Sin embargo, el entendimiento de la integración institucional en Europa no debe basarse en la asimilación cultural y la formación identitaria ensayado por el *melting-pot* estadounidense, cuyos teóricos prescribieron como necesaria para consolidar la confianza política entre los ciudadanos. A menudo esta visión funcionalista se ha asociado en modo espurio con la organización estatalista vertical y jerarquizada del «orden-y-mando» (*«command-and-control»*) en la organización socioeconómica del Estado del Bienestar y la provisión de políticas sociales (Moreno y McEwen, 2005).

Existe otro enfoque pluralista alternativo que considera que las normas europeas sólo pueden legitimarse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural característica del mosaico de pueblos y politeyas que configuran el «Viejo Continente» y, por ende, su ciudadanía multinivel. La mayoría de las élites políticas en Europa son proclives a favorecer la Europeización y la integración económica, política y social. Empero, la complejidad de la edificación sistémica (*system building*) depende en menor medida en el establecimiento de instituciones, y en mayor medida en las actitudes y apegos identitarios de los ciudadanos (Berg, 2007).

La ciudadanía europea puede conceptualizarse como fruto de «identidades imbricadas» (*nested identities*) de variadas procedencias contextuales (supraestatal, estatal y subestatal) (Faist, 2001; Díez Medrano y Gutiérrez 2003; Bruter, 2005). Las identidades múltiples, así manifestadas por los ciudadanos europeos, están sujetas a un continuo de pertenencias y apegos de carácter comunitario y territorial que es variable aunque cimentado en los valores mencionados de igualitarismo, solidaridad y derechos humanos. En línea con tal entendimiento la manifestación de las cultura ciudadana de los europeos multinivel cabe ser conceptualizada como «civilidad compuesta». Según esta acepción epistemoló-

gica, «civilidad» puede correlacionarse no sólo con «ciudadanía» sino con la más inasible idea de «patriotismo». Este último, con su habitual aditamento de «constitucional», suele circunscribirse al marco nacional-estatal, dentro del cual se confunde frecuentemente con la ideología del nacionalismo —preferentemente estatalista o mayoritario.⁽⁷⁾

El «patriotismo» apela al amor por las instituciones y valores de una politeya en un modo colectivo parejo a los afectos que sienten las personas en el seno de sus familias. Por su parte la «civilidad compuesta» incorpora no sólo el apego a las naciones (mayoritarias y minoritarias) europeas, sino un basamento axiológico común —si se quiere, mestizo— de los diversos niveles y contextos de participación ciudadana. Tal conjunto de valores posibilita la idea de la solidaridad y facilita la eventual redistribución de recursos y oportunidades vitales entre los ciudadanos.

Ciertamente el bienestar europeo necesita de la redistribución de recursos a fin de proveer seguridad contra los riesgos sociales. La emergencia «nuevos riesgos sociales» (NSR) ha hecho patente la obsolescencia de buena parte de los instrumentos de políticas públicas del bienestar que, en su momento, fueron eficaces al actuar, por ejemplo, en situaciones de enfermedad, paro o pensiones de vejez (y que están consolidados como derechos asegurativos en los ordenamientos jurídicos de los países europeos). Ahora las «viejas» políticas de protección de índole pasiva se han mostrado menos capaces para atender a nuevas situaciones tales como la conciliación trabajo-hogar, la descualificación laboral, los desequilibrios intergeneracionales o la mercantilización de servicios ciudadanos como la educación, la sanidad o los cuidados de atención personal (Naldini, 2006; Moreno, 2009).

Se ha argumentado que con la maduración de los Estados del Bienestar, y el efecto «expulsion» (*crowding-out*) provocado por la cobertura de los «viejos» riesgos sociales, el gasto social se ha hecho demasiado oneroso. Desde el economicismo «ortodoxo» neoclásico se han propagado las tesis de la inexorabilidad de un retroceso del bienestar social (*welfare retrenchment*) e, incluso, del desmantelamiento de los sistemas de protección. Así, se afirma que a una explosión de demandas no puede menos que corresponderse una implosión de decisiones y, consecuentemente, una imposibilidad de financiar nuevos programas públicos para atender a los NSR.⁽⁸⁾ Ciertamente las dificultades

(7) Cabe, sin embargo, subrayar el hecho de que el patriota no sólo muestra una lealtad a su Estado sino a la forma de vida, la lengua, historia y cultura del país en donde habita. Naturalmente, dicho país puede ser el de su adscripción etnoterritorial, el cual puede estar integrado en una unidad política superior (Ej. Escocia y el Reino Unido).

(8) Paradójicamente el análisis neomarxista conocido como el «cuento O'Goffe» —en alusión a las posiciones de James O'Connor, Ian Gough y Claus Offe— sería compartido por no pocos economistas neoliberales de los años 80, en lo que también se ha denominado como el «cuento Hayman» —referido a Friedrich A. Hayek y Milton Friedman (Moreno, 2000: 183).



financieras de sostenimiento de los Estados del Bienestar ha hecho prioritario el objetivo de la «sostenibilidad» y la «contención de costes» (*cost-containment*) para gobiernos de variado signo ideológico (Kuhnle, 2000; Pierson, 2001; Esping-Andersen, 2002; Taylor-Gooby, 2005).

En esta coyuntura del proceso de europeización, con la mayor implicación de las instituciones europeas y de los mesogobiernos y las comunidades políticas subestatales, se asiste a una pequeña —pero efectiva— expansión del bienestar. En el caso de España, las Comunidades Autónomas han tomado iniciativas como la implementación de políticas *ex novo* que afectan al ámbito asistencial y que han ensanchado los contornos de la ciudadanía social española. Destaca en este sentido el establecimiento de «últimas redes» mediante los programas de rentas mínimas de inserción (Arriba y Pérez, 2007).

3 POLÍTICAS SOCIALES: SUBSIDIARIEDAD Y RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA

El principio de subsidiariedad fue formalmente proclamado en el Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastricht. Con carácter general, se establece que las decisiones se tomen transnacionalmente (por las instituciones comunitarias) sólo si los niveles estatal, regional y local no están en mejores condiciones para realizarlo. En otras palabras, el ámbito preferido para los procesos de toma de decisión pública debe ser el más próximo al ciudadano.⁽⁹⁾ Las élites políticas estatales, recelosas de la pérdida de poder e influencia ante la evolución del proceso de Europeización, han insistido en interpretar el principio de subsidiariedad como una salvaguarda para preservar la «soberanía» interna de los estados miembros y, por ende, su protagonismo exclusivo como actores políticos en sus respectivos países y en el conjunto de la UE.

En paralelo con el proceso europeizador, la descentralización confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los principios de la subsidiariedad territorial y la responsabilidad democrática (*democratic accountability*). Las estrategias modernizadoras de los niveles subestatales de gobierno —y gobernanza—⁽¹⁰⁾ han encontrado en la subsidiariedad territorial un impulso renovado para la experimentación de nuevas políticas

(9) En realidad el Tratado de Maastricht contiene dos definiciones de subsidiariedad. La primera es de carácter sustantivo y está recogida en el Preámbulo y el Art. 1, en los que se expresa una idea política amplia y conceptual respecto a la proximidad y proporcionalidad de las decisiones a tomar. La segunda definición incluida en el Art. 5 (antes 3b) es de carácter procedimental y su implementación legal no ha dejado de ser problemática (van Hecke, 2003).

(10) La subsidiarización «horizontal», por su parte, ha movilizado a un considerable número de actores implicados (*stakeholders*), los cuales inciden en los procesos de toma de decisiones de las políticas a nivel regional.

para adecuar los «viejos» programas a las «nuevas» situaciones de riesgo. En no pocos casos las unidades de gobierno más próximas al ciudadano se han convertido en «laboratorios de democracia» y en «niveles de rendición de cuentas» (*layers of accountability*) (Goodin, 2008). Se arguye que la recompensa (*payoff*) de la innovación excede las ventajas de la uniformidad característica de los modelos nacionales del vertical «orden-y-mando». Es decir, cuando mayor es la necesidad por la innovación —de un «nuevo» problema o solución— mayor es la lógica para que dicha función la asuma un gobierno subestatal (Donahue, 1997). Entre las preferencias por las políticas sociales subestatales para afrontar la panoplia de situaciones provocadas por los NSR pueden citarse las siguientes:

Optimalidad. A menudo en razón a una cuestión de tamaño y de economías de escalas más apropiadas a la naturaleza de la provisión de las políticas sociales (Ej. servicios de cuidados personales).

Rendición de cuentas. La responsabilidad democrática en los niveles subestatales, y especialmente el de comunidades políticas de nivel intermedio favorece la participación ciudadana en la gestión de los asuntos de gobierno (Ej. mediante redes programáticas y la formación de «coaliciones de apoyo» regionales).

Legitimidad. Auspiciada por la financiación procedente de la Unión Europea de las necesidades de las regiones menos desarrolladas a través de los fondos de cohesión.

Partenariado. Consecuencia de la creciente interdependencia en los procesos de implementación de políticas, así como la optimización de recursos públicos y privados (Ej. agregado del bienestar o *welfare mix*).

Recalibración. Regiones con una perspectiva de «localismo cosmopolita»⁽¹¹⁾ no precisan del «apadrinamiento» imperativo de las élites centrales de los Estados-nación.

El debate relativo a la arquitectura institucional de la Unión Europea ha ganado intensidad en lo que atañe a las denominadas *partner regions*, o regiones con poderes legislativos. Se trata de regiones que disponen de competencias constitucionales, las cuales inciden en muchos casos en el ámbito de las políticas sociales. La paradoja es que regiones como, por ejemplo, el *land* alemán de Renania del Norte-Westfalia, con una población superior a los 18

(11) La extensión de un 'localismo cosmopolita' en Europa se fundamenta en la visión de que los intereses societarios tiene como objetivo el desarrollo de un sentido de comunidad local al tiempo que se asume una participación activa en el contexto internacional. Se produce, así, una conciliación de lo particular y lo general (Moreno, 2005).



millones de habitantes, contrastan su «autonomía» con la «soberanía» de Estados miembros como Malta, con una población de poco más de 400.000 habitantes, o Luxemburgo con cerca de medio millón de personas.

Las Comunidades Autónomas españolas han tomado un papel protagonista en la provisión de políticas sociales. Sus políticas innovadoras han sido puestas en práctica por la acción de los mesogobiernos que han tenido muy en cuenta las preferencias de los ciudadanos. Recordemos que una tercera parte de los ciudadanos españoles piensan que las Comunidades Autónomas deben ser responsables en la provisión no sólo de servicios sociales, sino de servicios sanitarios y educativos. Sólo en el caso de las pensiones hay una mayoría (58,2%) a favor de que sea la administración central la responsable de su gestión. Téngase igualmente en cuenta que un 15,2% de los encuestados son favorables a que los municipios sean los responsables principales de la provisión de servicios sociales, porcentaje que agregado al 33,6% que piensa que deberían ser una competencia de las Comunidades Autónomas, indica que prácticamente la mitad de los españoles son favorables a la responsabilidad subestatal (regional y local) en esta competencia de importancia crucial para afrontar los retos de los NSR (CIS, 2005; Arriba, Calzada y del Pino, 2006).

Las características sociodemográficas, la identificación política, la capacidad de gestión o la percepción de la misma a nivel regional, no son determinantes en las diferencias por la asunción de competencias de políticas sociales en los distintos niveles de gobierno. Los votantes a partidos nacionalistas o regionalistas subestatales sí prefieren una mayor grado de competencia subestatal en la provisión de políticas sociales, lo que parece indicar que los componentes culturales e históricos de la «identidad dual» de los españoles son los principales responsables del deseo de un mayor nivel de «devolución» de competencias, circunstancia que queda reflejada, con carácter general, en el siguiente cuadro:

Preferencias públicas por la organización territorial de España (%)

	1984	1990	1996	2002	2005
Un Estado sin Comunidades Autónomas	29	17	13	9	9
Comunidades Autónomas como en la actualidad	31	41	47	48	51
Comunidades Autónomas con más autonomía	20	19	22	27	26
Comunidades Autónomas con posibilidad de secesión	10	7	7	6	7
No sabe/No contesta	10	16	11	10	7

Fuente: CIS (varias fechas) (www.cis.es)

4 COMENTARIOS FINALES

La ciudadanía social en la Unión Europea se fundamenta en un sistema axiológico que considera la solidaridad y los derechos humanos como principios prevalentes respecto al arbitrio y autointerés individualizadores. La progresividad fiscal, por ejemplo, marca un neto *cleavage* entre las actitudes y percepciones de los ciudadanos europeos y estadounidenses respecto a la redistribución de las rentas que está en la base económica del mantenimiento de los sistemas de protección social.⁽¹²⁾ Sin embargo, mientras que el Estado-nación ha concitado un alto nivel de legitimidad en la procura de protección y bienestar sociales, la cuarta fase en el desarrollo del «modelo de Europa» mantiene el desafío de imbricar ambos procesos de europeización y descentralización para hacer efectiva la construcción de nuevas fronteras de solidaridad (*boundary-building*) en la Unión Europea.

En Europa y España los ciudadanos multinivel comparten identidades colectivas y lealtades entre los diversos niveles de gobierno. Ello legitima sus aspiraciones a la autonomía en la implementación de políticas sociales de acuerdo a los principios de subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática y respecto, preferentemente, a los servicios sociales de cuidado personal y a las prestaciones de «última red». Resta por comprobar cómo el reajuste entre las vertientes funcional y territorial de la ciudadanía social puede alumbrar un renovado desarrollo del bienestar en el que el protagonismo —prácticamente exclusivo hasta la fecha— ha correspondido a los Estados nacionales miembros de la UE.

5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHIBUGI, D.; HELD, D. y KOHLER, M. (eds). *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y PÉREZ ERANSUS, B. La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Política Y Sociedad*, 2007, Vol. 44, n° 119, pp. 115-133.

(12) Más de la mitad de los estadounidenses piensan que una persona rica no debería pagar más porcentaje de impuestos que una persona pobre. La noción del impuesto de tasa constante (*flat-tax*) ha ganado terreno entre los contribuyentes estadounidenses. A pesar de que el impuesto de la renta implantado como un programa nacional en Estado Unidos (provisión de la decimosexta enmienda a la Constitución de 1913), su forma progresiva recibe un apoyo social minoritario en las encuestas públicas realizadas en el país norteamericano (Lewis-Beck y Nadeau, 2009).



- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A; CALZADA, I. y DEL PINO, E. *Los ciudadanos y el Estado de Bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.
- BACHE, I. Europeanisation and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges. *Arena Working Paper*, n° 16. 2008. Accesible en: www.arena.uio.no.
- BARTOLINI, S. *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- BERG, L. *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Gotemburgo: Göteborg University, 2007.
- BRUTER, M. *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2005.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). Barómetro (febrero de 2005). Estudio n° 2.594. Accesible en: www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536.
- COWLES, M. G.; CAPORASO, J. y RISSE, T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.
- DAHL, R. *Democracy and its Critics*. New Haven, NJ: Yale University Press, 1989.
- DÍEZ MEDRANO, J. y GUTIÉRREZ, P. Nested identities: national and European identity in Spain. *ETHNIC AND RACIAL STUDIES*, septiembre 2003, Vol. 24, n° 5, pp. 753-758.
- DONAHUE, J. *Disunited States*. New York: Basic Books, 1997.
- ESPING-ANDERSEN, G. (con Gallie D.; Hemerijck A. y Myles J.). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FAIST, T. Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal Of Common Market Studies*, marzo 2001, Vol. 39, n° 1, pp. 37-58.
- FERRERA, M. Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience. *URGE WORKING PAPER* 2/2008. Accesible en: http://www.urge.it/files/papers/2_wpurge2_2008.pdf.
- *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FLORA, P. (con KUHNLE, S. y URWIN, D.) (eds.). *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- GOODIN, R. E. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice alter the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HELD, D. Democracy and the Global System. En HELD, D. (ed.), *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- HOBSBAWM, E. Ethnicity and Nationalism in Europe Today. En BALAKRISHNAN, G. (ed.) *Mapping the Nation*. Londres: Verso (& New Left Review), 1996, pp. 255-266.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001.
- KAZEPOV, Y. The subsidiarization of social policies: Actors, Processes and Impacts. Some reflections on the Italian case from a European perspective. *European Societies*, mayo 2008, Vol. 10, n° 2, pp. 247-273.
- KUHNLE, S. (ed.). *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 2000.
- LEWIS-BECK, M. y NADEAU, R. *Obama and the economy*. Ponencia presentada en el seminario IPP-CCHS (CSIC), Madrid 18 de marzo, 2009.
- MARKS, G.; HOOGHE, L. y SCHAKEL, A. S. Patterns of Regional Authority. *Regional And Federal Studies*, abril-junio 2008, Vol. 18, n° 2-3, pp. 167-181.
- MARSHALL Y BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998, p. 35.
- MARSHALL, T. H. *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres: Hutchinson University Library, 1965.
- *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950. En MARSHALL, T. Y BOTTOMORE, T. *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press, 1992. (Ed. en castellano: *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998).
- MONTAGUT, T. *Política Social: una introducción*. Barcelona: Ariel (3ª edición), 2008.
- *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MORENO, Luis (ed). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, 2009.
- Europeanization, Mesogovernments and Safety Nets. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, marzo 2003, Vol. 42, n° 2, pp. 185-199.
- Multiple identities and global meso-communities. En LACHAPPELLE, G. Y PAQUIN, S. (eds.). *Mastering Globalisation. New Sub-States' Governance and Strategies*, Londres: Routledge, 2005, pp. 127-140.



- Scotland, Catalonia, Europeanization and the Moreno question. *SCOTTISH AFFAIRS*, invierno 2006, n° 54, pp. 1-21.
- y McEWEN, N. Exploring the territorial politics of welfare. En MCEWEN, N. Y MORENO, L. (EDS.). *The Territorial Politics of Welfare*. Londres: Routledge, 2005, pp. 1-40.
- Ciudadanos precarios. *La «ultima red» de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- NALDINI, M. *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di «policy»*. Roma: Carocci, 2006.
- NORRIS, P. Global Governance and Cosmopolitan Citizens. En NYE, J. Y DONAHUE, J. (eds.), *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000, pp. 155-177.
- PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- RUDOLPH, Jr.; Joseph R. y THOMPSON, R. J. *Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1989 (Edición en castellano: *Política etnoterritorial. Desafíos en las democracias occidentales*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1992).
- TAYLOR-GOOBY, P. *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University, 2005.
- TURNER, B. Contemporary Problems in the Theory of Citizenship. En TURNER, B. (ed.), *Citizenship and Social Theory*. Londres: SAGE, 1993.
- VAN HECKE, S. The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union. *Regional And Federal Studies*, October 2003, Vol. 13, n° 1, pp. 55-80.



Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España

Lorenzo Cachón Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales (GEMI)

Sumario

1. Introducción.
2. Necesitamos conocer: o la exigencia de mejorar los (no) datos sobre discriminación en España.
3. Necesitamos completar la legislación: una ley integral por la igualdad.
4. Necesitamos un organismo de lucha contra la discriminación: integral, independiente y eficaz.
5. Bibliografía.

RESUMEN

En este texto se presentan tres grandes líneas de acción que, en opinión el autor, deberían ser emprendidas en esta Legislatura en España para luchar contra la discriminación por todos los motivos y en todos los campos (no sólo en el laboral) y que serían las líneas prioritarias en las que hay que poner el acento: 1) Necesitamos conocer la realidad de la discriminación, los motivos, los campos y sus características, por eso urge mejorar los (pocos) datos existentes y establecer nuevas fuentes sobre la discriminación en España; 2) Necesitamos completar la legislación antidiscriminatoria en España, y para ello es preciso una ley integral por la igualdad por todos los motivos y en todos los campos; y 3) Necesitamos un único organismo para luchar contra la discriminación y por la igualdad de trato que sea integral, independiente y eficaz.

Palabras clave:

Discriminación, Políticas igualdad de trato, España, Organismo para la igualdad.



ABSTRACT

This text presents three major action lines which, in the author's opinion, should be implemented in this legislative term in Spain in order to combat discrimination for any motive and in all spheres (not just labour-related) and which should be the priority lines to be highlighted: 1) We need to know the reality of discrimination, the reasons behind it, the areas and their characteristics, which is why it is vital to improve on the (scant) existing data and establish new sources in regard to discrimination in Spain; 2) We need to complete anti-discrimination legislation in Spain, and to do so we need an integral equality law regardless of motives or spheres; and 3) We need a single body to combat discrimination and foster equal treatment which must be integral, independent and efficient.

Key words:

Discrimination, equal treatment policies, Spain, equality body.

1 INTRODUCCIÓN

La *Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico* (DOCE, 19.7.2000) se aprobó al amparo del artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea y en su estela se han aprobado otras directivas que van completando el marco comunitario de lucha contra la discriminación en todos los campos y por todos los motivos contemplados en el Tratado: sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. A ellos, en algunos países, se añaden otros motivos como los amparados por el art. 14 de la Constitución Española.⁽¹⁾

Los actos discriminatorios son frecuentes, tanto en el ámbito laboral como en otros campos de la vida social. La percepción de los mismos también. Sin embargo, apenas hay sentencias en los tribunales de justicia porque apenas se presentan demandas contra tales actos. Y éste es el gran reto de la situación actual.

De muchos países europeos (entre ellos de España) se podría decir lo que Gras y Bovenkerk (1999) señalan para los Países Bajos: que aunque la investigación social ha podido demostrar repetidamente que la discriminación por origen racial o étnico en el mercado de trabajo es un fenómeno estructural, desde la política, desde la «ley», se han tenido muchas reticencias (cuando no directamente rechazo) para intervenir en su lucha. Las denuncias de discriminación no son tratadas con frecuencia con seriedad y donde se llegan a imponer sanciones éstas son insignificantes. Al menos hasta la aprobación de la Directiva 2000/43.

En este artículo abordamos tres cuestiones (que hemos analizado ya en Cachón, 2009) que parecen claves necesarias en el momento actual en España: la mejora de los instrumentos de conocimiento sobre los actos discriminatorios, una ley integral por la igualdad de trato y la constitución de un organismo general de lucha contra la discriminación por todos los motivos, incluyendo género y origen racial o étnico.

(1) No abordamos aquí la importancia de estas directivas, ni los conceptos jurídicos que introducen, ni la forma en que se ha hecho su transposición al derecho interno español. Sobre estos aspectos puede consultarse Cachón 2008 y Cachón 2009.



2 NECESITAMOS CONOCER: O LA EXIGENCIA DE MEJORAR LOS (NO) DATOS SOBRE DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA

Un informe elaborado para la Comisión Europea (Makkonen, 2007) comienza señalando que «la evidencia señala que cada año millones de personas que viven en Europa experimentan discriminación en base a su origen racial o étnico, religión, creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Sin embargo, conocemos poco sobre las causas, extensión, naturaleza y efectos de la discriminación». La falta de datos (entre otros aspectos) es la clave de este poco conocimiento. Pero, además, a veces se interpreta la falta de datos como la inexistencia del problema, siendo así que todas las investigaciones que se llevan a cabo muestran la existencia de muchos actos discriminatorios. Y esta situación es especialmente señalada en España.

Una información recogida por el European Union Monitoring Center (EUMC) en el Informe sobre la violencia racista en la Unión Europea de 2005 (EUMC, 2005) indica la mayor o menor sensibilización ante los actos de violencia racista que hay en la Unión Europea (EU15). El «indicador» es, precisamente, la existencia o no de «indicadores» oficiales sobre la cuestión y la calidad de los mismos. El cuadro siguiente recoge los mecanismos existentes de recogida de datos oficiales de crímenes o violencia racista en los 15 Estados miembros de la UE (antes de la ampliación de mayo de 2004) entre 2001-2004:

Recolección de datos inadecuada o inexistente	Recolección de datos parcial centrados en discriminación general	Mecanismos buenos o excelentes de colección de datos	Buena recolección de datos centrados en grupos de extrema derecha o discurso de odio
España	Bélgica	Dinamarca	Alemania
Grecia	Países Bajos	Finlandia	Austria
Italia		Francia	
Luxemburgo		Irlanda	
Portugal		Reino Unido	
		Suecia	

Fuente: EUMC 2005, IX

Como puede verse, España queda ubicada en el furgón de cola, con otros cuatro Estados miembros en los que o no hay datos o los (pocos) que hay son inadecuados según el criterio del entonces Centro Europeo contra el Racismo y la Xenofobia.



A pesar de esta falta de datos oficiales en España, diversos informes recogen centenares de agresiones y de actos violentos de marcado carácter racista en España. Es el caso de los Informes anuales sobre el racismo que publican Amnistía Internacional o SOS Racismo. Otro tanto se puede decir de los Informes RAXEN del Movimiento contra la Intolerancia o de los Informes anuales sobre «Discriminación y Gitanos» de la Fundación Secretariado Gitano. Sin olvidar los Informes sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa. Que apenas existan sentencias que expliciten el agravante de racismo debería ser analizado desde la sociología jurídica incipiente en España porque es un hecho (social y jurídico) muy preocupante.

A nivel comunitario la Comisión ha puesto de relieve la importancia de los datos en el campo del origen racial o étnico en el Informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la «Aplicación de la Directiva 2000/43/CE (...)» de 2006 [COM(2006)643]. Señala la Comisión que «el reto de los años venideros consistirá en garantizar la transposición, aplicación y ejecución plenas y eficaces de la Directiva 2000/43/CE. Esto entrañará el establecimiento de mecanismos y métodos para observar e informar acerca de la incidencia de las medidas nacionales de aplicación. En este contexto será importante desarrollar la base estadística y otros indicadores. Con todo, la escasez de datos étnicos en la mayoría de los Estados miembros podría dificultar una adecuada supervisión de la aplicación de la legislación comunitaria. Se han expresado objeciones a la recogida de tales datos basadas en el posible incumplimiento de las disposiciones de la Directiva europea sobre protección de datos (Directiva 95/46/CE). Sin embargo, dichas objeciones no responden a la situación real. Si bien la Directiva prohíbe, en general, el tratamiento de datos sensibles de carácter personal, también establece determinadas excepciones a esta norma, entre otras, cuando «el interesado haya dado su consentimiento explícito a dicho tratamiento» o «el tratamiento sea necesario para respetar las obligaciones y derechos específicos del responsable del tratamiento en materia de Derecho laboral». Asimismo, «siempre que dispongan las garantías adecuadas, los Estados miembros podrán, por motivos de interés público importantes, establecer otras excepciones». Es decir, que incumbe a los Estados miembros decidir si deben recopilarse o no datos étnicos o elaborarse estadísticas para luchar contra la discriminación, siempre que se respeten las garantías establecidas en la Directiva sobre protección de datos».

Es la incorporación del concepto de discriminación indirecta la que, además de haber elevado la lucha contra la discriminación en un nivel superior, ha situado en un primer plano la necesidad de disponer de datos e informaciones estadísticas. Tanto que la Consideración 15 de la Directiva 2000/43 llega



a señalar que «la estimación de los hechos de los que pueda resultar la presunción de haberse producido una discriminación directa o indirecta corresponde a los órganos judiciales u otros organismos competentes nacionales, con arreglo a las legislaciones o prácticas nacionales. Estas normas podrán disponer que la discriminación indirecta se establezca por cualquier medio, *incluso basándose en pruebas estadísticas*» (el subrayado es nuestro).

También han sido muy importantes para aumentar la conciencia de la necesidad de datos en el campo de la discriminación las políticas de acción positiva porque han requerido un análisis previo de la situación de determinados colectivos (aunque esos análisis no siempre se han llevado a cabo, precisamente por falta de datos sólidos) y en los estudios de impacto de las medidas emprendidas.

Como señala Simon (2004: 82), «el concepto de discriminación indirecta y los dispositivos de intervención relacionados con el mismo, están intrínsecamente ligados a las estadísticas por su lógica y sus objetivos. La definición de discriminación indirecta esta basada en conceptos cuantitativos: efectos significativos y comparaciones entre grupos. Las herramientas cognitivas usadas para captar la discriminación indirecta (...) son estadísticas. El foco está en el concepto de grupo: el trato no es personal, sino que es colectivo y sólo está relacionado con los individuos en los términos de su afiliación real o asumida a un grupo. El cambio del individuo al grupo es análogo a las operaciones llevadas a cabo por las estadísticas: agregados impersonales que subrayan una situación colectiva. Como consecuencia, todos los elementos principales de un dispositivo de intervención necesitan estadísticas: registro y recogida de datos, la inclusión de características personales en tablas comparativas, la producción de indicadores que muestren diferenciales y valoraciones de su extensión y variaciones, el desarrollo de objetivos cuantificados para rectificar procedimientos y promover la igualdad, la valoración de los efectos de los programas, etc.»

¿Por qué y para qué necesitamos datos sobre la discriminación por diversos motivos y en diversos campos? Tres trabajos elaborados para la Comisión Europea nos pueden servir de guía en este campo. En uno de ellos Simon (2004) ha hecho un estudio comparativo de la recopilación de datos para medir el impacto de la discriminación en Estados Unidos, Canadá, Australia, Reino Unido y Países Bajos, llegando a conclusiones y recomendaciones de mucho interés. Makkonen elaboró un estudio analizando cómo se recogen datos en los distintos Estados miembros de la UE en relación con las normas sobre igualdad de trato comunitarias (Makkonen 2006) y en otro trabajo presenta un «Manual europeo sobre datos de igualdad» (Makkonen 2007). Estas tres fuentes ofrecen elementos, complementarios, para un enfoque adecuado en esta materia.

«El beneficio del seguimiento y recogida de datos (*monitoring*) no es sólo la recolección técnica de datos esenciales para llevar a cabo programas de igualdad. La implicación de los operadores en el seguimiento les permite desarrollar una percepción objetiva de la discriminación (*awareness*) y les hace responsables (*accountable*) con el progreso conseguido. El sólo hecho del seguimiento incrementa la conciencia y la comprensión de los mecanismos de la discriminación. Pone en marcha un proceso virtuoso de inspección y revisión de las prácticas y crea sensibilidad hacia los grupos minoritarios y su participación en la sociedad» (Simon 2004: 83).

En Europa la situación es paradójica. Como Simon (2004) ha puesto de manifiesto, aunque hay una falta de indicadores estadísticos para valorar la extensión de la discriminación en los Estados miembros, está muy extendida la creencia de que la discriminación es general y que es necesaria una movilización de todas las instituciones y *stakeholders* para reducirla. Y sin embargo, la recolección de estadísticas relativas al origen racial o étnico, religión, discapacidad u orientación sexual está sujeta a grandes resistencias. «Parece necesario —y posible— superar la paradoja europea que opone la lucha contra la discriminación y la (no) producción de estadísticas «sensibles». Es una condición sine qua non para asegurar que los dispositivos creados por las directivas europeas son coherentes y operativos.

Simon (2004: 84-87) identifica tres estrategias que son esenciales para ayudar a operacionalizar la lucha contra la discriminación:

1. Estrategia 1: construir diagnósticos compartidos para la elaboración de estudios sobre discriminación en los Estados miembros y que enfatizen su carácter sistemático. Todavía no se conoce ni comprende adecuadamente ni la extensión ni los efectos de la discriminación en los Estados miembros. Por eso es necesario emprender análisis comparativos que permitan conocer las especificidades nacionales que con frecuencia están incrustadas (*embedded*) en las historias nacionales. Los resultados de estos estudios deberían permitir presentar un diagnóstico compartido y consensuado sobre el carácter sistemático de la discriminación.

2. Estrategia 2: Construir un caso que explique los objetivos y medios que deben ser «monitoreados». La construcción y distribución de argumentos que expliquen los objetivos, papel y función del «monitoreo», son un factor determinante en la aceptación y efectividad del dispositivo. Las medidas obligatorias tomadas para imponer un sistema de «monitoreo», incluyendo sanciones, garantiza un alto grado de compromiso por parte de los operadores.

3. Estrategia 3: Proporcionar guías para la recogida de datos y estándares para la categorización. Hay que tener un protocolo para la recogida de datos y los estándares de las categorías porque si no la diversidad de los datos obtenidos no son útiles para hacer valoraciones adecuadas. Estos estándares presentan distintos problemas en diferentes campos. Es especialmente complejo en el campo del origen racial o étnico porque «no hay medios para identificar un método o nomenclatura que sea universal y replicable entre países dadas que las categorías son resultados de la historia nacional» (Simon 2004: 85). Por ello Simon propone que en cada país se identifique bien la terminología que se va utilizar, la categorización y clasificaciones, el método (donde la autoidentificación parece ser el mejor método), y el proceso de definición de categorías (que debe ser lo más participativo y consensuado posible).

Si se quiere comenzar a construir un indicador dinámico que conduzca a la producción sistemática de datos fiables sobre discriminación, creo que un excelente punto de partida es el informe *European Handbook on equality data* (Makkonen, 2007) publicado por la Comisión Europea, las ocho recomendaciones finales que sintetizan el trabajo y la sugerencia de un plan nacional de acción en este campo.

3 NECESITAMOS COMPLETAR LA LEGISLACIÓN: UNA LEY INTEGRAL POR LA IGUALDAD

Desde 2004, nada más transponerse las directivas antidiscriminación 2000/43 y 2000/78, planteé (Cachón, 2004) la necesidad de desarrollar dos líneas de actuación pública que creo que se pueden definir como propuestas concretas, factibles y urgentes para la España actual. Cabría decir que son dos de las grandes tareas que se deberían abordar y dejar aprobadas en esta Legislatura: una ley general de igualdad de trato y de oportunidades y un organismo general por la igualdad.

La lucha contra la discriminación ha de constituir un elemento clave para juzgar las políticas y las prácticas de los actores públicos y privados en Europa y en España en los próximos años. Lo ha sido en el caso de la igualdad de trato por motivos de género pero hay que incorporar consecuentemente en todos los niveles de actores la lucha contra las otras formas de discriminación: sea por motivos raciales o étnicos, sea por edad, discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual y otros motivos que pueden merecer esa protección especial (véase el art. 14 de la Constitución Española: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que puedan prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»).



La lucha contra la discriminación no es una lucha que se deba desarrollar separadamente. No se trata de que cada colectivo discriminado luche el sólo por sus derechos. No es, parafraseando a Bertolt Brecht, que la discriminación de las mujeres no me afecta porque yo soy varón; la discriminación de los inmigrantes no me afecta porque yo soy español; la de los negros o gitanos tampoco porque yo ni soy negro ni gitano; ni la de los discapacitados u homosexuales porque yo no soy ni una cosa ni otra; la de los jóvenes o los mayores tampoco porque yo ya no soy joven y todavía no soy mayor, etc. Todos los ciudadanos estamos afectados y hemos de sentirnos así cuando a una persona se le niegan sus derechos. Por concepción activa de la ciudadanía, por solidaridad y porque, por seguir con Brecht, porque un día vendrán a por nosotros. La lucha por la igualdad no es divisible.

En el campo normativo se debería avanzar hacia una ley general por la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades *por todos los motivos* señalados en las directivas comunitarias que recogiera y armonizara toda la normativa ya en vigor en España (en la lógica de aclarar y de unificar los textos normativos que ha aplicado en la UE la Directiva 2006/54/CE en el campo del género); que la revisara la legislación a la luz de esas directivas comunitarias (sin quedarse en una transposición de mínimos) y de otros instrumentos internacionales que plantean algunos aspectos más avanzados en la lucha contra la discriminación, como el Protocolo nº12 de la Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa que España ha ratificado en 2008 y que obliga a justificar objetiva y razonablemente cualquier diferencia de trato en los campos siguientes: sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento u otro estatus. Habría que añadir expresamente además nacimiento, edad, discapacidad y orientación sexual y «otros motivos», como marca el artículo 14 de la Constitución Española. Debe incluir también el concepto de «discriminación múltiple».

Esa ley general de igualdad debe incorporar *todos los campos* de aplicación previstos en la Directiva 2000/43 para los motivos de origen racial o étnico (no sólo el campo del empleo, como se plantea en la Propuesta de Directiva que ha presentado la Comisión Europea en julio de 2008).

Pero esa ley debería incluir también la dimensión estímulo de la igualdad de oportunidades que viene exigido por el art. 9.2 de la Constitución Española: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y



facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Además, esa Ley general de igualdad de trato y de oportunidades debería ser elaborada, implementada y evaluada aplicando el principio de gobernanza que demanda la participación de los actores implicados. Con ello se conseguiría un efecto pedagógico que es fundamental en este campo y que contribuiría a romper estereotipos y luchar contra los prejuicios que están en la base de las prácticas discriminatorias.

4 NECESITAMOS UN ORGANISMO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN: INTEGRAL, INDEPENDIENTE Y EFICAZ

Esa Ley General de Igualdad debería crear un (único) organismo independiente de defensa de la igualdad de trato con competencia en todos los campos y por todos los motivos, es decir: por origen racial o étnico, por género, por discapacidad, y otros motivos como la edad, la religión o convicciones, la orientación sexual y otros motivos que pueda prever la Ley. Ese organismo debería tener garantizada la independencia de sus funciones, la eficacia de su actuación y la apertura a la sociedad civil organizada que lucha contra la discriminación por diferentes motivos. Debe garantizar también su prestigio ante la sociedad y la justicia, que ha de aplicar las leyes y las directivas, poniendo al frente, por ejemplo, a un/a juez o fiscal de gran prestigio. No porque éste o el Consejo hayan de ejercer funciones jurisdiccionales, sino para que sus «juicios», las posiciones del Consejo en la lucha contra la discriminación, gocen de gran prestigio e influencia. Naturalmente, la creación de este organismo implicaría la absorción de las competencias (y, por tanto, su desaparición) de los dos Consejos para la Igualdad de trato ya creados: el de origen racial (por la Ley 62/2003) y el de género (es decir, las competencias que la Ley Orgánica 3/2007 atribuye al Instituto de la Mujer en este campo).

Este organismo (único) de lucha contra la discriminación no es incompatible con la existencia de órganos especializados de participación (y control) en el campo del género (como podría ser un Consejo Nacional de Mujeres), de la discapacidad (como el Consejo Nacional de la Discapacidad) o en otros campos. Ni por supuesto con órganos de la Administración Pública en cada uno de los campos. Al contrario, estos órganos de participación podrían formar parte de una especie de Consejo de control dentro del organismo de lucha contra la discriminación por todos los motivos.

Dos son los rasgos básicos que debería tener el Organismo para la Igualdad además de su carácter integral: independencia y eficacia.

Ciertamente no es fácil definir qué es el ejercicio independiente de las tres funciones mínimas que debe tener este Consejo (Cormack y Niessen, 2005). Pero el legislador comunitario da mucha importancia a la cuestión. Holtmaat (2006: 32) ha señalado que «la cuestión sobre lo que significa independencia, aunque es importante, no es fácil de responder» dado que la Directiva (2000/43) no lo hace ni en articulado ni en el preámbulo y que tampoco lo ha hecho el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Pero a partir de otros documentos internacionales (como la Recomendación nº 2 de la ECRI y los Principios de París del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas) está claro que la independencia se refiere, al menos, a tres aspectos diferentes:

- a) La capacidad de actuar autónomamente (sin necesidad de pedir permiso para actuar o verse amenazado con la pérdida de mandato o de recursos).
- b) La apariencia de neutralidad y de objetividad (es decir, no ser percibido como actuando en interés de determinado grupo de interés).
- c) La posesión de competencia y autoridad suficiente para ser tomado seriamente por todas las partes (teniendo peso o reputación, teniendo personal suficientemente formado y entrenado, etc.).

Y Holtmaat (2006: 33) propone una lista (no exhaustiva) de indicadores relevantes para saber si un Organismo como el que se propone puede cumplir sus funciones con «independencia»:

- La existencia de una base legal firme que lo cree;
- La existencia de una base legal firme que establezca el mandato, objetivos y competencias del mismo;
- La existencia de una base legal firme que le garantice la independencia en la gestión del presupuesto;
- La existencia de recursos financieros suficientes para ejercer las competencias autónomamente y para nombrar personal suficientemente experimentado y entrenado;
- La existencia de una posición segura para los miembros de la dirección del Organismo y para su presidente (o director) y los miembros del mismo;



- Poder de decisión autónomo por la dirección del Organismo y/o por el presidente/director en lo que respecta al nombramiento y despido del personal;
- La seguridad de la posición del personal en lo que respecta tanto a su condiciones de empleo como de despido;
- La existencia de edificios adecuados para el Organismo de igualdad, separados de los organismos oficiales;
- La libertad del Organismo de igualdad respecto a interferencias de otras organizaciones (no gubernamentales);
- La existencia de personal que esté específicamente (y altamente) formado y entrenado para ejercer las tres competencias del art. 13 de un modo profesional;
- La responsabilidad (*accountability*) (de la dirección) del Organismo de igualdad ante partes externas (Parlamento, auditorías, prensa, público general) sobre cómo ha ejercido sus funciones y gastado su presupuesto.

La cuestión de la eficacia es todavía más difícil de evaluar. Pero siempre estará lastrada por la no independencia del Organismo en el ejercicio de sus funciones.

El Consejo general por la igualdad debería:

- Tener un nombre claro y «contundente».
 - Garantizar un funcionamiento autónomo respecto al Gobierno y las administraciones.
 - La presidencia o dirección debe ser una figura de gran prestigio y reconocimiento, preferentemente en el campo jurídico claramente comprometido con la no discriminación.
 - Los informes del Consejo deben poder llegar al Parlamento.
 - Los fondos que se asignen al Consejo deben figurar como tal en los Presupuestos Generales del Estado.
1. El Consejo debe tener personal suficiente, competente, experimentado y comprometido.
 2. El Consejo debe disponer de medios económicos suficientes.
 3. El Consejo debe contar con medios organizativos adecuados: esto significa, entre otros aspectos, que debe tener una sede propia identificable y separada de las administraciones.

4. La preparación de la puesta en marcha del Consejo y la discusión de su regulación y de los dispositivos que deban establecerse debería hacerse con un amplio diálogo con los agentes sociales y las ONG que tienen un interés legítimo.
5. Respecto a las funciones del Consejo, sin necesidad de repetir lo que dicen las Directivas comunitarias y la Recomendación de la ECRI, caben señalar algunos puntos fuertes que debería tener, con la finalidad de que sirva para aumentar la conciencia antidiscriminatoria en España, para fortalecer un cuerpo de doctrina jurídica y de política antidiscriminatoria y para ir pasando de lo represivo a lo preventivo y a la valorización de la diversidad en nuestra sociedad. Los cinco bloques de funciones donde deberían ponerse el acento son los siguientes:
 - Apoyo independiente a las víctimas de discriminación por distintos motivos;
 - Elaboración de estudios, informes y recomendaciones independientes;
 - Mediación y arbitraje en casos de discriminación;
 - Formación antidiscriminatoria: especialmente elaboración de materiales, formación de formadores y de agentes relevantes en este campo (jueces y abogados, funcionarios, policías y profesores, mediadores, empresarios y sindicalistas, responsables de ONG, etc.)
 - Sensibilización y divulgación, tanto con campañas generales como específicas;

Además, se debe estudiar también la posibilidad de que el Consejo investigue en casos de discriminación (y su relación con diversos cuerpos de inspección de la administración como trabajo y seguridad social, educación o consumo) y de que evalúe (anualmente) su actuación (y sea evaluado) para ir mejorando los dispositivos de intervención.

Respecto al funcionamiento del Consejo se podría organizar un trabajo en red con una estructura de Consejo central fuerte (que no quiere decir grande), que estimule la creación de Consejos autonómicos y de ayuntamientos y el reconocimiento de diversas ONG que trabajan en este campo y que tienen acreditada experiencia jurídica para prestar apoyo jurídico a las víctimas con la orientación y el asesoramiento del Consejo. La «acreditación» de los diversos puntos de la red debería estar sometida a un estricto protocolo así como la transmisión de la información entre los puntos de la red y el Consejo. Este funciona-



miento en red permitiría dotar al Consejo de gran accesibilidad para las víctimas, a la vez que evita crear estructuras administrativas excesivamente amplias que además entrarían en una competencia innecesaria, inconveniente y descompensada con las ONG que ya trabajan sobre el terreno.

5 BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. España y la Directiva 2000/43: de la «ocasión perdida» a una legislación general sobre igualdad de trato. *Tiempo De Paz*, n° 73, verano 2004, pp. 13-22.

— *Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report. Spain*. Bruselas: Comisión Europea, 2008.

— *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, Mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos, 2009.

EUMC. *Racist Violence in 15 EU Member States. A Comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Report 2001-2004*, Viena: European Union Monitoring Center, 2005.

GRAS, M. y BOVENKERK, F. Migrants and Ethnic Minorities in the Netherlands: Discrimination in Access to Employment. En REA, A.; WRENCH, J. Y OUALI, N. (eds.) *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market. Integration and Exclusion in Europe*. London: Macmillan, 1999, pp. 93-107.

HOLTMAAT, R. *Catalyst for change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC.: existence, independence and effectiveness*, Bruselas: Comisión Europea, 2006.

MAKKONEN, T. *Measuring Discrimination. Data collection and EU Equality Law*. Bruselas: Comisión Europea, 2006.

— *European handbook on equality data*. Bruselas: Comisión Europea, 2007.

SIMON, P. *Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands MEDIS Project (Measurement of Discriminations)*. Bruselas: Comisión Europea, 2004.



Conciliación de la vida laboral y familiar en España. El impacto de las políticas de la Unión Europea

Ana Marta Guillén Rodríguez

*Profesora Titular de Sociología, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo.
aguillen@uniovi.es*

Nuria Moreno-Manzanaro García

Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España. nuria.moreno@ces.es

Sergio González Begega

*Profesor Asociado de Sociología, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo.
gonzalezsergio@uniovi.es*

Sumario

1. Introducción. 2. Políticas de conciliación en España desde los 80. Trayectoria y cambios.
3. El camino hacia la reforma y la perspectiva española sobre conciliación.
4. La utilización de los recursos comunitarios en la formulación de las políticas españolas sobre conciliación.
5. Conclusiones. 6. Referencias.

RESUMEN

El artículo evalúa los principales episodios de reforma llevados a cabo en España dentro del ámbito de la conciliación entre vida laboral y familiar desde mediados de la década de los años 80. El objetivo es analizar cómo los distintos actores políticos y sociales han hecho uso de los recursos y herramientas de conciliación diseñadas por la Unión Europea, para definir sus propias estrategias y políticas a nivel nacional. En este sentido, el caso español resulta particularmente interesante por dos motivos. Por un lado, los actores políticos y sociales españoles han seguido con especial atención las directrices comunitarias. Por otro, los cambios provocados por estas directrices han incidido sobre uno de los modelos de Estado de Bienestar de mayor base familista de Europa. El artículo se encuentra dividido en tres secciones. La primera de ellas evalúa brevemente la situación de partida en términos de las tensiones existentes entre los acuerdos institucionales del mercado de trabajo y las provisiones sociales que hacen referencia a conciliación. La segunda parte examina la orientación, las características y el contenido de las sucesivas reformas legales sobre conciliación, así como sus resultados. La tercera sección ofrece una interpretación del uso de las recomendaciones políticas comunitarias en los procesos de toma de decisiones a nivel doméstico. Por último, en el apartado de conclusiones se discute el sentido de la conciliación de vida laboral y familiar en España y el valor de los recursos europeos como variable explicativa de su momento actual.

Palabras clave:

Estado de Bienestar; Políticas de conciliación; igualdad de género: empleo y trabajo; coordinación de niveles de toma de decisiones.

ABSTRACT

The paper assesses the main reform drives undertaken in Spain within the sphere of reconciling family life and work since the mid-1980s. The aim is to analyse how the various political and social players have made use of the resources and tools designed in this connection by the European Union, in order to define their own strategies and policies at national level. In this regard, Spain is a particularly interesting case for two reasons. On the one hand, the political and social players in Spain have followed EU guidelines especially closely. On the other, the changes triggered by these guidelines have impacted on one of the most family-based models of the welfare state in Europe. The paper is divided into three sections. The first briefly assesses the starting situation in terms of the tensions between the institutional agreements in the labour market and the social provisions which refer to reconciliation. The second examines the orientation, characteristics and content of the successive legal reforms on reconciliation, as well as their results. The third offers an interpretation of the use of EU policy recommendations in the decision-making processes at national level. Lastly, the conclusions discuss the meaning of reconciliation of family life and work in Spain and the value of European resources as an explanatory variable of the present situation.

Key words:

Welfare state; reconciliation policies; gender equality; employment and work; coordination of decision-making levels.

1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente contribución es analizar la «utilización» de los recursos comunitarios en el diseño y desarrollo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España a lo largo de los últimos 30 años. El caso español resulta especialmente interesante, dadas sus características. Por un lado, es uno de los modelos de Estado de Bienestar de mayor base familista de Europa. Y por otro, los actores responsables del diseño político a nivel doméstico han presentado comúnmente una gran atención a las recomendaciones y directrices provenientes del plano europeo. En este sentido, la pregunta que se pretende abordar es si la «utilización» de los recursos políticos comunitarios ha contribuido positivamente a superar las tradicionales prácticas familistas del Estado del Bienestar español y, en caso de que esto haya sido así, cómo se ha producido esta superación.

El artículo se divide en tres secciones. La primera ofrece una reconstrucción de la trayectoria de las políticas de conciliación en España desde mediados de la década de los 80 hasta el momento actual. La segunda examina las características y los contenidos de las sucesivas reformas legales sobre conciliación, conectándolas con los movimientos comunitarios en este mismo ámbito. En este mismo apartado, también se hace referencia a la conceptualización de la conciliación en España, a su comprensión y a las herramientas y estrategias puestas en marcha por los actores políticos y sociales.

La tercera sección evalúa la «utilización» de las recomendaciones comunitarias por parte de los diferentes actores, así como la adaptación de los recursos europeos al modelo de formulación política español. Por último, el apartado de conclusiones ofrece varias reflexiones sobre la evolución de un conjunto de ámbitos de discusión política, así como de ciertas cuestiones relativas a los mismos. Por un lado, se abordan las razones por las cuales las reformas de los cuidados sanitarios y de la educación hacia un modelo universalista socialdemócrata fueron ágiles y exitosas, en ambos casos, mientras que aquellas que hacen referencia a los cuidados de larga duración y a la conciliación han debido recorrer un camino más largo y con más dificultades. En este sentido, creemos necesario profundizar en la explicación de la tardía incorporación de la cuestión de la conciliación a la agenda política española, a mediados de la década de los 90, a pesar de la existencia de tendencias previas

bien consolidadas de inserción laboral femenina (a tiempo completo), bajas tasas de fertilidad y acusado envejecimiento demográfico.

2 POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN ESPAÑA DESDE LOS 80. TRAYECTORIA Y CAMBIOS

A comienzos de la década de los 80, la cuestión de la conciliación estaba prácticamente ausente de la agenda pública en España. Así, la situación de maternidad se equiparaba a la de enfermedad a efectos de Seguridad Social, y hubo que esperar a la aprobación de la Ley 42/1994, de medidas fiscales, administrativas y del orden social para que la maternidad se configurara como una contingencia específica. La atención y los cuidados de larga duración eran sobre todo concebidos como prestaciones dirigidas a las personas sin familia, dado que, en realidad, la unidad familiar constituía el equivalente funcional de la política social pública para la mayor parte de demandantes de estos servicios. En este contexto, la inserción laboral femenina se mantenía en tasas relativamente bajas y, lo que es aún más importante, las mujeres en situación de empleo tendían a abandonar el mercado laboral (y a permanecer fuera del mismo) a partir del nacimiento del primer hijo.

Treinta años más tarde, la situación descrita en el párrafo anterior se ha visto alterada radicalmente. La incorporación generalizada de la mujer al mercado laboral es un hecho perfectamente consolidado, que se relaciona además con un cambio educacional que se vincula al acceso masivo de la mujer a los niveles de educación universitaria y que se inicia a comienzos de la década de los años 80 (Delgado, 2008). Otros factores destacados en la transformación han sido el acusado envejecimiento demográfico experimentado por la población española o la reducción del vivero tradicional de profesionales informales de cuidados de larga duración (fundamentalmente amas de casa de edad madura). Las necesidades de conciliación han sido amortiguadas por la intensa entrada de población inmigrante en España en la última década, que han actuado como trabajadores formales o informales dentro del sector de la atención y los cuidados de larga duración. No obstante, y a pesar de la reducción de las presiones de conciliación de la vida laboral y familiar provocada por la entrada de trabajadores formales e informales inmigrantes, las políticas de conciliación en España han experimentado una gran transformación (Bustelo, 2007).

La aprobación de dos recientes leyes sobre cuidado de larga duración e igualdad apunta a una transformación sustancial del panorama de la conciliación de la vida laboral y familiar en España. La primera de ellas es la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a personas en si-



tuación de dependencia, de 14 de diciembre de 2006, o Ley de Dependencia, que persigue la universalización de los servicios de atención y cuidados de larga duración, convirtiéndolos en un derecho social más y completando el edificio del Estado de Bienestar español. La segunda es la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de 22 de marzo de 2007, o Ley de Igualdad, que contempla la introducción de políticas integrales de conciliación en numerosos ámbitos, consolidando así la cuestión de la conciliación como uno de los puntos más intensos del debate público en España.

Junto a estas dos iniciativas legislativas, la construcción del edificio legislativo de la conciliación en España ha sido abordada a través de distintos instrumentos y medidas, como la extensión de beneficios sociales relativos a los derechos laborales de los padres; la reducción de las contribuciones sociales como medio para favorecer su retorno a la situación de empleo y la conservación del puesto del trabajo; la consideración de los periodos de cuidado como tiempo trabajado desde la perspectiva de las contribuciones a la Seguridad Social; y, finalmente, la introducción de algunos incentivos para provocar mejoras en la flexibilidad de la jornada laboral (Quintanilla Navarro, 2005).

La Tabla 1 resume los principales instrumentos de conciliación puestos en marcha en España tras la aprobación de la Ley de Igualdad. En este sentido, destaca el papel que están llamados a desempeñar los Planes de Igualdad a la hora de promover el desarrollo de medidas de conciliación dentro de las empresas. Esta nueva herramienta de igualdad de género debe ser puesta en práctica en empresas con una plantilla superior a los 250 trabajadores o cuando su aplicabilidad sea recogida por el convenio colectivo. En el resto de empresas no inmediatamente afectadas, la formulación y el desarrollo de Planes de Igualdad tiene una base voluntaria, debiendo ser consultados los representantes legales de los trabajadores en cuanto a su formato y contenidos.

Los Planes de Igualdad constituyen un elemento clave para evaluar a medio plazo la incidencia de las prácticas de conciliación en las empresas y para promover su extensión. Además, su papel deberá ser relevante en futuras experiencias de intercambio y diseminación de buenas prácticas a escala comunitaria, por ejemplo entre centros de trabajo situados en distintos países europeos, o a través de informes comparativos publicados por agencias e instituciones europeas (Hein, 2006). No obstante, este escenario aún resulta lejano. Los Planes de Igualdad constituyen una iniciativa de reciente introducción en las empresas, y aún se encuentran en una fase embrionaria. La evaluación de sus capacidades y de su impacto sobre las prácticas efectivas de conciliación a escala de empresa, deberá aún esperar cierto tiempo, hasta que los propios Planes se asienten y se consoliden.

Tabla 1. Relación de instrumentos de conciliación de la vida laboral y familiar en España (a nivel estatal, tras la aprobación de la Ley de Igualdad)

PERMISO DE MATERNIDAD / PATERNIDAD	EXCEDENCIAS POR CUIDADO DE HIJOS O FAMILIARES	FLEXIBILIDAD	SISTEMA EDUCATIVO	OTRAS MEDIDAS
Duración y remuneración.	Duración y remuneración.	Posibilidad de acogerse a los permisos y/o excedencias a tiempo parcial, con ajuste salarial, o en bloques. Otras disposiciones relativas a la jornada.	Servicios pre-escolares; atención y cuidado de los escolares fuera de la jornada lectiva.	Iniciativas, ya sea en forma de ayudas económicas directas, de dispositivos de atención o instrumentos para fomentar la conciliación de la vida laboral y familiar.
<p>Extensión durante 16 semanas después del nacimiento o de la adopción, pudiendo acogerse el trabajador a lo largo de las diez últimas a exenciones totales o reducciones parciales de la jornada laboral. Los padres pueden gozar del permiso en sustitución de la madre en estas últimas 10 semanas, ya sea a jornada completa o parcial.</p> <p>Nuevo permiso de paternidad de 13 días como derecho exclusivo del padre, reconocido por paternidad biológica, adoptiva o acogimiento preadoptivo (incluye a los trabajadores autónomos). Creación paralela de un subsidio por paternidad en términos similares a los beneficios por maternidad.</p> <p>Previsiones especiales (aumento de duración permiso y subsidio) en supuestos de parto múltiple, prematuridad y discapacidad.</p>	<p>Los trabajadores tienen derecho a un permiso no remunerado de hasta 3 años para atender a cada hijo menor de 8 años. La duración máxima de dicho permiso es de 3 años en caso de otros miembros de la unidad familiar hasta segundo grado de parentesco.</p> <p>Los dos primeros años, en caso de cuidado de hijos, y el primer año, en caso de cuidado de otro tipo de familiares, serán computados para el cálculo de las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, etc., así como para optar a las prestaciones de maternidad y paternidad.</p>	<p>Las trabajadoras con hijos menores de 9 meses de edad tienen derecho a un permiso diario de una hora de ausencia del puesto de trabajo por lactancia, que pueden dividir en dos fracciones. Las trabajadoras también pueden sustituir este derecho por una reducción de 30 minutos de la jornada laboral o acumular ese tiempo en jornadas laborales completas.</p> <p>Reducción de jornada laboral por guarda legal de menor de 8 años (antes de Ley 3/2007 era 6 años), personas con discapacidad y familiares hasta 2º grado que no trabajen ni se valgan por sí mismos. La reducción mínima de jornada disminuye a 1/8 de la jornada laboral.</p> <p>La duración mínima de la excedencia voluntaria por cuidado de familiares se reduce a cuatro meses, mientras que la máxima se amplía de uno a dos años.</p> <p>Las contribuciones a la Seguridad Social efectuadas durante los dos primeros años con reducción de jornada se computan al 100%.</p> <p>Posibilidad de dividir los permisos por cuidado de niños u otros familiares en intervalos más cortos.</p> <p>Previsiones especiales (aumento de duración) en supuestos de parto múltiple, prematuridad y discapacidad.</p>	<p>La educación de los niños entre 3-6 años es de financiación y garantía pública.</p> <p>Nuevo Plan Educa 3 (2008) pretende suplir la insuficiencia de servicios de jardín de infancia para niños menores de 3 años.</p> <p>La jornada lectiva normalmente se extiende hasta las 16.00-17.00h.</p> <p>Normalmente existe la opción de servicio de comedor.</p> <p>La oferta de actividades extraescolares fuera del horario lectivo es variable según los centros.</p>	<p>Deducción fiscal por hijo a cargo. Desde 2002, las mujeres trabajadoras con niños menores de 3 pueden optar por el cobro anticipado de esta deducción, que supone una ayuda directa mensual de 100€.</p> <p>La Ley 39/2006 establece el Sistema Español de Cuidado a los Dependientes, que debería contribuir a mejorar el equilibrio laboral / familiar de los cuidadores informales.</p> <p>Reducciones de las cotizaciones sociales a cargo de la empresa para favorecer el retorno o la permanencia en situación de empleo de las mujeres que finalicen sus permisos de maternidad / y parental.</p> <p>Los Planes de Igualdad, que deben ser formulados y puestos en práctica en empresas con más de 250 trabajadores deben aludir, entre otras cuestiones, a la organización de la jornada laboral para favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en igualdad de condiciones (Artículos 45 y 46 Ley 3/2007).</p>



El desarrollo de nuevos instrumentos de conciliación a nivel de empresa, la creación de más y mejores servicios de cuidado y la reconsideración de las políticas orientadas a las familias deberían constituir los nuevos pasos a dar por parte de los poderes públicos. No obstante, también resulta imprescindible un mayor compromiso por parte de la totalidad de actores implicados, y muy particularmente, por parte de las propias empresas (Tortuero Plaza, 2006). Por el momento, sólo un 22% de las empresas españolas han puesto en marcha medidas de conciliación de la vida laboral y familiar y únicamente un 10% cuentan con un Plan de acciones de conciliación plenamente desarrollado. Por otro lado, la actual coyuntura de crisis económica, que introduce fuertes presiones sobre las partidas de gasto público y desvía hacia otros problemas más inmediatos el foco de atención de las empresas, constituye un elemento más de dificultad para el buen desarrollo de las reformas legales adoptadas en 2006 y 2007 (Leyes de Dependencia e Igualdad, respectivamente). El contexto político, en este sentido, no parece favorecer la correcta y rápida puesta en marcha de ambos paquetes de medidas.

3 EL CAMINO HACIA LA REFORMA Y LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA SOBRE CONCILIACIÓN

El adecuado análisis de la situación actual de la conciliación de vida laboral y familiar en España requiere la reconstrucción de la trayectoria de las políticas de conciliación a lo largo de los últimos 30 años. Desde la incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986, el impacto de las políticas europeas en este ámbito ha sido muy significativo y su influencia, creciente. En las últimas tres décadas, tanto el contenido como el significado y los objetivos concretos de las políticas españolas de conciliación han sufrido importantes transformaciones, siempre siguiendo un camino muy similar al trazado por las políticas comunitarias (López López, 2004).

Este apartado pretende examinar, de forma comparada, el grado de interconexión entre los ámbitos de toma de decisiones políticas sobre conciliación a escala nacional y europea. Para evaluar la «utilización» de las políticas comunitarias sobre conciliación por parte de los actores domésticos en los últimos treinta años, se distinguen tres etapas diferenciadas de formulación de políticas de conciliación en España: (1) de mediados de la década de los años 80 hasta 1996, en la cual la aproximación a la conciliación de la vida laboral y familiar queda integrada dentro de la protección por maternidad; (2) desde 1997 hasta 2006, en la cual el equilibrio entre vida laboral y familiar es concebido como un activo para la promoción de «más y mejores empleos» (Guillén Ro-



dríguez, Gutiérrez Palacios y González Begega, 2009); y (3) a partir de 2007, cuando se consolida una aproximación más amplia (y ambiciosa) hacia las cuestiones de conciliación, que incorpora conceptos novedosos como el de la corresponsabilidad de hombres y mujeres. Un aspecto muy significativo de esta periodización, que resulta necesario destacar, es que cada una de estas etapas ofrece estrechas conexiones con la evolución del discurso político sobre conciliación a nivel europeo.

Primera etapa (años 80-1996). Las políticas de conciliación como parte de los derechos de maternidad

A lo largo de la década de los años 80, las actividades desarrolladas por el Instituto de Mujer jugaron un papel fundamental en la consolidación de la agenda sobre conciliación y equilibrio entre la vida laboral y familiar. En este sentido, el Instituto de la Mujer, establecido en 1983 dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha constituido un elemento esencial de conexión entre los planos políticos comunitario y doméstico, impulsando los mecanismos de cambio en las cuestiones de género e igualdad entre hombres y mujeres. La creación de una red de Institutos de la Mujer por parte de las administraciones autonómicas ha consolidado esta tendencia, simbolizando además el reconocimiento de las políticas de género como un objetivo gubernamental central de este nivel de la administración pública (Aragón Medina, Cánovas Montero y Rocha Sánchez, 2005). Ciertamente, los Institutos de la Mujer cuentan únicamente con responsabilidades consultivas y no con poderes ejecutivos. A pesar de ello, su impacto sobre la toma de decisiones en materia de conciliación ha sido muy significativo, aprovechando sus vínculos con otros organismos internacionales especializados en género y actuando como correa de transmisión de nuevas ideas, innovaciones políticas y buenas prácticas (Fernández Cordón y Tobío Soler, 2006).

La transposición de las directivas comunitarias sobre conciliación mediante reformas legales y la adaptación de los Planes de Acción Europeos de Igualdad a través de los correspondientes Planes Nacionales de Igualdad constituyen las principales vías de «utilización» de las políticas europeas por parte de los actores domésticos a lo largo de este primer periodo. Junto a ellas, los Fondos Sociales Europeos (especialmente las acciones EQUAL y PROGRESS) proporcionaron los medios financieros necesarios para consolidar las cuestiones de conciliación dentro de la agenda política española a partir de la entrada en la Comunidad Económica Europea (European Commission, 2006b). En tercer lugar, la jurisprudencia comunitaria ha cumplido un importante papel a la hora de clarificar conceptos centrales en el ámbito de la igualdad entre



hombres y mujeres, tales como «igualdad retributiva» o «acciones positivas», ambos fundamentales para el tránsito de la igualdad formal a la igualdad real e indirectamente vinculados a la conciliación de la vida laboral y familiar (Quintanilla Navarro, 2005).

A pesar de todo ello, debe incidirse en que, en esta primera etapa y hasta bien entrada la década de los años 90, la aproximación política a las cuestiones de conciliación estuvo restringida a la toma de medidas de carácter laboral, relacionadas con la protección de las madres y de los permisos por maternidad. Entre las principales medidas de este periodo, destacan los contenidos del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (1988-1990) en materia de educación, formación, empleo y Seguridad Social, en el cual es posible detectar una fuerte influencia de los Planes y Directivas comunitarias (Ministerio de Asuntos Sociales, 1988).

Las actuaciones de estos primeros Planes nacionales recogen buena parte de los aspectos considerados por los Planes europeos y los adaptan a la realidad española, utilizándolos así como una suerte de hoja de ruta sobre la cual asentar las modificaciones legales finalmente adoptadas. De hecho, la principal preocupación del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades español es asegurar la correcta transposición de las Directivas comunitarias para la ampliación de los permisos por maternidad y para la mejora de las condiciones de salud y seguridad en el puesto de trabajo de las trabajadoras embarazadas y en periodo de lactancia. La posibilidad, no obstante, de incrementar los servicios públicos de atención y cuidado únicamente fue tomada en consideración como una posibilidad para los empleados del sector público (Ministerio de Asuntos Sociales, 1988).

El preámbulo del segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (1993-1995) constata la existencia de una orientación general más amplia y ambiciosa, tomando en consideración, por primera vez, las consecuencias efectivas de la «doble carga» que soportan las mujeres sobre los objetivos de igualdad. En este sentido, el Segundo Plan Nacional resalta la necesidad de promover un reparto equitativo de las responsabilidades de atención entre hombres y mujeres e incide en el desarrollo de servicios públicos de atención y cuidado para los niños entre 0 y 3 años y la población mayor (Ministerio de Asuntos Sociales, 1993). Tal y como puede observarse en la Tabla 2, ambos aspectos también estaban recogidos en el Tercer Plan de Acción Europeo sobre Igualdad de Oportunidades, cuya influencia sobre el proceso político doméstico resulta evidente.

Tabla 2. Actuaciones y avances legislativos comunitarios y nacionales en materia de conciliación (1981-1996)

A escala europea	A escala nacional
<p>* 1981-1985. Primer Plan Estratégico de la Comunidad Europea para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.</p> <p>* 1986-1990. Segundo Plan Estratégico de la Comunidad Europea para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.</p> <p>* 1991-1995. Tercer Plan Estratégico de la Comunidad Europea para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.</p> <p>* 1992. Firma del Tratado de Maastricht.</p> <p>* 1992. Directiva 92/85/CEE sobre la introducción de medidas para favorecer mejoras en la salud y seguridad en el trabajo de las trabajadoras embarazadas y de las trabajadoras con hijos lactantes a cargo (incluye un permiso remunerado si es imposible modificar las condiciones de trabajo de la mujer o evitar algunos riesgos; el derecho a permiso remunerado para exámenes pre-natales; la exoneración del trabajo nocturno; la posibilidad de ser trasladada a otro puesto de trabajo si se identifica algún riesgo).</p>	<p>* Creación del Instituto de la Mujer.</p> <p>* 1987. Lanzamiento del Primer Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades.</p> <p>* Ley 3/1989, que amplía (de 14) a 16 semanas la duración del permiso por maternidad después del nacimiento y establece medidas para favorecer la igualdad de tratamiento entre hombre y mujer en el trabajo.</p> <p>* 1993-1995. Segundo Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades.</p> <p>* Ley 42/1994, que establece el permiso por maternidad como un riesgo social independiente cubierto por la Seguridad Social y distinto de los permisos por enfermedad. Se asegura una percepción del 100% del salario durante el permiso por maternidad.</p> <p>* Ley 31/1995, sobre prevención de riesgos laborales (el artículo 48.1. supone la transposición al marco legal español de la mayoría de los contenidos de la Directiva 92/85/CEE).</p> <p>* Ley 4/1995, por la que se regula el permiso parental y por maternidad en materia de excedencia para el cuidado de los hijos.</p>

Segunda etapa (1997-2006). El equilibrio entre la vida laboral y familiar como activo para la promoción de más y mejores empleos

En esta segunda etapa, la conciliación de trabajo y vida familiar alcanza un reconocimiento como objetivo central de las políticas de empleo y de relaciones laborales, a través del cual se favorece la entrada y permanencia de las mujeres en el mercado laboral. La incorporación y rápida consolidación de esta cuestión dentro de la agenda pública se produce a raíz de la aprobación de la Ley 39/1999 sobre la promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar. Esta Ley completó la transposición de la Directiva 92/85/CE sobre protección de la maternidad y de la Directiva 96/34/CE sobre el permiso parental, incluyéndose entre sus contenidos la posibilidad de cesión por parte de la madre al padre de hasta diez días de las 16 semanas de permiso por maternidad del que es titular la primera.

Adicionalmente, la influencia de los objetivos cualitativos de empleo de la Estrategia de Lisboa fue evidente durante la segunda parte de este periodo, tal

y como demuestra la gran cantidad de medidas aprobadas para atraer a un mayor número de mujeres al mercado laboral, en forma, por ejemplo, de una importante reducción de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas. La inclusión de políticas de conciliación se convirtió además en un elemento consustancial a la consecución del objetivo de «más y mejores empleos» de la Estrategia de Lisboa, a través, por un lado, del Método Abierto de Coordinación y de sus acciones en materia de inclusión social, y por otro, de la intensificación del debate público acerca de la forma más correcta de afrontar la cuestión de la conciliación de la vida laboral y familiar (Rubery *et al.*, 2004).

Por último, a lo largo de este segundo periodo de las políticas de conciliación en España resulta especialmente destacable la influencia de las líneas de financiación del proyecto EQUAL, que contribuyeron a la difusión pública del problema de la «doble carga» doméstica y laboral de las mujeres trabajadoras y promovieron el intercambio de experiencias y buenas prácticas a escala internacional (European Commission, 2006b). En este sentido, el impacto del programa EQUAL en España también debe ser valorado positivamente en el aumento del compromiso de las administraciones regionales hacia el diseño de políticas de conciliación (Aragón Medina, Cánovas Montero y Rocha Sánchez, 2005).

Tabla 3. Actuaciones y avances legislativos comunitarios y nacionales en materia de conciliación (1996-2006)

A escala europea	A escala nacional
<p>* Directiva 96/34/CE, sobre el Acuerdo marco sobre permisos parentales alcanzado por los agentes sociales europeos (esta norma comunitaria es la primera que muestra una aproximación integral a la maternidad y a las responsabilidades familiares).</p> <p>* 1997. Firma del Tratado de Ámsterdam.</p> <p>* Programas NOW, EQUAL y PROGRESS, del Fondo Social Europeo (1996-).</p> <p>* Lanzamiento de la Estrategia de Lisboa y puesta en práctica del Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la política social (2000).</p> <p>* Presidencia Española del Consejo de Europa (2002). Resolución de la Cumbre de Barcelona sobre la agenda social y el necesario desarrollo de servicios de atención y cuidado para los niños con edades situadas por debajo del umbral de escolarización obligatoria.</p> <p>* Primer y Segundo Informes sobre Inclusión Social (2002 y 2004).</p> <p>* Informes sobre Protección e Inclusión Social (2005 y 2006).</p>	<p>* Real Decreto Ley 11/1998, sobre la reducción de las cotizaciones sociales de los empresarios que contraten personas desempleadas para sustituir a aquellos trabajadores en permiso de maternidad.</p> <p>* Ley 39/1999, sobre la promoción del equilibrio entre la vida laboral y familiar.</p> <p>* Plan de Apoyo Integral a las Familias (2001-2004).</p> <p>* Plan de Acción sobre Inclusión Social (2001-2003).</p> <p>* Plan de Acción sobre Inclusión Social (2003-2005).</p>

Tercera etapa (2007 -). Una aproximación más amplia a la conciliación: igualdad, inclusión social y calidad de vida

La característica más destacada del periodo más reciente de las políticas de conciliación en España, abierto en 2007, es la mayor amplitud y ambición con la que se abordan estas cuestiones desde la esfera pública. El impacto del Método Abierto de Coordinación resulta, en este sentido, muy significativo, dado que las políticas de conciliación se encuentran íntimamente ligadas a los objetivos de empleo definidos en Lisboa y, al mismo tiempo, entroncan con el más reciente esfuerzo legislativo sobre igualdad efectuado por el gobierno español a través de la Ley 3/2007. De hecho, esta Ley adopta la orientación transversal del principio de igualdad, tal y como queda recogido por la Directiva 2002/73/CE, y lo extiende a muy distintas esferas de la realidad social, provocando en ellas la necesidad de efectuar las modificaciones legislativas necesarias. El artículo 44 de la Ley 3/2007 reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores de forma que ésta favorezca el ejercicio compartido de las responsabilidades familiares, elevando la conciliación de aspiración a derecho vinculado a la igualdad y la prevención de discriminación, e introduciendo la idea de corresponsabilidad como objetivo último.

La inclusión de los objetivos de conciliación dentro de la lista de medidas recogidas por el último de los Planes Estratégicos Nacionales sobre Protección e Inclusión Social (2008-2010) muestra nuevamente la influencia del Método Abierto de Coordinación sobre la formulación y el desarrollo de las políticas sociales en España (European Commission, 2008a). Debido a su naturaleza transversal, las políticas de conciliación son tomadas en consideración dentro de este Plan Estratégico como un elemento esencial dentro de varios ámbitos relacionados con la inclusión social, incluidas las acciones del proceso de integración posteriores a la incorporación al empleo tales como la introducción de fórmulas de flexibilización de la jornada de trabajo o las políticas y los servicios educativos orientados a la mejora de la conciliación de la vida laboral y familiar (p.e. la extensión de los servicios de atención y cuidado a los escolares de educación infantil) (Ministerio de Igualdad, 2008).

Adicionalmente, se detecta una clara influencia del *acervo* comunitario sobre conciliación en cuestiones tales como la reciente introducción en el debate público de la «necesaria racionalización de la jornada laboral en España», planteado a partir del análisis de varios informes comparativos publicados por diversas agencias comunitarias (ver Durán, 2006; European Foundation, 2007 y 2008). El influjo de estos informes, junto al de las Comunicaciones de la Comisión Europea en materia de conciliación, es visible en la creación de una



subcomisión parlamentaria especializada en esta cuestión (European Commission 2006a; 2008a). En este contexto, la conciliación se convierte en algo más que un instrumento de las políticas de empleo o de igualdad y va adquiriendo el rango de componente esencial de la calidad de vida, resultando ser un indicador clave del grado de cohesión social y de desarrollo social del país.

Tabla 4. Actuaciones y avances legislativos comunitarios y nacionales en materia de conciliación (2007 -)

A escala europea	A escala nacional
* Pacto Europeo sobre Igualdad de Género del Consejo Europeo de Marzo de 2006.	* Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011).
* Publicación de la Comunicación de la Comisión Europea COM (2006) 92 final, «Una hoja de ruta para la igualdad entre hombres y mujeres».	* Ley 3/2007 sobre la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres. La Ley transpone la Directiva 2002/73/CE, sobre la puesta en práctica del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación al acceso al empleo, la formación profesional, la promoción y las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE sobre la puesta en práctica del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y la provisión de bienes y servicios.
* Informes Conjuntos sobre Protección e Inclusión Social (2007 y 2008).	

La conclusión que se puede extraer de las anteriores tablas comparativas (ver Tablas 2, 3 y 4) es que la aproximación española a las políticas de conciliación «ha utilizado» a Europa. Existen buenos ejemplos de carácter normativo, conceptual y de recursos políticos y financieros. Adicionalmente, el desarrollo temporal de los tres periodos en ambos planos, nacional y comunitario, ofrece significativos solapamientos, algo en lo que incide, aunque para otros casos nacionales, un reciente análisis de las políticas de conciliación a escala europea (ver Ledoux, 2009).

4 LA «UTILIZACIÓN» DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS SOBRE CONCILIACIÓN

El análisis de la interacción de los niveles políticos nacional y comunitario en materia de formulación de políticas sobre conciliación de la vida laboral y familiar constituye una cuestión altamente compleja. Para evaluar el alcance de la influencia europea sobre los procesos políticos a escala doméstica es necesario dar respuesta a una serie de preguntas. En primer lugar, resulta preciso definir qué papel juegan las instituciones de la Unión Europea en el diseño de las políticas de conciliación españolas y a través de qué mecanismos se produ-



ce el transvase de elementos políticos de un plano al otro. En segundo lugar, es pertinente precisar en qué fase del proceso de reforma se «utilizan» los recursos europeos. Y, por último, resulta imprescindible identificar qué actores intervienen en el préstamo y aplicación de los recursos comunitarios y detallar cuáles son sus objetivos.

En relación a la primera de las preguntas anteriores, es obvio que la influencia del discurso europeo sobre conciliación ha incidido en muy distintos ámbitos. En el caso español, las políticas comunitarias han sido consideradas como un referente obligado, usado por los distintos actores para justificar los cambios o las propuestas de reforma orientadas a la mejora de la conciliación de la vida laboral o familiar. Esto ha sido así, en buena medida, porque tradicionalmente se ha asumido que la situación de España ha sido comparativamente peor que la de otros Estados miembros (Rubery *et al.*, 2004; European Foundation, 2007; OECD, 2007). La persistencia de una distribución desigual de roles entre los sexos, la aún relativamente baja participación de las mujeres en el mercado laboral, la organización social «masculina» de los horarios o el tardío desarrollo de los servicios de atención a personas dependientes han reducido significativamente las posibilidades de compatibilizar trabajo y familia.

La «utilización» de Europa se habría llevado a cabo a través de distintas herramientas de carácter normativo-procedimental, financiero, conceptual-cognitivo y político.

Entre las primeras, cabe indicar que la transposición de la normativa comunitaria al marco legal español se ha producido de forma adecuada, ampliando incluso algunos de sus contenidos como el caso de la duración del permiso de maternidad o de las posibilidades de cesión de dicho permiso al padre. Entre los avances normativos más recientes, destaca la adaptación del objetivo de transversalidad contemplado por la Directiva 2002/73/CE, recogido por la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. Esta pieza legislativa de carácter integral afecta a todos los ámbitos de la realidad social y amplía los presupuestos iniciales de actuación previstos por la normativa comunitaria. La influencia de la legislación europea ha sido muy importante en cuanto a la asunción por la normativa española de la obligación de elaborar los Planes de Igualdad de las empresas españolas, obligación ésta establecida por la Ley 3/2007 y que deriva igualmente de la adaptación de los contenidos de la Directiva 2002/73/CE en materia de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar. Por último, los instrumentos normativos *suaves* vinculados al Método Abierto de Coordinación han contribuido a hacer visible el desequilibrio existente entre los instrumentos propiamente laborales de las

políticas de conciliación, tales como permisos y excedencias, y la insuficiencia de los recursos de apoyo al cuidado de menores y personas dependientes.

En segundo lugar, los recursos financieros comunitarios, entre los que cabe destacar aquellos que dependen de la aplicación del Fondo Social Europeo y de sus programas específicos (NOW, EQUAL y PROGRESS, en un orden cronológico), han contribuido a consolidar la discusión sobre la conciliación de la vida laboral y familiar en España, habiendo facilitado la incorporación al debate público de nuevos actores, como las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las empresas (European Commission, 2006b).

En tercer lugar, la aproximación conceptual-cognitiva del discurso comunitario sobre conciliación ha servido para sustentar las medidas políticas tomadas a nivel doméstico. Las estadísticas y estudios comparados llevados a cabo por las instituciones comunitarias y sus observatorios dependientes han sido utilizados para reforzar la legitimidad de las propuestas de cambio normativo (Rubery *et al.*, 2004; European Commission, 2006a; 2008a; 2008b).

Finalmente, el debate político europeo en torno a la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa ha impulsado la presencia del objetivo de conciliación de la vida laboral y familiar como estrategia para lograr una mayor participación de la mujer en el empleo, por encima incluso de las políticas comunitarias específicas sobre igualdad de género. Esta aproximación a la conciliación desde la perspectiva cuantitativa del empleo ha sido fuertemente criticada desde algunos ámbitos, indicando que ello consolida la cuestión de la conciliación como un problema exclusivo de las mujeres en detrimento de un planteamiento de corresponsabilidad entre mujeres y hombres (ver Ministerio de Igualdad, 2008: 33).

En relación a la segunda de las preguntas planteadas al comienzo de esta sección, debe precisarse que la utilización de los recursos comunitarios se produce, sobre todo, en la fase de generación del debate político que precede o que sigue a la propia acción de reforma. Un buen ejemplo de ello es la utilización de los informes comparados comunitarios sobre jornada de trabajo en la discusión sobre la necesidad de racionalizar los horarios españoles para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar (Buqueras y Bach, 2000).⁽¹⁾ La referencia a la dimensión europea del debate sobre conciliación también es común en el momento posterior a la propia toma de decisiones. De hecho, la mayor parte de instrumentos domésticos de conciliación contienen referencias expresas a los Tratados, las Directivas o las políticas comunitarias en su preámbulo, como parte de la justificación de las reformas.

(1) La página electrónica de la Comisión Nacional para la Racionalización de Horarios y su Normalización con los demás países de la Unión Europea (www.horariosenespana.es) ofrece abundante información y documentación en torno a esta cuestión.



Por último, los actores que han jugado un papel más destacado en la adaptación de las políticas comunitarias de conciliación han sido los partidos políticos con representación parlamentaria y muy especialmente, el ejecutivo. El objetivo de transversalidad del principio de igualdad, de hecho, ha sido ratificado tras la creación en 2008 del Ministerio de Igualdad, que ha asumido el cometido de impulsar institucionalmente la conciliación de la vida laboral y familiar.

No obstante, la aproximación hacia la agenda de reformas sobre conciliación de los partidos políticos y, sobre todo, de los agentes sociales ha estado sujeta a cambios. Por lo general, estos actores han «utilizado» a Europa como argumento cuando se han sentido identificados con el discurso comunitario. Por el contrario, no han dudado en apelar al principio de subsidiariedad y a las competencias de los Estados miembros en materia social cuando sus estrategias no resultan coincidentes. En este sentido, las reticencias de las organizaciones empresariales europeas con respecto al debate sobre el proyecto de revisión de la Directiva 92/85/CE sobre conciliación, actualmente sometida a consulta a los agentes sociales europeos a través del Diálogo Social Europeo (según el procedimiento recogido en el artículo 138 del Tratado), han encontrado eco a nivel doméstico. A pesar de ello, debe destacarse que algunos de los contenidos de la futura Directiva revisada ya formaban parte de la legislación española (como, por ejemplo, la ampliación del permiso de maternidad de 14 a 16 semanas) o han sido incorporados por la Ley 3/2007 (como el establecimiento de un permiso de paternidad específico). Esta coincidencia de contenidos podría ser interpretada como el resultado de un proceso de influencia inversa, a través del cual los avances alcanzados en materia de conciliación en un determinado ámbito doméstico (en este caso, España) son incorporados al debate político europeo.

5 CONCLUSIONES

La trayectoria trazada por las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España a lo largo de los últimos 30 años es altamente compleja e, indudablemente, el impacto de las políticas comunitaria en la materia ha sido muy significativo a la hora de introducir y consolidar las cuestiones de conciliación en la agenda de los decisores públicos españoles. La articulación en nuestro país de un modelo de políticas de conciliación fuertemente interconectado con el discurso comunitario a lo largo de dos largas etapas (1986-1996 y 1997-2006) y capaz, a partir de 2007, de establecer una relación de interacción más compleja con las dinámicas europeas (de influencia inversa) constituye un proceso altamente interesante.



Uno de los puntos, quizá, de mayor relevancia a la hora de evaluar el camino recorrido por las políticas de conciliación en España hasta el momento actual es el conjunto de razones por las cuales la creación de un sistema coherente de cuidados de larga duración y de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, como binomio con íntimas relaciones mutuas, ha sido mucho más tardía, por ejemplo, que la reforma de los cuidados sanitarios o de la educación, cuya transición hacia un modelo universalista-socialdemócrata fue mucho más rápida y ágil.

En este sentido, pueden ensayarse varias explicaciones, que ayudan a entender por qué la introducción de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar ha sido comparativamente más tardía en España que en otros países europeos y, adicionalmente por qué las políticas comunitarias en este ámbito han constituido un referente prácticamente ineludible para los actores políticos domésticos. En primer lugar debe incidirse en el papel fundamental jugado por el componente conservador de nuestro modelo de Estado de Bienestar. La existencia de valores familistas residuales relacionados con la obligación socialmente percibida de cuidado de los familiares dentro del ámbito propio de la familia ha constituido un elemento de disrupción de las políticas de conciliación en España. Adicionalmente, la entrada masiva de inmigrantes y la alimentación por parte de este colectivo del sector de atención y cuidados informales ha podido atenuar o encubrir las necesidades de conciliación, aún después de la aceleración de la tendencia de incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Las características del mercado laboral español, así como el patrón de entrada de la mujer al mismo, ofrecen una segunda explicación de la tardía consolidación de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España. Aspectos como la segmentación del mercado laboral o la precariedad de las formas de contratación, que inciden especialmente sobre las condiciones de trabajo de las mujeres (entre otros colectivos, como los jóvenes) se suman, por ejemplo, a la existencia de un tejido empresarial dominante de PYMES, dentro del cual resulta más compleja la introducción de políticas orientadas a favorecer la conciliación.

Por último, no debe dejarse al margen la incidencia del modelo autonómico en la definición del marco estatal de conciliación de la vida familiar y laboral. Con excepción de las normas que regulan el funcionamiento de la Seguridad Social, las comunidades autónomas han asumido competencias decisivas en la mayor parte de los ámbitos relacionados con la conciliación, tales como inclusión social, igualdad de género, políticas activas de empleo, educación, servicios sociales y cuidado de dependientes, etc. La diversidad

de aproximaciones y de recursos públicos destinados a los objetivos de conciliación (mucho más magros que los transferidos a sanidad o educación) constituye un elemento fundamental de las políticas de conciliación en España. Por un lado, la diversidad puede arrojar resultados positivos en términos de intercambio de experiencias y extensión de buenas prácticas entre comunidades autónomas. Pero por otro lado, también resulta evidente que la existencia de múltiples aproximaciones puede dificultar la articulación de un marco nacional coherente de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar.

6 REFERENCIAS

- ARAGÓN MEDINA, J., CÁNOVAS MONTERO, A. Y ROCHA SÁNCHEZ, F. *Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en las Comunidades Autónomas*, Madrid: Fundación Primero de Mayo, 2005.
- BUQUERAS Y BACH, I. *Tiempo al tiempo: un nuevo método de organización y utilización del tiempo*. Barcelona: Planeta, 2000.
- BUSTELO, M. *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*. Madrid: Cátedra, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Empleo. Social Affaires and Equal Opportunities, *Communication from the Commission - A roadmap for equality for women and men 2006-2010*, COM (2006) 92 final.
- *Communication from the Commission - A renewed commitment to social Europe. Reinforcing the Open Method of Coordination for social protection and social inclusion*, COM, 2008, 0418 final.
- (EGGSIE). *Gender mainstreaming of employment policies. A comparative review of 30 European countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- (Unit B.4.) *Holding a job - Having a life. EQUAL events outcome*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- DELGADO, M. *Encuesta de fecundidad y valores*. Madrid: CIS, 2008.
- DURÁN, M.A. *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?*, Madrid: Espasa-Calpe, 2006.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. *Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres (1988-1990)*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1988.

- *Segundo Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres (1993-1995)*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1993.

ESPAÑA. MINISTERIO DE IGUALDAD. *V Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*, Madrid: Ministerio de Igualdad, 2008.

ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Tercer Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1977-2000)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.

- *Cuarto Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2003-2006)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Work-life balance. Solving the dilemma*. Dublin: Eurofound, 2007.

- *Focus on family matters*. Dublin: Eurofound, 2008.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. Y TOBÍO SOLER, C. *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Madrid: Fundación Alternativas, 2006.

GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M., GUTIÉRREZ PALACIOS, R. Y GONZÁLEZ BEGEGA, S. Tensiones entre calidad y cantidad de empleo en la Unión Europea. En GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M., GUTIÉRREZ PALACIOS, R. Y GONZÁLEZ BEGEGA, S. (eds.) *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*. Madrid: Thomson-Civitas, 2009, pp. 15-22.

HEIN, C. *Conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares: ideas prácticas de la experiencia global*, Colección de Informes OIT (72), Geneva: OIT / Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

LEDOUX, C. *Reconciling paid work and private life: the «usages» of Europe*, documento de trabajo presentado a la III Semana de Integración de la Red de Excelencia de la Comisión Europea RECOWE, Utrecht, 9-13 de Junio de 2009.

LÓPEZ LÓPEZ, M.T. *Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea. Valoración de las políticas públicas*, Madrid: CES, 2004.

OECD. *Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*, Paris: 2007.

PLANTENGA, J. Y REMERY, C. *Reconciliation of work and private life. A comparative review of 20 European countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 2005.



QUINTANILLA NAVARRO, B. La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco jurídico actual. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, 23 (1), 2005, pp. 99-129.

RUBERY, J., SMITH, M., FIGUEREIDO, H., FAGAN, C. Y GRIMSHAW, D. *Gender mainstreaming and the European Employment Strategy and the Social Inclusion Process*, Manchester (EWERC): University of Manchester, 2004.

TORTUERO PLAZA, J.L. *Cincuenta propuestas para racionalizar la maternidad y facilitar la conciliación laboral (del permiso de paternidad obligatorio... al apoyo a las PYMES)*, Cizur Menor: Aranzadi, 2006.



Planificación y Gestión Inteligente: Un instrumento para las políticas sociales

Antonio Díaz Méndez

*Director de Estudios, Estrategias y Formación.
Federación Española de Municipios y Provincias.*

Eloy Cuellar

*Profesor.
Dpto. Ciencia Política de la Universidad Carlos III de Madrid.*

Sumario

1. ¿Crisis metropolitana o un nuevo ajuste de la modernidad? 2. Las potencialidades de la ciudad.
3. El Nuevo Malestar Urbano. 4. Gestión Inteligente de Ciudades.
5. La Planificación como principal mecanismo de intervención urbana y social.
6. Estrategia de implantación.

RESUMEN

La crisis en las nuevas regiones metropolitanas pone en cuestión las ideas, hasta ahora inherentes al concepto de ciudad, definida como el espacio donde preferentemente se han desarrollado los procesos de creación cultural, innovación tecnológica ligada al progreso material, y democratización. Todo un cúmulo de potencialidades que continúan estando presentes y cuyo desarrollo histórico no ha estado exento de conflicto. La visión negativa expresada como nuevo «Malestar Urbano», delimita el conflicto señalando sus principales características en torno a tres ejes: ecología urbana, integración social y gobernabilidad cuya evolución parece circunscrita al campo de actuación comprendido entre dos límites bien definidos y plenamente relacionados: global vs local e individuo vs comunidad. En esta transformación necesaria es imprescindible replantearse el diseño de la ciudad y adaptar los mecanismos de intervención social y urbana para dar lugar a una gestión inteligente de las ciudades. En este empeño, la Planificación se revaloriza como una respuesta certera.

Palabras clave:

Planificación, municipalismo, modernidad, participación ciudadana, espacio público.

**ABSTRACT**

The crisis in the new metropolitan regions calls into question the ideas, hitherto inherent to the concept of city, defined as a space in which the processes of cultural creation, technological innovation linked to material progress, and democratisation have preferably been developed. A host of potential that is still present and whose historical development has not been free of conflict. The negative vision expressed as new «urban malaise», defines the boundaries of the conflict and highlights its main characteristics, which pivot upon three axes: urban ecology, social integration and governability, whose development appears to be dependent on the sphere of action located between two well-defined and closely-related limits: global vs. local and individual vs. community. In this necessary transformation it is indispensable to reconsider the design of cities and adapt the mechanisms of social and urban intervention to generate an intelligent way of managing cities. For this purpose, planning gains value as an adequate response.

Key words:

Planning, municipal planning, modernity, citizens' involvement, public spaces.

1 ¿CRISIS METROPOLITANA O UN NUEVO AJUSTE DE LA MODERNIDAD?

En el año 1836 Charles Dickens publicó una serie de esbozos de la vida del Londres⁽¹⁾ de la época, retratos de la cotidianeidad de una ciudad en plena ebullición en la que convivían, o mejor coexistían, grupos humanos con perspectivas sociales muy diferenciadas: así, los madrugadores oficinistas de Camden Town, son descritos como «hombres de mediana edad cuyos salarios no se han incrementado de ningún modo en la misma proporción que sus familias», a cuyo cargo estaban unos chicos de los recados con sombreros más grandes que ellos, que pasaban deprisa en parejas con su primer frac bien cepillado y cuya economía no daba para comprar las tartas que ofrecían las pastelerías, pero que, sin embargo, la conciencia de sentirse importantes y la paga de siete chelines a la semana con la expectativa de un aumento rápido les hacía mirar con conmiseración a las modistillas de los comercios circundantes.

Una imagen que da una idea del Londres que abordaba la fase inicial de la revolución industrial, y con el que se pueden establecer ciertos paralelismos respecto de las ciudades actuales, quizás también inmersas en las primeras etapas de un proceso de cambio profundo. Curiosamente son muchos los jóvenes españoles que, provistos de traje y corbata, ellos, o blusa con pañuelo anudado semejante a los de las azafatas de líneas aéreas, ellas, surcan cada mañana las ciudades españolas provistos de una *Nomad Lunch Bag* (la tartera del siglo XXI) camino de unos empleos que requieren de una alta cualificación profesional pero que no por ello dejan de ser eventuales.

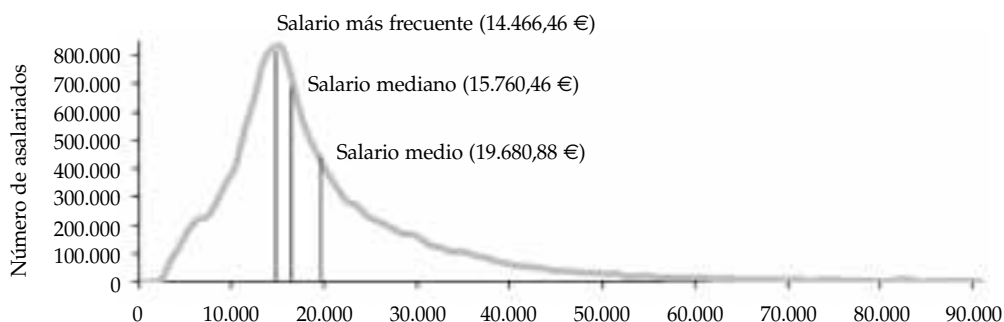
La estadística comienza a poner de manifiesto lo que hasta ahora sólo eran categorías propias de la comunicación mediática, pero socialmente aceptadas y, por tanto, presentes en el discurso cotidiano de la ciudadanía, que asiste al auge del «*mileurismo*» frente a cierto declive de la tradicional clase media metropolitana. Así, la Encuesta de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística (INE), un informe cuatrienal acerca de la realidad sociolaboral española, arroja datos significativos: el sueldo medio en España en 2006 (última oleada realizada) era de 19.680 euros al año. Cuatro años antes, en 2002, era de 19.802 euros. Es decir, que en el periodo de mayor prosperidad de la economía española, el sueldo medio no sólo no se incrementó, sino que, por el contrario, decreció, más aún si se tiene en cuenta la inflación.

(1) DICKENS, Charles: Escenas de la vida de Londres por «Boz». Madrid: Abada Editores S.L. 2009.

Si se parte de los datos de 1995, la primera vez que se llevó a cabo la mencionada encuesta, la comparación es aún más desoladora. El salario medio en 1995 era de 16.762 euros, por lo que para adecuarse a la subida de precios experimentada en la última década, en 2009 tendría que situarse en torno a los 24.000 euros. Hay que especificar que en la categoría «sueldo medio» se incluye el de quienes tienen unas rentas del trabajo más altas, es decir, el salario anual de los directores de empresas de más de 10 trabajadores, que fue superior en un 206,6% al salario medio.⁽²⁾

Por eso convendría tener en cuenta otro dato más esclarecedor: «la mitad de los españoles gana menos de 15.760 euros al año, es decir, son mileuristas».⁽³⁾

Gráfico 1. Distribución del salario bruto anual



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de estructura salarial 2006.

Por otra parte, el 8% de los asalariados con mayor remuneración acumula más del 20% de la masa salarial, mientras que el 20% de trabajadores con salarios más bajos tan sólo dispone del 8% de la misma.⁽⁴⁾

Los sueldos medios se han estancado o han caído, pese a la prosperidad económica de los últimos años, mientras emerge esa clase media-baja formada por jóvenes profesionales mileuristas, e independientemente del signo político del partido en el poder, lo que contribuye a incrementar la percepción ciudadana de que la «Economía» es una variable relativamente independiente de que el gobierno sea de centro-izquierda o centro-derecha. En general, se puede afirmar que la riqueza creada en todos esos años ha ido a incrementar principalmente las llamadas rentas del capital.

(2) ENCUESTA DE ESTRUCTURA SALARIAL 2006. Instituto Nacional de Estadística. Madrid 2008.

(3) MUÑOZ, Ramón. Adiós, clase media, adiós. El País. Madrid 31 de Mayo de 2009.

(4) ENCUESTA DE ESTRUCTURA SALARIAL 2006. Instituto Nacional de Estadística. Madrid 2008.

En este retrato abunda el Observatorio Metropolitano⁽⁵⁾ cuando contrapone, esta vez en Madrid, el nacimiento de una nueva «oligarquía urbana» dedicada a la producción de los servicios avanzados de la economía global, frente a un ejército de limpiadoras, guardias de seguridad, recepcionistas, camareros y un largo etcétera, siempre atenazados por la precariedad. Una nueva fractura metropolitana, la que separa a aquellos que trabajan en el sector central de las corporaciones globales de quienes se ocupan del mantenimiento de estas firmas.

Es evidente además, que el modelo de «relaciones laborales» ha cambiado radicalmente en los últimos años, hacia un contexto de menor estabilidad y mayor flexibilidad, y que la tendencia avanza inexorablemente en la dirección de un modelo de bienestar diferente al que conocemos, en torno a conceptos como la «flexiseguridad»⁽⁶⁾ apuntado por diferentes autores. Esta y otras consideraciones, como los cambios en el propio modelo productivo, o en el modelo de relaciones sociales y familiares (ciclo vital de las personas), es lo que ha llevado a autores como Joan Subirats⁽⁷⁾ a describir la situación como de un auténtico «cambio de época», al margen y más allá de la actual situación de crisis económica.

La crisis en las nuevas regiones metropolitanas ponen en cuestión las ideas, hasta ahora inherentes al concepto de ciudad, cuando históricamente ha sido definida como el lugar donde preferentemente se han desarrollado los procesos de creación cultural, innovación tecnológica ligada al progreso material, y democratización política.

2 LAS POTENCIALIDADES DE LA CIUDAD

Sin embargo estos procesos continúan se han desarrollado históricamente en medio de sucesivas crisis sin dejar por ello de constituirse en potencialidades de las metrópolis.

Podría citarse en primer lugar el intercambio cultural y la creatividad que han venido albergando numerosas ciudades, cuyos resultados acaban plasmandose en proyectos de impacto económico. La ciudad tradicionalmente ha permitido la confluencia de personas con orígenes culturales diversos y ha facilitado canales de comunicación y sistemas de cooperación que han hecho

(5) OBSERVATORIO METROPOLITANO: Manifiesto por Madrid, Crítica y crisis del modelo metropolitano. Madrid. Traficantes de sueños. 2009.

(6) IVERSEN, T. Reunión panel internacional de intelectuales progresistas. Madrid, enero 2008.

(7) SUBIRATS, J. «Redes, territorios y gobiernos locales: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Dip. Barcelona 2002.



que la diversidad sea una potencial sinergia. Cuando en 1927, Herbert Asbury retrata las interacciones entre bandas en la Gran Manzana de New York entre 1800 y 1925⁽⁸⁾ deja entrever un trasfondo de flujos económicos y convulsiones sociales y políticas que habría de dar lugar a la primera metrópoli global que hoy sigue siendo New York. Partiendo de un contexto que, en un primer momento, estuvo marcado por la especialización profesional por nacionalidades como forma de inclusión en la vida económica, se desarrolló un proceso, no exento de grandes dificultades y desajustes, que acabó configurando una suerte de proyecto común en torno a la modernización. El sueño americano podría no cumplirse en la mayoría de los casos,⁽⁹⁾ pero sirvió de aglutinante identitario para forjar una nación a partir de ciudadanos de diferentes procedencias y rasgos culturales.

Otra potencialidad, que la mayoría de los urbanistas y sociólogos han asociado irremisiblemente a la ciudad,⁽¹⁰⁾ y que hasta la fecha, con el advenimiento de los espacios y comunidades virtuales, no ha sido desmentida, es la ciudad como el entorno propicio para la innovación tecnológica y progreso material, la ciudad como el medio de innovación tecnológica y empresarial por excelencia. Lo apunta M. Castells, cuando afirma que «los medios de innovación tecnológica, casi sin excepción, son grandes áreas metropolitanas con ciudades potentes impulsando esas áreas metropolitanas» y lo explica de la siguiente manera: «las ciudades son el foco de innovación tecnológica por excelencia debido a la sinergia que en su seno generan las redes de empresas, de innovadores y de capital. Este efecto atrae continuamente los dos elementos claves del sistema de innovación, que son el talento, es decir personas con conocimiento e ideas, y el capital, sobretudo capital riesgo, que es el capital que permite la innovación». El protagonismo de las ciudades y sus constelaciones en el mapa de flujos económicos globales está provocando una acentuación de la competencia interurbana. Las ciudades tratan de situarse en el mercado global buscando obtener una posición diferenciada que les permita ser competitivas en alguno de los sectores que lideran una economía, a pesar de la crisis, plenamente mundializada. Como ejemplo, la creación de la oficina Madrid Global⁽¹¹⁾ como iniciativa estratégica y de acción internacional del Ayuntamiento de Madrid, encargada de situar la ciudad en el contexto internacional, simboliza los esfuerzos de un municipio por dotarse de herramientas que incorporen esta dimensión global a la gestión pública local.

(8) ASBURY, Herbert: *Gangs of New York*. New York by Alfred A. Knopf, inc. 1927.

(9) SOMBART, Werner: ¿Por qué no hay socialismo en EE.UU? Autor Editor. Madrid. 2009.

(10) CASTELLS, Manuel: *La ciudad informacional*. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Alianza Editorial. Madrid. 1995.

(11) www.munimadrid.es/madridglobal.



Pero la ciudad es sobre todo un espacio para la democratización política. Desde la «polis griega», a los presupuestos participativos en Portoalegre, la ciudad ha sido históricamente el lugar donde mejores posibilidades han existido para la puesta en práctica de la Declaración de los Derechos Humanos,⁽¹²⁾ y donde se han ensayado con mayor profusión las diferentes fórmulas de democracia política directa e indirecta.

Sin embargo, retomando el argumento inicial, un discurso plagado de incertidumbre se va abriendo paso entre quienes estudian las metrópolis desde diferentes disciplinas pues, no en vano, las ciudades se han convertido en un objeto de estudio prioritario por la dimensión planetaria que han adquirido como fórmula preferente de organización de los seres humanos.

Jordi Borja pone en evidencia esta visión negativa cuando caracteriza, de manera bastante elocuente, lo que viene a denominar como «revolución urbana», cuya máxima expresión son las denominadas «Regiones metropolitanas» o bastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizada por la segregación social y la especialización funcional a gran escala y por centralidades «gentrificadas», o «museificadas» o estratificadas por las ofertas de consumo.⁽¹³⁾

De nuevo comienza a hablarse de un término acuñado por los municipalistas en los años setenta y ochenta, cuando en España culminaba el proceso de inmigración del campo a la ciudad y se hacía necesario reacondicionar la ciudad para una nueva dinámica socioeconómica y urbana, un término que parecía estar en desuso pero que vuelve a la palestra cargado de incertidumbres y retos: el nuevo «Malestar Urbano», que podemos observar a través de múltiples indicadores.

3 EL NUEVO MALESTAR URBANO

Hay múltiples manifestaciones visibles de este malestar, tanto en la esfera nacional como en la internacional: desde la quema de coches en los suburbios parisinos o en algunas ciudades francesas, hasta el monumental «desorden urbano» que expresan situaciones como las barriadas de la «Cañada Real» en el área metropolitana madrileña. Definiríamos los rasgos de esta situación en torno a tres grandes ejes:

(12) CAZ, GIGOSOS Y SARAVIA. «La ciudad y los Derechos Humanos». Ed. Talasa. Madrid. 2001.

(13) BORJA, Jordi: El movimiento ciudadano en busca de la ciudad futura (frente a la ciudad disuelta y la izquierda errante). Memoria Ciudadana y Movimiento vecinal. Madrid. Los libros de la catarata. 2008.pp 362-363.



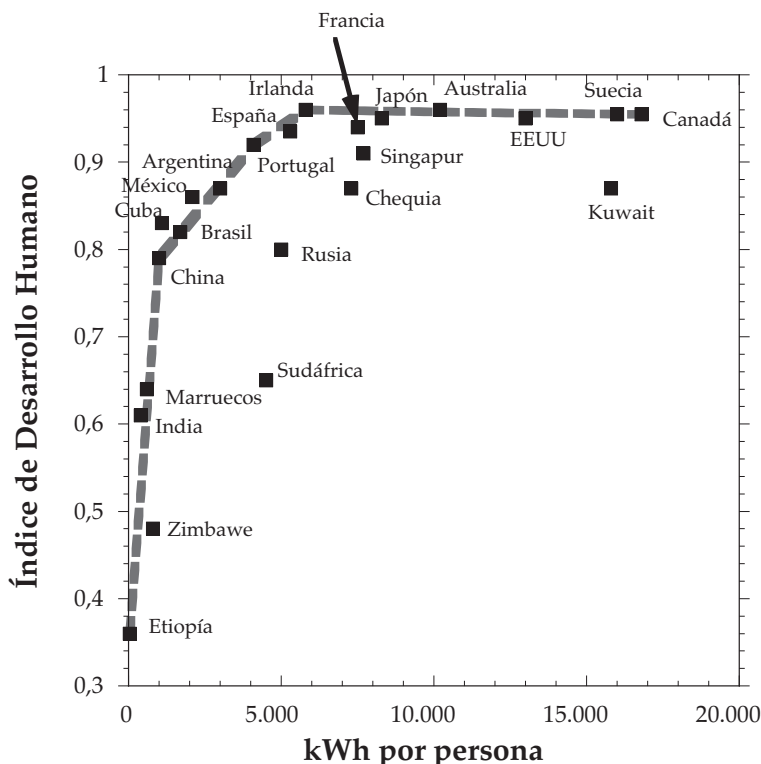
Ecología Urbana

La ciudad es un espacio que, precisamente por permitir la comunidad de servicios, tendría las mejores posibilidades para la optimización de la gestión de los escasos recursos públicos, y especialmente los recursos naturales. Pero a la hora de definir una ciudad sostenible, aparece una primera pregunta de muy difícil contestación ¿cuál es el mínimo que es necesario consumir para vivir con calidad de vida? La respuesta implica ponerse de acuerdo en nada menos que lo que se entiende por «calidad de vida». Y esto engloba elementos tan complejos como las necesidades que han de satisfacerse y las influencias sobre éstas de las diferentes culturas y formas de vida. Sin aspirar aquí a responder a tan difícil pregunta, al menos sí se pueden realizar dos afirmaciones: la primera que ésta pregunta se responderá en las ciudades, por ser los ámbitos en los que se determinan los estilos de vida. La segunda afirmación proporciona un elemento a tener en cuenta en planificaciones futuras: por encima de unos mínimos, el aumento del consumo no implica una mejora de las condiciones de la vida. Esto se ilustra, por ejemplo, en la figura donde se muestra el índice de desarrollo humano (IDH) de diferentes países obtenido por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en el año 2004, representado frente al consumo de electricidad por persona. Este índice puede indicar una medida razonable de la calidad de vida en diferentes países. En él intervienen tres variables diferentes: la calidad de la sanidad, medida mediante la esperanza de vida al nacer; la educación, que se evalúa por la tasa de alfabetización de adultos combinada con la matriculación en los niveles primario, secundario y superior; y el nivel de vida económico medido por la renta per cápita en dólares, corregida por la paridad del poder adquisitivo, que tiene en cuenta el diferente coste de la vida en cada país. Se trata, pues, de un indicador heterogéneo que tiene en cuenta diferentes aspectos de la vida de las personas.⁽¹⁴⁾

La cantidad de electricidad consumida para obtener los servicios generales de la población, fundamentalmente residente en ciudades, dependerá de la eficiencia con que se use la energía y de lo bien distribuidos que estén los servicios. A mayor eficiencia y mejor distribución, mejores resultados cabrá esperar para el mismo consumo de energía.

«El mercado vota todos los días», suele decir el financiero George Soros. Aunque se refiere al turbulento ámbito financiero, esta frase también tiene algo de aplicación al modelo de consumo que en la actualidad existe en las ciudades. Tomada tal cual, implicaría que las pautas de consumo de nuestra

(14) CASTEJÓN, Francisco. El valor de las medidas domésticas para proteger el medio ambiente. *Página Abierta*. Num 201. Madrid. Marzo-Abril de 2009.



sociedad responden exactamente a lo que los habitantes de la ciudad deciden cada día. Las pautas de consumo han pasado a ser en la actualidad mucho más que un medio para satisfacer las necesidades y constituyen, más bien, una forma de integración social, tanto para demostrar el estatus económico-social como para insertarse en grupos identitarios. No es, pues, descabellado que se puedan construir pautas y mecanismos que inviten a insertarse en un nuevo tipo de valores ecológicos y austeros: de este modo, la faceta identitaria del consumo en las ciudades podría servir de palanca para cambiar sus pautas.

En este sentido, como se ha señalado en un reciente Foro de debate («Diforum») auspiciado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, cada vez resulta más imprescindible optimizar la eficiencia energética, actuando desde los tres grandes clientes y prescriptores del consumo energético en las ciudades: las Administraciones Públicas (hospitales y grandes equipamientos públicos), las grandes empresas y las grandes áreas o centros comerciales. Como señalan los expertos, es necesario «pensar en la energía desde el principio»,⁽¹⁵⁾ en el diseño de la ciudad y de los nuevos desarrollos, tanto generales como parciales,

(15) ESPINOLA, M.A. DIFORUM. DDI. Ministerio de Ciencia e Innovación. Madrid, junio 2009.



y en las medidas estructurales a aplicar en sectores como el de la construcción, tal y como ya se apunta y se ha legislado en el marco de las estrategias actuales del gobierno contra el cambio climático.

Partiendo de estas premisas, la mayoría de los especialistas coinciden en señalar que, frente a la ciudad difusa o dispersa (como Los Ángeles en California o la Costa del Sol en España), el modelo de ciudad compacta ahorra transporte, territorio, energía y agua.

Para los partidarios de la ciudad compacta, la ciudad es sobre todo, contacto, regulación, intercambio y comunicación. Ésta es la base epistemológica sobre la que se sostienen, después, el resto de los componentes que acaban por constituir la. La estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, su monumentalidad, la movilidad, incluso el mercado..., son aspectos secundarios o parciales en relación con aquello que es esencial de la ciudad, que es la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones.⁽¹⁶⁾

Sin embargo, «la irrupción del fenómeno de la globalización y su manifestación más característica, la Sociedad de la información, han puesto en tela de juicio la necesidad de la ciudad como facilitadora de la proximidad espacial entre las personas, que viene siendo la base de la eficiencia económica y la interacción personal».⁽¹⁷⁾ Esto, unido a la crisis económica, está poniendo en serios aprietos a la ciudad que, en definitiva, da síntomas de padecer un grave problema existencial.

La urbanista Inés Sánchez de Madariaga en su obra «Esquinas Inteligentes»⁽¹⁸⁾ aboga por construir una visión amplia del urbanismo, lo que obliga a recurrir a diferentes tradiciones de pensamiento y de acción, y, por tanto, a abordar la materia desde aproximaciones epistemológicas diversas, reinventando y reivindicando el planeamiento como acción pública y como disciplina académica y creativa.

En cualquier caso, se hace imprescindible la recuperación de la racionalidad en el diseño y construcción de la ciudad. El «ingobernado» desarrollo territorial de los últimos años en diferentes lugares de España, nos ha llevado a modelos desmesurados e insostenibles, siendo buena prueba de ello el estallido de la «burbuja inmobiliaria». Por otra parte, las «operaciones urbanísticas puntuales», o los llamados «megaproyectos»⁽¹⁹⁾, tan en boga en el último pe-

(16) RUEDA, Salvador. La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. La esencia de la ciudad. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. <http://habitat.aq.upm.es>.

(17) CASTELLS, Manuells. Capítulo expuesto en el congreso: «Frontiers of the Mind in Twenty- First Century». Washington DC. 1999.

(18) SANCHEZ DE MADARIAGA, Inés. Esquinas Inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno. Alianza Editorial. Madrid. 2008.

(19) AGUILERA y NAREDO, «Economía, poder y megaproyectos». Edit. Fundación Cesar Manrique. 2009.



riodo, centrados en su propia rentabilidad económica, pero siempre interesadamente apoyadas en una ingente movilización de recursos públicos, y al margen de cualquier visión y diseño estratégico global de ciudad, llevan a lógicas urbanas totalmente ajenas a la eficiencia y la sostenibilidad energética global de esos sistemas urbanos.

Integración Social

La mayor parte del crecimiento de la población mundial se dará en las ciudades de los países en desarrollo. El siglo XXI está siendo testigo de una masiva y rápida urbanización, con dos billones de nuevos residentes en las ciudades del mundo en desarrollo en los próximos 25 años. Este proceso, aunque estimulado por el desarrollo económico, llevará también a graves divisiones en el crecimiento entre ciudades y entre grupos sociales. La próxima década será también testigo de una mayor urbanización de la pobreza. Cerca de un billón de residentes urbanos en las ciudades del mundo en desarrollo probablemente serán pobres si continúan las tendencias actuales. El número de habitantes urbanos en viviendas insalubres y en asentamientos en ocupaciones ilegales, también es susceptible de aumentar en estos países con una rápida urbanización. La infraestructura en estas ciudades será incapaz de hacer frente al rápido crecimiento de la población. Como resultado, el logro de los tantas veces mencionados, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU) será más difícil en las áreas urbanas.

Eso significa que, a priori, habrá más pobreza en las ciudades en los próximos años, y que, en todas las ciudades, continuarán o aparecerán fenómenos como el de las personas sin hogar («homeless») y los suburbios periféricos con viviendas irregulares.

La mayoría de los responsables urbanos de los municipios del tercer mundo consideran los suburbios formados por viviendas irregulares (cuya denominación varía según el lugar: poblados chabolistas, villamiserías en Argentina, fabelas en Brasil) como uno de los principales problemas que deberán afrontar las ciudades. No hace falta irse a países en desarrollo para encontrar casos puntuales como los señalados, también los encontramos en ciudades europeas (vease los problemas con los asentamientos gitanos en las afueras de Roma, o los citados de la Cañada Real en el área metropolitana de Madrid).

Sin embargo se han realizado numerosas experiencias y puesto en marcha soluciones con éxito desde el plano municipal. Soluciones que pasan por la planificación estratégica y urbanística ligada a la intervención social en las comunidades. Dice Suketu Metha en su gran obra «Bombay Ciudad Total» que



«nos inclinamos a ver un suburbio como una excrecencia, una comunidad de gente que vive en perpetua miseria. Lo que olvidamos es que fuera de los alrededores inhóspitos, la gente ha formado una comunidad y está apegada a su geografía espacial, a las redes sociales que ha construido por sí misma, al pueblo que han recreado en medio de la ciudad, como puede sentir un parisiense hacia su barrio o yo mismo hacia Necean Sea Road».⁽²⁰⁾

Gobernabilidad

La amplia variedad de configuraciones metropolitanas y sus correspondientes gobernanzas dibuja un panorama de cierta fragmentación. Las relaciones intergubernamentales innovadoras deberán alejarse de una concepción meramente autoritaria o estrictamente competencial, para encaminarse a la cooperación, la competencia-colaboración y la creación de capacitación.

En todos los estados eurooccidentales, los años noventa han estado marcados por un relanzamiento o una continuación, según los casos, de la dinámica institucional dirigida a modificar las relaciones intergubernamentales. Curiosamente hay puntos de convergencia bastante significativos con procesos semejantes en Estados Unidos, donde el debate sobre la necesidad de reconsiderar la organización institucional de las metrópolis, tiene como telón de fondo la depauperización de los centros urbanos.⁽²¹⁾

La crisis económica puede ser un elemento que aliente la formación de alianzas o aliente la formación de redes de gobiernos concurrentes sobre un mismo territorio, donde actualmente las fronteras competenciales no están nítidamente definidas en la mayoría de las ocasiones, pero dónde la necesidad de optimizar recursos parece abocar a la construcción de una estructuras para la gobernabilidad más adecuadas y cercanas al territorio.

Los gobiernos centrales tienen un importante papel a la hora de incentivar la coordinación horizontal entre jurisdicciones distintas, promover políticas sectoriales integradas que tengan como objetivo o impacto el nivel urbano y facilitar una coordinación vertical. También las agencias multisectoriales pueden contribuir al desarrollo estratégico de las ciudades, pero sobre todo será importante adaptar y potenciar las instituciones locales para crear autoridades metropolitanas con capacidad para implementar políticas efectivas.

(20) SUKETU Mehta. Ciudad Total. Bombay perdida y encontrada. Mondadori. Barcelona. 2006.

(21) JOUVE. Bernard y LEFEVRE Christian. Metrópolis Ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización. Ministerio de Administraciones Públicas. Colección Estudios. Madrid 2004.

Global Vs Local e Individuo Vs Comunidad

La perspectiva crítica acerca de la ciudad, expresada en la idea de nuevo «Malestar Urbano» y desplegada a partir de los ejes descritos, parece evolucionar de forma circunscrita al campo de actuación comprendido entre dos límites bien definidos y plenamente relacionados: global vs local e individuo vs comunidad.

La tensión entre las perspectivas global y local, tiene su manifestación en la ciudades en la especial dificultad para conectar ambas realidades y producir continuidad. Ejemplos de esto los podemos encontrar en cualquier ciudad donde se contraponen las «políticas generales», más relacionadas con una visión global de la ciudad, con las micropolíticas en los distritos o en los barrios. Ambas perspectivas son, en muchos casos, incompatibles y cuando menos problemáticas. Ejemplo habitual puede ser la instalación de una infraestructura necesaria para la ciudad (un aeropuerto, un túnel...) que provoca reacción en los habitantes del entorno más próximo, que temen un impacto negativo en su vida cotidiana.

Por otra parte la tensión entre el individualismo y la vida comunitaria, las dificultades para conjugar ambas realidades presentes en la ciudad se han agudizado en un entorno en el que ya no existe una cultura dominante. «Si a comienzos del S.XX se trataba de buscar la asimilación de las subculturas urbanas en la cultura urbana. A comienzos del S.XXI, el reto es lograr que identidades irremisiblemente distintas compartan la ciudad»⁽²²⁾ y puedan dar lugar a una comunidad de hecho.

Podríamos encontrar ejemplos de ello en cualquier área metropolitana. En este caso la ciudad de Madrid sirve de ejemplo. En uno de sus distritos, Villa-verde, coexisten tres comunidades diferentes que apenas se relacionan: los herederos de la «clase obrera tradicional» fruto de la inmigración del campo a la ciudad en los años sesenta, que han mejorado su calidad de vida y demandan políticas municipales que van más allá de los mínimos básicos —vivienda, espacios públicos, etc.—, la población inmigrante, fundamentalmente «latinos» que ocupan aquellos espacios públicos que antes eran utilizados por la «clase obrera tradicional» y por último comunidades aún muy encerradas en sí mismas como la gitana. Cada comunidad tiene sus espacios de relación y comunicación y sus ámbitos de referencia, produciéndose de facto una disputa por la utilización de los espacios públicos urbanos cada vez más agudizada.

Pero esta tensión también se manifiesta de manera similar en las clases medias urbanas: por una parte, y producto de un modelo de desarrollo urbano,

(22) CASTELLS, M., «La Sociología Urbana». Edit. Alianza. Madrid 2001.



hay una tendencia de estos sectores a aislarse en urbanizaciones más o menos «exclusivas», o en tipologías urbanas de manzanas cerradas. Barrios cerrados, urbanizaciones privadas, clubes de campo, condominios, *gated communities*, nombres diferentes para hablar de un producto residencial específico: complejos residenciales que disponen de servicios y equipamientos colectivos gobernados y gestionados de forma privada, algunos de los cuales disponen además de acceso controlado y delimitación del emprendimiento por vallas, muros u otros elementos.⁽²³⁾

Pero simultáneamente, sectores importantes de estas mismas clases medias, manifiestan una pulsión o necesidad de espacios comunitarios, que son demandados y reivindicados cada vez que se les pregunta en encuestas o procesos participativos de diferente tipo. Mientras tanto, esa necesidad la van cubriendo los grandes centros comerciales, que en sus diseños más recientes, cada vez más tienden a reproducir «ciudades en miniatura», con sus plazas, paseos e incluso monumentos de «cartón piedra».

Las sucesivas crisis económicas internacionales han puesto de manifiesto que las ciudades se enfrentan al hecho contradictorio de que las dinámicas urbanas pueden desplazarlas del interés que suscitan para las personas, las empresas o los inversores. Tal y como ocurrió en crisis anteriores, y esto es algo que debe ser tenido en cuenta, en la actualidad, las importantes transformaciones urbanas que se asumieron en aquel momento sirvieron para crear nuevos atractivos y generar nuevas oportunidades para el progreso de las ciudades, pero también pusieron de manifiesto que los instrumentos que tradicionalmente se utilizaban en su gestión, no fueron suficientes ante los nuevos desafíos. Es por ello que los gobiernos deben dotarse de herramientas que les permitan abordar los cambios y las diferentes coyunturas con agilidad, siendo capaces de dar una respuesta inteligente a los nuevos retos que se les plantean.

4 GESTIÓN INTELIGENTE DE CIUDADES

En los últimos años, se han abierto paso experiencias innovadoras que ayudan a plantear de una manera más sistemática y rigurosa la nueva complejidad urbana a través de lo que podría denominarse como gestión inteligente de las ciudades, desde diversas perspectivas y disciplinas. José Antonio Marina apunta un enfoque muy sugerente al respecto: «la Ciudad Inteligente es aquella capaz de potenciar las posibilidades vitales y culturales de sus ciudadanos».

(23) BELLET SANFELIU, Carmen. Los espacios residenciales de tipo privativo y la construcción de la nueva ciudad: visiones de priv-topía. Departamento de Geografía y Sociología. Universidad de Lleida. <http://www.ub.es/geocrit/9porto/gfernan.htm>.



Algunos casos de gestión estratégica urbana ampliamente participada han incorporado este modelo en el marco de lo que se ha denominado gestión relacional⁽²⁴⁾ que viene a aunar e integrar la aplicación de los paradigmas de una gestión pública moderna e innovadora, con los del modelo de Gobernanza por parte de algunos ayuntamientos.

GESTION RELACIONAL	Perspectiva	Enfoque sistémico
Gobernanza	Interna a Externa: posición del ayuntamiento en la sociedad.	Modelo abierto: a la creación de redes sociales en el municipio.
Gestión pública Innovadora	Externa a Interna: integración organizativa del aprendizaje social.	Modelo abierto a la creación de redes intraorganizativas transversales que prefiguran una gestión por procesos.

El enfoque de gestión relacional se empezó a implantar desde finales de los 80 del siglo pasado, con éxito desigual en ciudades como Barcelona, Madrid, Bilbao o Alcobendas. Posteriormente han sido muchas las ciudades españolas grandes, pequeñas y medianas que han incorporado con éxito estos modelos de gestión integral de la ciudad.⁽²⁵⁾

A la luz de estas experiencias, que en algunos casos ya tienen un cierto recorrido, es posible comenzar a identificar los requisitos o criterios de actuación para desarrollar un modelo de gestión urbana inteligente.⁽²⁶⁾

- El primer requisito para una gestión inteligente es la capacidad de la propia ciudad para diseñar un proyecto sobre sí misma, para diseñarse a sí misma. Una ciudad debe saber cómo quiere ser, a partir lógicamente de lo que ya es, teniendo en cuenta sus posibilidades y potencialidades. En definitiva, a esto se le llama «tener proyecto», teniendo clara su naturaleza y su posicionamiento en la red local y global de ciudades.

A partir de un buen conocimiento y comprensión de su situación, su territorio y su población, los gestores de la ciudad deben ser capaces de lanzar una visión de futuro ampliamente compartida que involucre a los ciudadanos: esto es la esencia de cualquier proyecto estratégico, de la planificación estratégica moderna, que debería involucrar de «igual a igual» el protagonismo de las políticas sociales y las urbanísticas y territoriales.

(24) DÍAZ, Antonio «Estado Relacional y nueva gestión pública», en Calidad y Modernización en la Gestión Pública. Plan Ciudad de Alcobendas. Edit. Gestión 2000. Barcelona 1997.

(25) Ver www.ebrópolis.es. Encuentros ibéricos de planes estratégicos. Plan Estratégico de Zaragoza.

(26) DÍAZ, Antonio. «Administración inteligente». Editado por el Ministerio de Administraciones Públicas.



- Un segundo criterio muy importante para una gestión inteligente de las ciudades, es realizar una buena identificación de los grupos de interés, y una adecuada gestión de las diferentes redes, contactos y relaciones necesarias para conseguir esos objetivos comunes o concurrentes en beneficio de la ciudad. De esto trata la nueva Gobernanza,⁽²⁷⁾ de tender hacia la interacción entre las diferentes esferas de gobierno, y entre ellas y las organizaciones empresariales y sociales, es decir, de un gobierno de la «red pública-privada-civil a lo largo del eje local-global».⁽²⁸⁾

La gestión de redes es hoy una necesidad para conseguir cualquier objetivo en nuestro entramado institucional: local, autonómico, estatal, europeo y global. Una gestión inteligente debe desarrollar capacidades para generar y mantener estas redes, tanto ciudadanas como institucionales, identificando sus diferentes tipologías y el alcance y posibilidades de cada una de ellas.

- En tercer lugar, y relacionado con la reflexión anterior, una gestión inteligente es aquella con capacidad de aprender e incorporar su aprendizaje. Obtener y gestionar la información necesaria, compartirla y difundirla con la máxima transparencia, y utilizarla para comprender lo que ocurre y para tomar decisiones: en definitiva, transformar la información en conocimiento.

Las ciudades que realizan diagnósticos estratégicos y no los guardan en un cajón, sino que comparten esa información con el conjunto de sus dirigentes, están diseminando cultura estratégica en la ciudad, y potenciando las posibilidades de sus actores. Esto permite aprender de los demás, de los propios errores, o de los errores de otros, utilizando las experiencias de otras ciudades.

Las experiencias de intercambio y aprendizaje entre ciudades y entre diferentes entidades locales, potenciadas por instituciones como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) constituyen uno de los mayores activos de las ciudades españolas. Hay multitud de ejemplos: nadie mejor que vecinos que han sufrido procesos de remodelación en sus barrios, que se han tenido que ir de sus casas, para contar a otros vecinos afectados de otras ciudades su experiencia, y quitar los miedos que generalmente afloran cuando se inician procesos traumáticos de este tipo de cirugías urbanas. O nadie mejor que el alcalde o el concejal de una ciudad, para contar a los ediles o los técnicos de otra ciudad cómo ha logrado convencer e integrar a los comerciantes en un proyecto de peatonalización del centro histórico... Estas ideas puestas en práctica en su momento y difundidas e intercambiadas por diferentes Ayunta-

(27) PRATS, Joan, «Aproximación al concepto de Gobernanza». Cap. 4 «Administración Inteligente. Agencia Evaluación y Calidad. Madrid, 2007.

(28) BOHIGAS, Oriol. «El Republicanismo Cívico». El periódico de Catalunya. 24-11-07.

mientos son un buen ejemplo de prácticas inteligentes, producto de una buena gestión del conocimiento. Muchas ciudades españolas realizan con profusión estas prácticas de intercambio a través de su participación en las comisiones de las propias Federaciones de Municipios y en redes de ciudades de muy diverso tipo y naturaleza: ciudades saludables, educadoras, por el clima, por la biodiversidad,... etc.

Pero más allá de ejemplos aislados, es imprescindible institucionalizar prácticas como la Evaluación de políticas, programas y servicios públicos, que permitan a los políticos y decisores públicos incorporar información fiable y conocimiento adecuado y sistemático a la toma de decisiones.

Muchas veces los políticos se ven frustrados en sus proyectos por no saber explicar bien el sentido y los resultados a alcanzar con los mismos. Conocer y analizar sistemáticamente las experiencias de otras ciudades, nacionales e internacionales, servirá de aprendizaje para una gestión más inteligente.

- En cuarto lugar, una gestión inteligente necesita voluntad y energía para actuar e innovar. La voluntad tiene que ver con las personas, y la energía con los recursos necesarios, y por tanto con la capacidad para generarlos.

La gestión de las personas aparece como elemento crítico y es necesario evitar el despilfarro de talento que demasiadas veces se produce, sobre todo en los cambios de gobierno, a través de una gestión equilibrada de las personas y de los equipos, regida por criterios elementales de respeto a la profesionalidad y a la necesaria confianza que cualquier equipo de gobierno necesita y debe tener.

Las organizaciones inteligentes son resolutivas, no postergan las decisiones difíciles, sino que las toman buscando las mejores alternativas y tratando de anticiparse a los problemas. Todo ello se relaciona también con la «productividad» referida a las organizaciones, o la «competitividad» referida a las ciudades o territorios, en definitiva con la capacidad para optimizar los recursos existentes, para crear «el máximo valor público a partir de los medios disponibles» (M. Moore).

El desarrollo tecnológico es una de las claves de la competitividad, pero no la única. Los llamados distritos tecnológicos, y algunas buenas prácticas de redes como las de ciudades digitales o singulares, marcan uno de los caminos a seguir.

Pero más allá de la tecnología y la competitividad, ¿por qué algunas ciudades entran en crisis, mientras en situación similar otras son capaces de remontar el vuelo?

Graham, Grindle, Lora y Seddon, expertos internacionales en Administración Pública, realizaron un estudio comparado sobre proyectos de mejora en las administraciones públicas, tratando de mostrar las razones de su éxito o



fracaso. Su conclusión fue que: «Los líderes ejecutivos y sus equipos de reforma desempeñaron un papel crucial en las reformas institucionales llevadas a cabo en estos contextos». El liderazgo y el equipo de liderazgo, por tanto, fueron unos elementos fundamentales en dichas reformas. De hecho, si hacemos una revisión de las políticas de mejora de la administración pública (la teoría general del «Public management», el Análisis de las políticas públicas, la Teoría del cambio, etc.) o simplemente hablamos con los actores, hay un factor común explicativo de éxitos y fracasos: el liderazgo, que es quizá el principal detonante de la voluntad de actuar en las organizaciones.

Es preciso analizar más a fondo los modelos de liderazgo de éxito «realmente existentes», así como los fracasos cuando se producen, y sobre todo los procesos de transición y cambio en los liderazgos, tan frecuentes en las organizaciones públicas.

- Finalmente, un criterio esencial para una gestión inteligente de la ciudad, es la necesidad de pensar en las generaciones futuras, y eso lleva al planteamiento de la sostenibilidad del modelo de desarrollo, y la capacidad para conseguir la integración y cohesión social de la ciudad.

Dicho de otro modo, «la capacidad para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones sin disminuir el potencial de las generaciones futuras» se ha convertido en un tema presente en todos los debates urbanos, algo que se ha abordado con detalle en anteriores apartados.

Frente a los pronósticos catastrofistas sobre el futuro es necesario volver a subrayar una idea interesante: la ciudad, por ser un espacio comunitario, tiene un enorme potencial de gestión en común de muchos recursos, lo que la sitúa como ámbito de referencia para poner en marcha políticas con impacto directo en el medio ambiente y en la cohesión social.

En muchas ocasiones los equipos de gobierno locales temen poner en marcha medidas correctoras desde el punto de vista ambiental, o pedagógicas desde el punto de vista de la integración social, porque de antemano son impopulares.

El «factor liderazgo» tiene nuevamente aquí una importancia capital. ¿Cómo limitar el impacto del vehículo en la ciudad sin obtener la contestación social? ¿Cómo implantar políticas activas de integración de emigrantes sin el rechazo de la población autóctona?

¿Hasta qué punto los gobiernos municipales serán capaces de poner en marcha medidas correctoras del impacto urbanístico y modelos de «crecimiento lento»?

Los ciudadanos tienden a sensibilizarse respecto al medioambiente cercano (talas de árboles en las proximidades de sus casas, instalaciones contaminantes, etc.). Incluso apuestan por las energías renovables pero ¿quién quiere un huerto solar o un molino eólico en las inmediaciones de su vivienda?

La necesidad de un liderazgo pedagógico, que sea capaz de profundizar en la calidad democrática de las instituciones locales adquiere cada vez una mayor relevancia.

5 LA PLANIFICACIÓN COMO PRINCIPAL MECANISMO DE INTERVENCIÓN URBANA Y SOCIAL

Frente a los problemas y necesidades que hemos venido señalando, o los que señala acertadamente Joan Subirats cuando nos habla del «cambio de época», se hace imprescindible una intervención política, urbana y social de carácter «transversal», desde el punto de vista de los diferentes actores institucionales, y desde las diferentes disciplinas y perspectivas técnicas que concurren a la solución de esos problemas y necesidades de los ciudadanos, que además nos requieren cada vez más una respuesta relativamente «personalizada». Y es bajo este prisma, donde la planificación, la necesidad de esa visión global e integrada cobra un nuevo protagonismo.

Afortunadamente, en la actualidad asistimos a una cierta revalorización de la planificación, bien es verdad que bajo unos parámetros muy diferentes a los tradicionales. Ya no sirven planes rígidos o de gabinete, sino planes flexibles y participados. Hoy se necesitan proyectos de ciudad capaces de integrar diferentes visiones y las perspectivas de diferentes agentes públicos y privados. Se necesita incorporar e integrar al máximo los diferentes talentos existentes en la ciudad: el talento, intuición y —por qué no decirlo— ambición de los políticos, pero también el talento de los dirigentes ciudadanos, de los empresarios, de los colectivos y agentes sociales con presencia en la ciudad, además de los diferentes profesionales involucrados en la creación de la ciudad (arquitectos, ingenieros, sociólogos, urbanistas, artistas, trabajadores sociales,... etc.): a eso se le llama planificación estratégica participada.

La planificación partiría del análisis de la situación actual y promoviendo estrategias alcanzaría la situación deseada (visión). Sin embargo el contexto en el que se desenvuelven las sociedades contemporáneas está caracterizado por la complejidad. Avanzamos hacia un mundo multidimensional, con diferentes geografías espaciales y temporales, y el reconocimiento de este hecho nos obli-



ga a repensar la utilidad de la planificación, que en este principio de siglo debe hacer frente a tres críticas fundamentales:

— Relativismo postmoderno: cierta crisis del conocimiento frente a la pragmática, donde lo que cuenta no es la Ley social, sino el significado de un acontecimiento en relación a los actores que están involucrados en él (Giddens, A.).

— Aceleración del tiempo: la planificación tradicional requiere una cierta estabilidad en el entorno, incompatible con el paso acelerado de los acontecimientos históricos. El mundo cambia a tal velocidad que los planes se quedan desfasados muy rápidamente.

— Nuevos problemas: y falta de precedentes en los acontecimientos que queremos abordar. Los problemas actuales (ambientales, seguridad, etc.), no pueden resolverse con recetas del pasado sino que incorporan grandes novedades.

Para solucionar estos problemas aparecen tres «vías de escape», que tienen en común la falta de asunción por parte de la sociedad de un proyecto común, definido democráticamente:

— Salvación por la tecnología: la creencia de que los científicos y los ingenieros resolverán al final los problemas. Por ejemplo la creencia de muchos estadounidenses (recientemente desmentida con una prueba realizada por Rusia) de que el «escudo antimisiles» logrará frenar la debacle nuclear.

— Salvación por la libre empresa: si el Estado deja libres parcelas de decisión e influencia la libre empresa comenzará a resolver esos problemas de forma más eficiente y acertada. La teoría de la «mano invisible» de la economía aplicada a los problemas sociales. La situación de África o la reciente crisis económica y financiera mundial iniciada con las hipotecas en EE.UU., con la apelación de las empresas a la ayuda pública, son ejemplos de que esta vía de escape no parece consistente.

— Propaganda y represión: que implica que la mejor forma de solucionar los problemas es ocultarlos y hacer como que no existen. Una estrategia que a medio y largo plazo acaba siendo muy perjudicial para la evolución económica y social del país. Sin el feedback de una política activa los estados acaban perdiendo el norte. Lamentablemente hay muchos ejemplos, pero baste el de la antigua Unión Soviética con la sistemática ocultación de catástrofes ambientales y las repercusiones que esta práctica tuvo en la crisis de Chernobil.

Ante este panorama, nos quedaría la posibilidad de obtener una cierta «vía de escape» hacia una perspectiva diferente, consistente básicamente en la recuperación de una cierta «centralidad política» con un protagonismo amplio

de la sociedad civil: movilizándolo desde abajo las acciones compensatorias de los ciudadanos y recuperando las energías para una comunidad política más activa y con capacidad transformadora tanto del Estado como de la propia economía desde dentro.

La reflexión deviene en una actualización y redefinición de la Planificación, a partir de los elementos descritos en el apartado anterior sobre la gestión inteligente, donde definimos planificación, en contraposición a la planificación «euclidiana» heredada del siglo XIX, como aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público, donde los medios están eficazmente relacionados con los objetivos y los proyectos trazan el curso de la acción que han de seguir.

Merece la pena citar a John Friedmann⁽²⁹⁾ para quien, a pesar de que la preocupación por el futuro, el *énfasis de la planificación debería ponerse en los procesos* que operan en tiempo real, ya que los planificadores sólo pueden ser eficaces en un presente efímero, aún sin decidir, dando al mismo tiempo prioridad al espacio local sobre el nacional o internacional.

Los procesos de planificación, como aplicación de la razón técnica a áreas específicas de problemas, implican algunas o todas de las siguientes actividades:

— Definir el problema de forma que pueda abordar de modo flexible la acción o la intervención política.

— Establecer un modelo y analizar la situación con el propósito de intervenir con instrumentos de política concretos, innovaciones institucionales o métodos de movilización social.

— Diseñar una o más soluciones potenciales en forma de política, planes sustantivos de acción, innovaciones institucionales, y así sucesivamente. Estas soluciones se suelen expresar en los siguientes términos:

- Futuro: especificación de metas y objetivos, así como previsiones, juicios de probabilidad, secuencias de acción y así sucesivamente.
- Espacio: ubicación, organización espacial y diseño físico.
- Recursos requeridos: estimación de costes y otras peticiones de recursos escasos (divisas, mano de obra cualificada, etc.).

(29) Friedmann, John. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to action*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 2007.



- Procedimientos de implantación.
- Procedimientos de opinión y evaluación.

Asistimos pues, desde nuestro punto de vista, a una revalorización de la «cultura de plan», o dicho de otro modo la necesidad de disponer de «cultura estratégica», de definir y debatir «estrategias urbanas y sociales sostenibles» para gestionar las ciudades.

6 ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN

Pero hay que tener muy claro que hay muchos actores a los que no interesa este modelo de trabajo, y por ahí vendrán las resistencias al cambio, o dicho de otra manera, las *dificultades de implantación*. ¿A quién no le interesa? *Sencillamente a aquellos actores que tienen capacidad para imponer sus propios proyectos, o aquellos agentes que pueden ver cuestionados sus intereses en un proyecto transparente y participado.*

En síntesis, encontraremos y habremos de afrontar tres tipos de problemas o resistencias al cambio:

— *Convencer al político*, siempre más volcado en la agenda inmediata y en las preocupaciones del día a día. Si tenemos acceso a él, esto no debe constituir un problema, dado que cualquier político entiende perfectamente la importancia de alcanzar una visión sobre el futuro, y sobre todo la oportunidad de liderar ese proyecto de cara a su ciudad o su territorio, lo que añadirá un importante valor a su gestión política.

— *Mantener el rigor metodológico* a lo largo del proceso, involucrando a todos los actores necesarios, aunque resulte incómodo, y aunque lleve tiempo. Es necesario evitar el «camino fácil» de los «planes de gabinete», o del «marketing superficial» con este tipo de proyectos.

— *Integrar a las áreas clave* de la organización, cuyos directivos estarán volcados en sus propias estrategias particulares y sectoriales. De la misma manera, a los principales «grupos de interés». Como en tantos otros proyectos, es tanto o más importante el proceso como el resultado, pues ahí es donde se produce el «aprendizaje social», la incidencia real en el entorno y en la propia organización.

En definitiva, una gestión y planificación inteligente tiene que ser capaz de incidir en el entorno (grupos de interés) y en el interno de la organización, añadiendo valor al equipo político que la lidera, a los profesionales de la organización y al conjunto de la sociedad.



Bibliografía

- A.F.R.I.K.A, GRUPO AUTÓNOMO y OTROS. *Manual de la Guerrilla de la Comunicación*. Barcelona: Editorial Virus, 2001.
- ADEMA, W. *Net social expenditures*. Paris: OECD, 2001.
- AGUILERA, F. y NAREDO, J.M. *Economía, poder y megaproyectos*. Lanzarote: Fundación Cesar Manrique, 2007.
- ALGUACIL, J. *Calidad de vida y praxis urbana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.
- Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*, nº 119, (abril-junio), 2000, pp. 157-177.
- ARAGÓN MEDINA, J., CÁNOVAS MONTERO, A. y ROCHA SÁNCHEZ, F. *Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en las Comunidades Autónomas*, Madrid: Fundación Primero de Mayo, 2005.
- ARCARONS, J. y otros. *Viabilitat i impacte d'una Renda Bàsica de Ciutadania per a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània-Fundació Jaume Bofill, 2005.
- ARCARONS, J. y RAVENTÓS, D. *Finançament de la Renda Bàsica* (en prensa).

- ARCHIBUGI, D.; HELD, D. y KOHLER, M. (eds). *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. y PÉREZ ERANSUS, B. La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44, n° 119, pp. 115-133.
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A.; CALZADA, I. y DEL PINO, E. *Los ciudadanos y el Estado de Bienestar en España (1985-2005)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.
- ASBURY, H. *Gangs of New York*. New York by Alfred A. Knopf, inc. 1927.
- ATELLA, V.; PERACCHI, F.; DEPALO, D. y ROSSETTI, C. Drug Compliance, Co-payment and Health Outcomes: Evidence from a Panel of Italian Patients. *CEIS Working Paper*, n° 76, 2006.
- AUGÉ, M. *Los no Lugares*. Barcelona: Gedisa, 1998.
- BACHE, I. Europeanisation and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges. *Arena Working Paper*, n° 16. 2008. Disponible en: www.arena.uio.no.
- BAKER, D. *Free Market Myth*. Disponible en <http://bostonreview.net/BR34.1/baker.php>
- BARRY, B. The welfare state versus the relief of poverty. En WARE, A. & GOODIN, R. (Eds.) *Needs and Welfare*. London: Sage, 1990, pp. 73-103.
- BARTOLINI, S. *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- BELLET SANFELIU, C. *Los espacios residenciales de tipo privativo y la construcción de la nueva ciudad: visiones de privatopía*. Departamento de geografía y sociología. Universidad de Lleida. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/9porto/gfernan.htm>.
- BERG, L. *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Gotemburgo: Göteborg University, 2007.
- BOHIGAS, O. El Republicanismo Cívico. *El Periódico De Catalunya*. 24-11-07.
- BORJA, J. El movimiento ciudadano en busca de la ciudad futura (frente a la ciudad disuelta y la izquierda errante). En PÉREZ QUINTANA, V. y SÁNCHEZ LEÓN, P. (eds.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008*. Madrid: Los libros de la catarata, 2009. pp. 362-363.
- BRODSKY, J., HABIB, J. y HIRSCFELD, M. *Key Policy Issues in Long-Term Care*. Geneva: World Health Organisation, 2003.
- BRUTER, M. *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. Nueva York: Palgrave McMillan, 2005.
- BUQUERAS Y BACH, I. *Tiempo al tiempo: un nuevo método de organización y utilización del tiempo*. Barcelona: Planeta, 2000.

BUSTELO, M. *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*. Madrid: Cátedra, 2007.

CACHÓN, L. España y la Directiva 2000/43: de la «ocasión perdida» a una legislación general sobre igualdad de trato. *Tiempo De Paz*, nº 73, 2004 verano, pp. 13-22.

— *Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report. Spain*. Bruselas: Comisión Europea, 2008.

— *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, Mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos, 2009.

CASTEJÓN, F. El valor de las medidas domésticas para proteger el medio ambiente. *Página Abierta*. nº 201, Madrid. Marzo-Abril, 2009.

CASTELLS, M. *La Sociología Urbana*. Madrid: Alianza, 2001.

— *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza, 1995.

— Capítulo expuesto en el congreso: *Frontiers of the Mind in Twenty- First Century*. Washington DC. 1999.

CAZ, GIGOSOS Y SARAIVIA. *La ciudad y los derechos humanos*. Madrid: Talasa, 2001.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas). Barómetro (febrero de 2005). Estudio nº 2.594. Disponible en: www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536

COLECTIVO POLÍTICA EN RED. *Repensar la política*. Barcelona: Icaria, 2007.

CONDE, F. Procesos e instancias de reducción/formalización de la multidimensionalidad de lo real. En DELGADO, J.M. (Coord). *Métodos y técnicas de investigación social*. Síntesis, 1998.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Empleo. Social Affaires and Equal Opportunities, *Communication from the Commission - A roadmap for equality for women and men 2006-2010*. COM (2006) 92 final.

— *Communication from the Commission - A renewed commitment to social Europe. Reinforcing the Open Method of Coordination for social protection and social inclusion*. COM, 2008, 0418 final.

— (EGGSIE). *Gender mainstreaming of employment policies. A comparative review of 30 European countries*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

— (Unit B.4.) *Holding a job - Having a life. EQUAL events outcome*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

CORAGGIO, J. L. *Política social y economía del trabajo*. Madrid: Miño y Dávila, 1999.

CORMACK, J. y NIESSEN, J. The independence of equality bodies. *European Anti-Discrimination Law Review*, nº 1, abril 2005: pp. 23-28.

- COWLES, M. G.; CAPORASO, J. y RISSE, T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.
- CROZIER, M. La posición del Estado ante los otros actores. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, nº 2, 1995, pp. 93-100.
- DAATLAND, S.O. AND K. HERLOFSON. Lost solidarity' or «changed solidarity»: a comparative European view of normative family solidarity. *Ageing & Society*, nº 23, 2003, pp. 537-560.
- DAHL, R. *Democracy and its Critics*. New Haven, NJ: Yale University Press, 1989.
- DELGADO, M. *Encuesta de fecundidad y valores*. Madrid: CIS, 2008.
- DÍAZ, A. Estado Relacional y nueva gestión pública. En *Calidad y Modernización en la Gestión Pública*. Plan Ciudad de Alcobendas . Barcelona: Gestión 2000, 1997.
- *Administración inteligente*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- DICKENS, C. *Escenas de la vida de Londres por «Boz»*. Madrid: Abada, 2009.
- DÍEZ MEDRANO, J. y GUTIÉRREZ, P. Nested identities: national and European identity in Spain. *ETHNIC AND RACIAL STUDIES*, septiembre 2003, Vol. 24, nº 5, pp. 753-758.
- DONAHUE, J. *Disunited States*. New York: Basic Books, 1997.
- DUNCAN, S. and STRELL, M. Combining lone motherhood and paid work: the rationality mistake and Norwegian social policy. *Journal of European Social Policy*, nº 14, pp. 41-54. 2004.
- DURÁN, M.A. *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?*. Madrid: Espasa-Calpe, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. (con GALLIE D.; HEMERIJCK A. y MYLES J.). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. *Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres (1988-1990)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1988.
- *Segundo Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres (1993-1995)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1993.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE IGUALDAD. *V Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2008.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Tercer Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1977-2000)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.
- *Cuarto Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2003-2006)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- ESPINOLA, M.A, DIFORUM. DDI. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación, junio 2009.

- EUMC. *Racist Violence in 15 EU Member States. A Comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Report 2001-2004*. Viena: European Union Monitoring Center, 2005.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Work-life balance. Solving the dilemma*. Dublin: Eurofound, 2007.
- *Focus on family matters*. Dublin: Eurofound, 2008.
- FAIST, T. Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal Of Common Market Studies*, marzo 2001, Vol. 39, n° 1, pp. 37-58.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. y TOBÍO SOLER, C. *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Madrid: Fundación Alternativas, 2006.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. y GUTIÉRREZ SASTRE, M. *Organización escolar, profesión docente y entorno comunitario*. Toledo: UNIA/AKAL, 2005.
- FERRERA, M. Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience. *URGE WORKING PAPER 2/2008*. Disponible en: http://www.urge.it/files/papers/2_wpurge2_2008.pdf.
- *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FLORA, P. (con KUHNLE, S. y URWIN, D.) (eds.). *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- FREIRE, P. *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI, 1988.
- FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.
- GARCÍA ROCA, J. Metodologías de la intervención social. *Documentación Social*, n° 69, 1987, octubre-diciembre.
- GINER, S. Lo privado público: altruismo y politeya democrática. En *Revista de estudios políticos*, n° 88, abril 1995, pp. 9-29.
- GOODIN, R. E. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GRAS, M. y BOVENKERK, F. Migrants and Ethnic Minorities in the Netherlands: Discrimination in Access to Employment. En REA, A.; WRENCH, J. y OUALI, N. (eds.) *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market. Integration and Exclusion in Europe*. London: Macmillan, 1999, pp. 93-107.
- GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M., GUTIÉRREZ PALACIOS, R. y GONZÁLEZ BEGEGA, S. Tensiones entre calidad y cantidad de empleo en la Unión Europea. En GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M., GUTIÉRREZ PALACIOS, R. y GONZÁLEZ BEGEGA, S. (eds.) *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*. Madrid: Thomson-Civitas, 2009, pp. 15-22.

- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- HABICHT, J.; KIIIVET, R.A.; HABICHT, T. y KUNST, A.E. Social inequalities in the use of health care services after 8 years of health care reforms - a comparative study of the Baltic countries. *International Journal Of Public Health*, 2009, 54(4): pp. 250-259.
- HAKIM, C. *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century*. Oxford University Press. 2000.
- Competing family models, competing social policies. Paper presented to the annual conference of the Australian Institute for Family Studies, 12 March. 2003.
- HEIN, C. *Conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares: ideas prácticas de la experiencia global*, Colección de Informes OIT (72), Geneva: OIT / Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.
- HELD, D. Democracy and the Global System. En HELD, D. (ed.), *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- HOBBSBAWM, E. Ethnicity and Nationalism in Europe Today. En BALAKRISHNAN, G. (ed.) *Mapping the Nation*. Londres: Verso (& New Left Review), 1996, pp. 255-266.
- HOLTMAAT, R. *Cataliyst for change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC.: existence, independence and effectiveness*. Bruselas: Comisión Europea, 2006.
- HOOGE, L. y MARKS, G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001.
- IBÁÑEZ, J. *Del algoritmo al sujeto*. Madrid: Siglo XXI, 1985.
- El diseño de las tres perspectivas en el análisis de la realidad social. En GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Universidad, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta de estructura salarial 2006*. Madrid: INE, 2008.
- IVERSEN, T. *Reunión panel internacional de intelectuales progresistas*. Madrid: enero 2008.
- JOUBE, B. y LEFEVRE, C. *Metrópolis Ingovernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Colección Estudios, 2004.
- KAZEPOV, Y. The subsidiarization of social policies: Actors, Processes and Impacts. Some refelctions on the Italian case from a European perspective. *European Societies*, mayo 2008, Vol. 10, n° 2, pp. 247-273.
- KNIJN, T. and KREMER, M. Gender and caring dimensions of Welfare States: towards inclusive citizenship. *Social Politics*, n° 4, pp. 328-361. 1997.
- KORPI, W. y PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 1998, n° 63, pp. 661-687.

- KUHNLE, S. (ed.). *The Survival of the European Welfare State*. Londres: Routledge, 2000.
- LAPASSADE, LOURAU, HESS, LOBROT, GUATARI y OTROS. *El análisis institucional*. Madrid: Campo Abierto, 1977.
- LATTA, M. y PEÑA, R. *Working poor in the European Union*. Dublín: European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 2004.
- LE GRAND, J. *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*. London: George Allen & Unwin, 1982.
- LEDoux, C. *Reconciling paid work and private life: the «usages» of Europe*, documento de trabajo presentado a la III Semana de Integración de la Red de Excelencia de la Comisión Europea RECOWE, Utrecht, 9-13 de Junio de 2009.
- LEWIS-BECK, M. y NADEAU, R. *Obama and the economy*. Ponencia presentada en el seminario IPP-CCHS (CSIC). Madrid 18 de marzo, 2009.
- LO VUOLO, R. y RAVENTÓS, D. *Basic Income in Times of Grave Economic Crisis*. Disponible en <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=814>
- LÓPEZ LÓPEZ, M.T. *Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea. Valoración de las políticas públicas*, Madrid: CES, 2004.
- LOSTAO, L., REGIDOR, E., GEYER, S., y AÏACH, P. Patient cost sharing and physician visits by socioeconomic position: findings in three Western European countries. *Journal Of Epidemiology And Community Health*, nº 61, 2007, pp. 416-420.
- LYONS, K.S. y ZARIT, S.H. Formal and informal support: the great divide. *International Journal Of Geriatric Psychiatry*, nº 14, 1999, pp. 183-196.
- MAKKONEN. T. *Measuring Discrimination. Data collection and EU Equality Law*. Bruselas: Comisión Europea, 2006.
- *European handbook on equality data*. Bruselas: Comisión Europea, 2007.
- MARKS, G.; HOOGHE, L. y SCHAKEL, A. S. Patterns of Regional Authority. *Regional And Federal Studies*, abril-junio 2008, Vol. 18, nº 2-3, pp. 167-181.
- MARSHALL Y BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998, p. 35.
- MARSHALL, T. H. *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres: Hutchinson University Library, 1965.
- *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950. En MARSHALL, T. Y BOTTOMORE, T. *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press, 1992. (Ed. en castellano: *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998).
- MARTÍN-BARBERO, J. *De los medios a las mediaciones*. Barcelona: Gustavo Gili, 1987.
- MATURANA y VARELA. Sistemas autopoieticos. En IBAÑEZ (comp) *Nuevos avances de la investigación social de segundo orden*. Barcelona: Anthropos nº 22, 1990.
- MAX-NEEF, M. A. *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Icaria, 2006.

- MEDIALDEA, B. y ÁLVAREZ, N. Ajuste neoliberal y pobreza salarial: los «working poor». En *La Unión Europea*. VIENTO SUR, 2005, n° 82, pp. 56-64.
- MONTAGUT, T. *Política Social: una introducción*. Barcelona: Ariel (3ª edición), 2008.
- *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MONTAÑÉS, M. Aportaciones básicas de la Investigación, Acción Participada (IAP) en su relación con los movimientos sociales. *Documentación Social*, n° 92, julio-septiembre 1993, pp. 153-168.
- Por una sociología práxica. *Política Y Sociedad*, n° 26. Madrid: Universidad Complutense de, 1997, pp. 157-175.
- Fundamentos que sustentan la necesidad de la participación conversacional en la transformación espacial. *Documentación Social*, n° 119, 2000, pp. 179-198.
- MORENO, L. (ed). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, 2009.
- Europeanization, Mesogovernments and Safety Nets. *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH*, marzo 2003, Vol. 42, n° 2, pp. 185-199.
- Multiple identities and global meso-communities. En LACHAPELLE, G. y PAQUIN, S. (eds.). *Mastering Globalisation. New Sub-States' Governance and Strategies*, Londres: Routledge, 2005, pp. 127-140.
- Scotland, Catalonia, Europeanization and the Moreno question. *SCOTTISH AFFAIRS*, invierno 2006, n° 54, pp. 1-21.
- y McEWEN, N. Exploring the territorial politics of welfare. En MCEWEN, N. y MORENO, L. (EDS.). *The Territorial Politics of Welfare*. Londres: Routledge, 2005, pp. 1-40.
- *Ciudadanos precarios. La «ultima red» de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MUÑOZ, R. Adiós, clase media, adiós. *EL PAÍS*. Madrid 31 de Mayo de 2009.
- NALDINI, M. *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di «policy»*. Roma: Carocci, 2006.
- NORRIS, P. Global Governance and Cosmopolitan Citizens. En NYE, J. y DONAHUE, J. (eds.), *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000, pp. 155-177.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO: *Manifiesto por Madrid, Crítica y crisis del modelo metropolitano*. Madrid. Traficantes de sueños, 2009.
- OECD. *Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*, Paris: 2007.
- PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- PLANTENGA, J. y REMERY, C. *Reconciliation of work and private life. A comparative review of 20 European countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 2005.

- PRATS, J. *Aproximación al concepto de Gobernanza*. Cap. 4 «Administración Inteligente. Agencia Evaluación y Calidad. Madrid, 2007
- PUIG JUNOY, J. Los mecanismos de copago en servicios sanitarios: cuándo, cómo y porqué. *Hacienda Pública*, 2001.
- QUINTANILLA NAVARRO, B. La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco jurídico actual. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, nº 23 (1), 2005, pp. 99-129.
- RAVENTÓS, D. y CASASSAS, D. La Renta Básica y el poder de negociación de «los que viven con permiso de otros». *Revista Internacional De Sociología*, 2003, nº 34, pp. 187-201.
- RAVENTÓS, D. *Una renta básica en una economía deprimida ¿tiene sentido?*. Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2349>
- *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*. Londres: Pluto Press, 2007 (versión castellana con el título *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo, 2007).
- RENES, V. Métodos de intervención social: algunas preguntas. *Documentación Social*, nº 81, 1990.
- REUVENI, H.; SHEIZAF, B.; ELHAYANY, A.; SHERF, M.; LIMONI, Y.; SHCARF, S; y PELED, R. The effect of drug co-payment policy on the purchase of prescription drugs for children with infections in the community. *Health Policy*, nº 62, 2002, pp. 1-13.
- ROITMAN, M. *Democracia sin demócratas*. Madrid: Sequitur, 2007.
- ROSA CARO, M. *Transformación organizacional y prestación de servicios. Investigación participativa en un centro de servicios sociales*. Sociología del Trabajo, Convenios colectivos y clasificaciones profesionales. Madrid: Siglo XXI, 2004.
- Siguen andándose caminos para el encuentro entre los distintos sujetos-actores de la intervención social. *Documentación Social*, n.º 145, 2007.
- RUBERY, J., SMITH, M., FIGUEREIDO, H., FAGAN, C. y GRIMSHAW, D. *Gender mainstreaming and the European Employment Strategy and the Social Inclusion Process*, Manchester (EWERC): University of Manchester, 2004.
- RUDOLPH, Jr.; Joseph R. y THOMPSON, R. J. *Ethnoterritorial Politics, Policy, and the Western World*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1989 (Edición en castellano: *Política etno-territorial. Desafíos en las democracias occidentales*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1992).
- RUEDA, S. *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. La esencia de la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es>.
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I. *Esquinas Inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno*. Madrid: Alianza, 2008.
- SARASA, S. y BILLINGSLEY, S. Personal and household caregiving from adult children to parents and social stratification. En SARACENO, C. (ed.) *Families, Ageing*

- and Social Policy. *Intergenerational Solidarity in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, pp. 123-146.
- Do welfare benefits affect women's choices of adult care giving? *European Sociological Review*, 2008: 24(1), pp. 37-51.
- SIMON, P. *Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands MEDIS Project (Measurement of Discriminations)*. Bruselas: Comisión Europea, 2004.
- SOMBART, W. *¿Por qué no hay socialismo en EE.UU.?* Madrid: Autor Editor, 2009.
- SUBIRATS, J. (coord.) *Redes, territorios y gobiernos locales: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona, colección *Territorio y Gobierno*. Visiones, n° 1, 2002.
- y GOMA, R. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.
- SUKETU, M. *Ciudad Total. Bombay perdida y encontrada*. Barcelona: Mondadori, 2006.
- TAYLOR-GOOBY, P. *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University, 2005.
- THEOBALD, H. *Social exclusion and care for the elderly. Theoretical concepts and changing realities in European welfare states*. Berlín: WZB, 2005.
- TORTUERO PLAZA, J.L. *Cincuenta propuestas para racionalizar la maternidad y facilitar la conciliación laboral (del permiso de paternidad obligatorio... al apoyo a las PYMES)*, Cizur Menor: Aranzadi, 2006.
- TURNER, B. Contemporary Problems in the Theory of Citizenship. En TURNER, B. (ed.), *Citizenship and Social Theory*. Londres: SAGE, 1993.
- VAN DOORSLAER, E.; KOOLMAN, X.; y JONES, M.A. *Explaining income-related inequalities in doctor utilisation in Europe: a decomposition approach*. 2002.
- VAN HECKE, S. The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union. *Regional And Federal Studies*, October 2003, Vol. 13, n° 1, pp. 55-80.
- VAN PARIJS, P. L'allocation univreselle contre le chômage. *Revue Française Des Affaires Sociales*, 1996, vol. 50, n° 1.
- WEBER, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1972.
- *Economía y sociedad*. México: FCE, 1979.
- STRENGMANN-KUHN, W. *Working Poor in Europe: A Partial Basic Income Workers?* Ginebra: Basic Income European Network, 9th International Congress, 2002.
- WRIGHT, E. O. Basic Income as a Socialist Project. *BASIC INCOME STUDIES*, n° 1, 2006.
- ZWEIFEL, P. y MANNING, W. G. Moral Hazard and Consumer Incentives in Health Care. En CULYER, A.J. y NEWHOUSE, J.P. (eds.) *Handbook of Health Economics*. Vol 1. Elsevier Science, B.V., 2000.

Tribuna Abierta

- 1** Retos y desafíos de la postmodernidad al trabajo social.
Jesús Hernández Aristu **173**
- 2** Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación en las políticas sociales locales. (Un análisis comparativo desde el contexto relacional de la Región de Murcia).
Enrique Pastor Sellar **191**
- 3** Los retos de la gobernanza global y el papel de España Segunda Parte.
Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos **219**



Retos y desafíos de la postmodernidad al trabajo social

Jesús Hernández Aristu

Universidad Pública de Navarra

Fecha de recepción: 02/01/2008

Fecha de aprobación: 10/07/2009

Sumario

- 1.** Introducción. **2.** Diversidad y complejidad del trabajo social, o: el trabajo social es una profesión postmoderna. **3.** La sociedad se define por su ambivalencia y por su fluidez: Todo fluye, lo único que permanece es el cambio. **4.** La pérdida de identidad personal y social. **5.** Asesoramiento y acompañamiento de procesos vitales y sociales, tarea y función principales del Trabajo Social en la Postmodernidad. **6.** Más allá de los servicios sociales respuestas institucionales en todos los ámbitos. **7.** Nuevos desafíos exigen nuevas competencias y habilidades profesionales. **8.** Bibliografía consultada.

RESUMEN

Algunos autores han denominado nuestra sociedad actual como sociedad post-moderna. Esta postmodernidad está obligando al trabajo social una vez más a redefinirse al tener que responder a las necesidades y preocupaciones de la población. La pluralidad y la flexibilidad en todos los ámbitos de la vida social y laboral hacen necesarias respuestas de orientación y de asesoramiento, acompañar procesos de cambio individual. Estas nuevas tareas requieren del profesional competencia comunicativa, y el desarrollo de habilidades de comunicación.

Palabras clave:

Postmodernidad, ambivalencia, identidad, asesoramiento, comunicación, trabajo social.

**ABSTRACT**

In postmodernism, as some sociologists have been calling our time for quite some time, social work has to redefine itself. Social work must be centered on the needs and worries of people: loss or orientation, ambivalence, existential problems, question about purpose of life, loneliness, insecurity, loss of identity are becoming widespread in all population strata. Social work achieves thereby social relevance and general validity and assumes additional new tasks assigned by today's reality and attempts to respond to them with counseling and accompaniment of life. New methods of communicative procedure seem to be adequate for those new tasks.

Key words:

Postmodernism, ambivalence, Identity, consulting, communication, social work.



1 INTRODUCCIÓN

Tal vez haya llegado el momento de invertir la expresión tan cacareada, de que hay que pensar globalmente pero actuar localmente, en un hay que pensar localmente pero actuar globalmente, pues los problemas globales, inciden en lo local, pero no tienen solución local, tienen efectos locales, eso sí, pero no se dejan influir de procesos locales. Sin embargo y pensando en el trabajo social y los servicios sociales, tal vez sea correcto hacer lo uno y lo otro, es decir ser conscientes de las consecuencias a veces no queridas de la globalización y por otro lado actuar de modo que nuestra acción tenga consecuencias, también a escala mundial. En este artículo queremos presentar por un lado las transformaciones que la sociedad está soportando en todos los ámbitos y sus consecuencias para la población en general, y por otro las nuevos desafíos que estas transformaciones representan para el ejercicio de las profesiones sociales y las habilidades necesarias para responder adecuadamente a esas necesidades.

2 DIVERSIDAD Y COMPLEJIDAD DEL TRABAJO SOCIAL, O: EL TRABAJO SOCIAL ES UNA PROFESIÓN POSTMODERNA

Algunos autores (Kleve, 2002) de la reflexión teórica del trabajo social coinciden en señalar el trabajo social como una profesión postmoderna. Y cuando lo hacen se refieren al hecho de que el trabajo social, al contrario que otras actividades profesionales, se caracteriza desde el principio (siglo XIX y siglo XX) por su complejidad y su diversidad.

Complejo porque por una parte los problemas que pretende atajar y atender están a veces unidos a la persona misma, acentuando así los elementos psicológicos de las dificultades de las personas en configurar satisfactoriamente para sí su vida, otras porque con esta actividad profesional se pretende atender a colectivos, que por razones históricas (minorías étnicas) o por otras razones, laborales, han devenido en grupos marginados, explotados o reprimidos, otras veces el trabajo social se ocupa de comunidades enteras, ya sea en su desarrollo social o económico, incluso convivencial.



Es decir, si preguntamos por el qué es trabajo social, la respuesta es múltiple y diversa, pero no de un modo excluyente sino incluyente y a la vez, el trabajo social se ocupa de unas cosas y de otras.

El trabajo social **se ocupa del individuo**, pero también de la **sociedad**, se ocupa de grupos, pero también de familias, se ocupa de comunidades, pero no sólo en aspectos sociales, también económicos y de desarrollo.

Podríamos decir que es típico del trabajo social la **ambivalencia**, es decir el servir para una cosa y para la otra, aparentemente puede parecer como contradictorio, pero en realidad no se trata de una exclusión de opuestos, una disyunción o en el sentido de, o una cosa u otra, sino que se convierte en un y e y, en una conjunción, en una copulación. El trabajo social se ocupa de lo uno y de lo otro, del individuo y de la sociedad, del grupo y de la comunidad, de la familia y de cada sujeto. A esta diversidad simultánea se la denomina como ambivalencia. De ahí que el trabajo social se transforma así en una práctica dinámica, atenta a los cambios y transformaciones sociales.

En ese sentido se trata igualmente de una profesión o si se prefiere de una práctica profesional **flexible**. **Ambivalencia y flexibilidad** que han caracterizado siempre al trabajo social, son ahora dos características aplicables a la propia sociedad.

La diversidad y la pluralidad así como la flexibilidad son tres características de la sociedad actual, haciendo de ella una sociedad muy distinta a la sociedad de la era industrial, aquella en la que los patrones y las matrices de comportamiento eran claras y bien definidas para todos y todas. De ahí que autores/as y sociólogos/as hablen hoy de segunda modernidad, sociedad del riesgo o también sociedad postindustrial o postmoderna, señalando así una serie de transformaciones que están convulsionando las bases sobre las que se ha venido asentando la sociedad en la era industrial.

3

LA SOCIEDAD SE DEFINE POR SU AMBIVALENCIA Y POR SU FLUIDEZ: TODO FLUYE, LO ÚNICO QUE PERMANECE ES EL CAMBIO

Puede ser que estas primeras ideas den la impresión de ser muy abstractas y teóricas, pero en realidad estamos hablando de cuestiones muy concretas. Si en la era industrial estaba claro qué significaba ser mujer y qué ser hombre (claridad de los roles sociales Parsons) hoy en día no es tan clara la diferenciación, ser chico o chica antes eran dos roles muy diferenciados y eso iba unido a comportamientos muy claros y propios de género; ser chico y/o ser chica. Hoy los roles sociales no están ni tan claros, ni tan diferenciados. No es raro ver un chico que se plancha la



ropa, como a una chica que maneja el ordenador mejor que su hermano o que vuelve a casa de la vida nocturna más tarde que su hermano mayor. Estas observaciones no significan que se haya conseguido la igualdad entre los géneros, sino que gran parte de los comportamientos sociales no vienen dados socialmente, no existe lo típicamente (por el otro generalizado de Mead) sino que cada cual debe componérselas para concretar su manera específica de ser hombre, de ser mujer, entre otros roles sociales, o cómo ser padre o cómo ser madre.

En la era industrial estaban igualmente claras y diferenciadas las esferas públicas y las privadas. Hoy sin embargo no están tan claras, las esferas privadas tienen tareas públicas (p.e. las escuelas), y las públicas tienen tareas privadas, p. e. el cuidado de los mayores o el cuidado de los niños o de los enfermos.

En la televisión nos adentramos, si queremos, en las vidas privadas públicamente expuestas.

Como señala Bauman (1995 y 2007) refiriéndose a la sociedad, antes la sociedad en la era industrial era clara, tenía un orden, era la sociedad de los casilleros, cada cosa tenía su cajón, su orden, su control, su delimitación. La sociedad actual es la sociedad del caos, del desorden, de la pluralidad y diversidad, sin límites ni reglas claras, ni valederas para todos..., es la sociedad de los individuos.

Casi si darnos cuenta, pero sufriendo las consecuencias, hemos creado una sociedad nueva, estamos llevando a cabo una revolución que por silenciosa que parezca (Beck 1997: 12) no es menos profunda que otras, como lo fue el inicio de la era industrial.

Muchos han comparado esta época con la época del inicio de la industrialización, cuando la fuerza del trabajo artesanal se transforma en fuerza de trabajo para poner en marcha la máquina, que sustituye la mano de obra.

Las transformaciones que en los medios de producción sustituye la máquina por el ordenador, la máquina inteligente, han llevado al cambio de muchas profesiones. Las profesiones en casi todos los ámbitos, por no decir en todos, requieren habilidades que tienen que estar continuamente renovándose.

Apenas uno/a ha aprendido a manejar un programa informático, cuando ya está el siguiente, nuevo, pegando a la puerta. Muchas profesiones han desaparecido y están en proceso de desaparecer. Lo que antes se aprendía para toda la vida, es actualmente un aprendizaje hasta pasado mañana. El aprender de por vida no es una slogan, se ha convertido en una necesidad insoslayable.

El puesto de trabajo, antes también considerado para toda la vida en una especie de vínculo entre la empresa y el trabajador, es hoy en muchos terrenos



ya un lugar de paso, hasta nuevo aviso, hasta la próxima opa, o hasta la próxima deslocalización o simplemente hasta la próxima renovación tecnológica, en esa lucha desigual entre el trabajador/a y la tecnología.

Con ello se introduce el principio de la flexibilidad y de la precariedad en el ámbito laboral, dándose lo que Beck (1999) denominó como brasilianización⁽¹⁾ del mercado de trabajo. Aunque aumenten los puestos de trabajo indefinidos, estables, todos sabemos o tenemos la impresión de que, llegado el momento, los puestos de trabajo pueden devenir en definidos, terminados, caducados, como lo estamos viendo en la banca, o en empresas que se van hacia lugares más rentables para el capital, en los procesos de jubilaciones anticipadas, compensaciones económicas para que los trabajadores/as abandonen el puesto de trabajo o simplemente en despidos masivos.

El **vínculo entre el capital y el trabajo**, la empresa y el trabajador, consagrado en los grandes acuerdos de la era industrial entre el capital, el trabajo y el Estado, que garantizaban una continuidad y una relación estable, deviene actualmente en vínculos con fecha de caducidad entre el capital y el trabajador. El Estado parece haber pasado a ser un espectador más, al no poder controlar ya al capital, que se esfuma en los espacio etéreos de la globalización.⁽²⁾

No digamos nada si miramos los **medios de comunicación**, que son capaces de hacernos vivir tiempos y lugares disparatados simultáneamente, on time, en tiempo real. Hemos sido testigos directos del atentado de las torres gemelas en Nueva York como lo hemos sido de los Tsunami en las zonas más orientales de Asia o de las hambrunas africanas. Sin apenas tiempo para poder asimilar la última catástrofe, el gol de la copa, o la matanza de la universidad de Virginia, aparecen las nuevas imágenes del último éxito deportivo, o de las inundaciones en Colombia al mismo tiempo que en la ronda de la cuadrilla me entero que a Mikel le ha tocado la lotería.

Todo parece y aparece como un gran mercado, en el que los kits de productos noticieros están ya empaquetados para ser servidos, próximos y seleccionados para ser consumidos.

(1) El autor Beck habla de brasilianización del mercado de trabajo para designar la inversión que observa en las sociedades más desarrolladas, que están invirtiendo poco a poco la tendencia del mercado de trabajo de ser mayoritariamente de trabajadores estables y con contrato indefinidos a ser un mercado de puestos de trabajo con fecha de caducidad, fenómeno este típico de Brasil durante muchos años, en cuyo mercado de trabajo solo acogía un 10 % de trabajadores fijos (véase Beck 1999, en el texto que Beck preparó para la Expo 2000 en Hannover y dedicada al mundo del trabajo) .

(2) Actualmente y en plena crisis financiera la mirada se dirige de nuevo a los estados a fin de que estos adopten un papel mas activo y decisivo de cara a alcanzar una cierta regulación, seguridad y estabilidad en los mercados financieros y en general en la economía. La cuestión que se plantea es el alcance de la crisis y los efectos que tendrá no sólo en la economía, sino también en las instituciones (¿globales?) y en la conciencia de las personas.



Los medios de transporte facilitan en tiempos record la presencia de productos y de personas en cualquier punto del mundo, en horas. Todo da la impresión de existir con todas sus posibilidades y contradicciones al mismo tiempo. Productos exóticos al alcance de la mano, al igual que paisajes y culturas que se nos abren como un abanico de posibilidades que cuestionan necesariamente nuestras vidas, nuestras creencias y nuestros convencimientos, nuestros pequeños o grandes chovinismos.

Si a todo esto añadimos **los cambios en las ideologías** y en las formas de pensar y de organizar la sociedad bajo los principios de la libertad y de la democracia nos hallamos ante una sociedad en la que **prima el individuo** frente a lo colectivo o comunitario.

El centro de la atención está puesto en la libertad de cada uno, de modo que cada uno debe valérselas por sí solo.

Frente a los comportamientos determinados por la tradición o por el grupo, la clase social o el colectivo de pertenencia se erige ante nosotros como un «endiosamiento» del individuo, «sé tu mismo/a» es la divisa ante la cual todo se rinde, se somete y se limita y delimita.

La idea de la ilustración de la autonomía de pensamiento y de acción (la llamada mayoría de edad, *Mündigkeit*) culminó en los movimientos emancipatorios de la segunda mitad del siglo pasado y en la idea de liberarse de presiones externas, de autoridad alguna o de la tradición. La emancipación fue considerada como la culminación de la ilustración... Los hombres y las mujeres por fin podían liberarse, desprenderse, desligarse de prescripciones ajenas, imposiciones de pensamiento y de valores de la sociedad, de sus estructuras y de sus instituciones.

El hombre, la mujer, liberados de la sociedad se han convertido en individuos, que solos y cada uno por sí mismo debe configurar su vida particularmente.

Actualmente nos encontramos con el triunfo del individuo, y con ello de las propias concepciones, de las maneras y los estilos de vida propios. Ya no hace falta pedir permiso, ni opinión a nuestros mayores, o a autoridad alguna, ni copiar a nadie, ni seguir modelos. Aspectos estos que han costado mucho esfuerzo y que en el intento han quedado muchos en el camino, no sólo antes, también ahora, porque no para todos se dan las condiciones idóneas para realizar este, convertido en nuestra época postmoderna, en ideal de vida: ser uno/a sí mismo/a.

La individualización, como se ha denominado a este proceso, la globalización y la tecnologización de los medios de producción, de comunicación y de



transporte ha generado en nuestra sociedad varios problemas, de los que quiero mencionar algunos.

4 LA PÉRDIDA DE IDENTIDAD PERSONAL Y SOCIAL

La identidad de los individuos va unida a dos cuestiones que son inseparables entre sí, pero que pueden ser tratadas independientemente la una de la otra. La cuestión de quién soy yo, y la cuestión de qué dicen los demás sobre quien soy yo. Es decir la cuestión de qué imagen tengo yo de mí, y qué imagen tienen los demás de mí. Las dos cuestiones suponen que hay «comunidad». No puede haber identidad sin comunidad, sin grupo o colectivo, sin el tú y la comunidad de aquellos que conforman para el individuo la comunidad, el medio físico, psíquico y el social.

El yo surge en (interacción con) el tú (Mead, Habermas).

Esta afirmación de carácter sociológico es también antropológicamente correcta (Buber), el tú en tanto en cuanto que la sociedad es mediadora de conocimientos, de valores, de conductas más o menos compartidas. Ello no significa que seamos cada individuo una copia del otro, sino que ese hecho de estar configurados por los demás supone de un lado que tenemos o somos en algún sentido parecidos, sin que por otro dejemos de ser distintos.

Como se sabe este resultado es producido por el lenguaje, que nos permite entendernos y reconocernos como parte o pertenecientes a un colectivo, a una comunidad, a la comunidad de hablantes (Hernández 1991).

No sólo se reconoce el individuo a sí mismo como parte de una comunidad de hablantes, sino que es al mismo tiempo reconocido por los demás como miembro de una comunidad o, como solemos decir generalmente, de una sociedad. La cuestión de qué imagen me hago de mí, y qué imagen se han hecho, se hacen los demás de mí, van tan unidas como las caras de una misma moneda.

Aunque hay autores como Habermas (1987) que indican que esta imagen no es estática, una foto como quien dice que se conserva en el tiempo, sino que se va desarrollando y cambiando en el trascurso de la vida, la verdad es que tampoco este autor cuestiona el hecho de que una vez adquirida una identidad personal, con identificación o si se prefiere con esa dimensión social, esa imagen acompaña al individuo durante toda la vida. Cuando uno mira su carnet de conducir, la foto que lleva, aunque sea de hace años, uno/a se reconoce al mismo como el/la mismo/a que entonces, aunque haya cambiado.



Hay pues algo que permanece de uno mismo, que hace que uno se reconozca a sí mismo como eso, el mismo que ha sido.

En la sociedad líquida, como llama Bauman a nuestra sociedad, a la sociedad postmoderna, las cosas han cambiado mucho para el individuo. En la actualidad la cuestión de la identidad ha cambiado muchísimo. Por ejemplo los estados que antes eran referencia identitaria para las personas, hoy en día están cuestionados, en tanto en cuanto los estados han perdido muchas de sus atribuciones cediéndolas a unidades mayores políticas en unos casos, como es el caso en Europa a la Unión Europea, que al ser tan grandes y lejanas no sirven a las personas como unidad de identificación.

Otras veces se deposita en unidades más pequeñas produciendo el efecto contrario, al ser tan pequeñas apenas cubren las exigencias identitarias de las personas, pues la movilidad de personas y productos hace que estemos constantemente sometidos a otras visiones, a otros valores, a otras formas de vivir y de encarnar la existencia de cada uno, la Mcdonalización de la vida cotidiana.

A nivel más cercano, a lo que se ha denominado como mundo de la vida, el mundo de las relaciones interpersonales, de la cultura, de la ronda de amigos, de la profesión, en fin de lo que es la vida cotidiana, constatamos cambios también de gran alcance, p. e. en lo que se llaman los roles sociales. Así, hoy día, no es tan claro qué es ser mujer, qué es ser hombre, con la igualdad de derechos y de obligaciones en el género, se cuele al mismo tiempo una homogenización de género.

Trasladado a la vida familiar nos encontramos con que ser padre o ser madre hoy no es tan claro, como lo ha sido en décadas anteriores. Cada uno/a casi tiene que inventar su propio rol, configurarlo y definirlo, individualmente, o en el pequeño recinto de la relación entre dos, con todos los conflictos que eso conlleva y que vivimos en la vida cotidiana. Si nos adentramos en los roles profesionales, nos encontramos con fenómenos similares, pocos logran mantener a través de toda su vida la misma profesión, y desde luego nadie con los mismos contenidos, con las mismas exigencias. Cualquier profesión que tomemos de ejemplo al analizarla descubriremos que el ejercicio de la misma nada tiene que ver, o muy poco, con lo que hacían las personas que se denominaban así en tiempos pasados, sin contar el cambio de profesiones, la desaparición de unas, el nacimiento de otras.

Uno/a cambia de profesión casi como se cambia de vestido. Como señala Sennet, (2000:115) «no moverse es como estar paralítico». Hoy en día cambiar de profesión y en cualquier caso de modo de ejercerla está a la orden del día, más aún, se presentan los cambios como ideales de vida.



La identidad es pues algo que depende más de uno/a mismo/a, de sus decisiones, de sus valoraciones, de sus objetivos y de sus fantasías de vida, de sus concepciones que de modelos o ejemplos socialmente relevantes...

Esta fluidez de identidades, que hace que cambiemos como cambiamos continuamente de vestido hace que surja una gran pluralidad y diversidad de formas de vida, de individuos y de colectivos y por supuesto ofrece a cada uno/a la posibilidad de ser distinto, único, diferente y libre respecto a los demás, pero crea al mismo tiempo mucha «fragmentación y muchas rupturas» (Von Werder, 1991) y traen consigo al mismo tiempo y para muchas personas, desorientación, soledad y aislamiento.

Por seguir citando a uno de los pensadores más genuinos de la postmodernidad, Zygmunt Bauman (2005:71) nos advierte de que «identificarse con... significa entregar rehenes a un destino desconocido sobre el que no se puede ejercer influencia... aquellos emplazamientos en los que se invertía tradicionalmente el sentido de pertenencia (puesto de trabajo, familia, vecindario) ni son asequibles, (o si lo son, inspiran poca confianza) ni susceptibles de apagar la sed de vinculación, ni de aplacar el temor a la soledad y al abandono».

Mundos que antes estaban conectados entre sí, p.e. los educativos (escuela, familia, medio social) o del mercado de trabajo, capital, trabajo y estado acaban no sólo como dijera Habermas «colonizados unos por otros» sino que incluso des-conexionados entre sí, sin ningún tipo de compromiso, fidelidad o solidaridad, produciendo auténticas brechas o muros entre generaciones, individuos y comunidades, ricos y pobres, entre los de aquí y los de fuera, entre tipos de poblaciones, entre norte y sur... e incluso entre mundos de la vida, los más cercanos al ciudadano y a la persona.

Con ello no sólo las identidades colectivas, sino también las individuales sufren una crisis. El resultado es un tipo de persona, de individuo en la sociedad, que está tembloroso, que tiene miedo, que siente miedo, sin saber muy bien a qué ni a quien, que se siente inseguro, ante el presente y el futuro, que buscan su identidad en localismos, lo que llamé una vez, (Hernández 2004) en la «república independiente de mi pueblo», en comportamientos, conductas y estilos de vida estándares. O simplemente en comunidades de Guardarropas como las llama Bauman (2005:72), el equipo de fútbol del barrio, que transmiten al individuo una cierta sensación de pertenencia, por lo menos «mientras dura la función».

En resumen, pluralidad, diversidad, flexibilidad, multi- opcionalidad y libertad, es lo que ofrece la vida postmoderna al individuo, pero al mismo



tiempo o mejor expresado, unido a ello, van la ambivalencia, el miedo a perder, la falta de compromiso de los mundos de la vida y de los sistemas económicos y sociales, y la necesidad de tener continuamente que elegir y decidir, condenados como lo expresara Beck (1997) «a ser libres». Lo que uno tiene hoy, puede perderlo mañana, lo que es hoy, puede que sea mañana otra cosa, lo que se decidió hoy, puede revisarse mañana... la vida, vivir se ha convertido para los/las ciudadanos/as no sólo en algo raro, sino además en un estrés, en una fuente de inseguridad e incertidumbre.

La comunidad, la necesidad de pertenencia es hoy más grande que nunca, pero al mismo tiempo vincularse y sobre todo vincularse definitivamente produce miedo (en el mercado de trabajo, en el grupo de amigos, en el matrimonio, en el entorno social). Los vínculos se viven hoy más como una limitación a la libertad individual que como una oportunidad.

El futuro y la vida misma se convierten en un proyecto con fecha de caducidad, el miedo al vínculo es el lado oscuro, el reverso oculto a la superación del miedo a la libertad (Erich Fromm). En otros términos si antes hubo miedo en nuestras sociedades ilustradas, a emanciparse, a alcanzar la libertad, ahora, una vez alcanzada la misma, el miedo parece instalarse en el otro polo, en el de la vinculación.

5 ASESORAMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO DE PROCESOS VITALES Y SOCIALES, TAREA Y FUNCIÓN PRINCIPALES DEL TRABAJO SOCIAL EN LA POSTMODERNIDAD

Del trabajo social se ha dicho que siempre está en proceso de redefinición. En eso esta profesión y esta disciplina científica también es postmoderna. Su identidad es tan frágil como flexible, acomodándose continuamente a las mismas exigencias que presenta la evolución social. A la par que mantiene el trabajo social tareas y funciones tan clásicas como antiguas, tales como la justicia social, la igualdad de derechos, la integración social, los derechos humanos, se orienta al mismo tiempo en las exigencias y desafíos cambiantes en cada época.

Así como el trabajo social al inicio de la industrialización tuvo que ocuparse de multitud de problemas que surgieron de los cambios producidos en ella, debe hacerlo hoy con fenómenos como el miedo, la inseguridad, la incertidumbre, que no afectan a un solo grupo o colectivo, sino que se extienden como una mancha de aceite por todo el tejido social, por todas las clases sociales, unos por unas razones, otros por otras de modo que como señala Bauman (2006:30) en su libro sobre «confianza y temor en las ciudades» «La



incertidumbre respecto al futuro, la fragilidad de la posición social y la inseguridad de la existencia son elementos omnipresentes de la vida en el mundo de la modernidad líquida».

Después de la Segunda Guerra Mundial en los Estados de Bienestar suficientemente afianzados y establecidos en regímenes democráticos, la tarea del trabajo social se limitaba, como último sistema social, a compensar las deficiencias y llenar los huecos que dejaban sin cubrir o lo hicieran deficientemente otros sub-sistemas sociales, como el educativo, el sanitario, el mercado de trabajo o la familia. Hoy sin embargo, entiendo yo, que además, sin perder de vista esos ámbitos, están naciendo otros a los que nos hemos referido cuya respuesta es el asesoramiento y el acompañamiento de vida.

Esto significa cumplir con la función de ayudar a que personas individualmente puedan realizar sus proyectos de vida individuales, incluso independientemente de lo que los demás quieran o hagan, ayudarles a manejarse sin sucumbir en una sociedad complejísima, impenetrable, des-tradicionalizada y contradictoria.

Tareas estas que son posibles sólo o sobre todo a nivel local, en lo que local significa el ámbito municipal, el barrio, la ciudad o el pueblo, o también en algunos casos la comunidad autónoma o pequeños países o regiones.

¿Qué significa en este contexto asesoramiento y acompañamiento?

El asesoramiento pretende **a nivel de diagnóstico** entender las situaciones desde la perspectiva subjetiva, del sujeto, del colectivo incluso de la comunidad, entender cuáles son y cómo viven las personas sus necesidades, las indigencias que padecen, los planes o proyectos de vida que quieren desarrollar en el contexto de sus relaciones con otros.

Desde la perspectiva **de la intervención**, la tarea es la de ayudar a descubrir los propios recursos, muchas veces negados, disimulados, no reconocidos como tales, por los propios ciudadanos y ciudadanas o por otras personas y/o profesionales, movilizarlos y en su caso crearlos, exigirlos o simplemente inventarlos. No se trata de revivir o resucitar conceptos de comunidad, barrio o colectivo ideológicamente en una especie de «comunidad simbólica idealizada» como las llama Sennet (2000:33) haciendo referencia a la ideologización de las comunidades y de la vida comunitaria, sino más bien en el sentido de una sociedad individualizada, de abrir caminos para los individuos, ya sea individualmente o al grupo de referencia de los individuos, y de reforzarles en sus objetivos y pretensiones. Como lo expresó una vez Beck (1997), en el sentido de que «el que quiera vivir individualmente, deberá hacerlo socialmente».



6 MÁS ALLÁ DE LOS SERVICIOS SOCIALES RESPUESTAS INSTITUCIONALES EN TODOS LOS ÁMBITOS

Los servicios sociales como respuestas institucionalizadas para las nuevas necesidades están sufriendo una gran transformación, en cuanto que son el lugar en las que se recogen las necesidades de la población, hasta ahora las personas que económica o socialmente han sido y son mas vulnerables. Hasta ahora se ha pretendido responder a las necesidades más típicamente propias del Estado de Bienestar tal y como lo conocimos en la era industrial, como subsistema de apoyo a las necesidades no cubiertas por otros subsistemas, como hemos dicho, pero actualmente se trata de abrir los servicios sociales a otras necesidades más amplias y menos sujetas necesariamente a las clases bajas. Los problemas de educación, las inseguridades en este terreno,⁽³⁾ se sienten tanto en la vida de matrimonios y familias de clase alta como de clase baja, los matrimonios duran ya tan poco en unas clases como en otras, los divorcios están generalizados en todas las clases sociales, los/las jóvenes tiene proyectos muy diversos para su vida, a veces desarrollarlos o simplemente proyectarlos resulta difícil para ellos y ellas, la diversidad de culturas y de proyectos individuales nos exigen aprender a convivir etc.

Pero no sólo en los servicios sociales propios de los ayuntamientos. Los trabajadores sociales, las profesiones de ayuda sociales deben ir ocupando otros terrenos e instituciones porque en todos ellos se manifiestan los problemas y necesidades mencionados con anterioridad, problemas existenciales, búsqueda del sentido de la vida. Por eso proponemos que haya profesionales para estas tareas en las escuelas, en los servicios de salud e incluso en las empresas. Todo el mundo sabe que hoy el trabajo se ha convertido en una fuente de estrés para muchas profesiones. Muchos/as jóvenes no aguantan los rigores y disciplina que exige el puesto de trabajo y el trabajar con otros. Hay personas que se suicidan porque no soportan el estrés del trabajo, o pierden su identificación con lo que hacen, o a quienes nadie apoya ni reconoce nada de lo que ellas saben y hacen. Y ¿qué decir de los ámbitos del tiempo libre y del ocio? ¿No requieren estos ámbitos existenciales igualmente la presencia de personas que orienten y apoyen a jóvenes en sus decisiones, en momentos delicados y peligrosos? En este sentido, junto a los servicios sociales generales que más o menos cumplen con las exigencias de un sistema institucional propio para garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, rentas mínimas, vi-

(3) Según datos del «Ministerio para las Generaciones, Familia, Mujer e Integración» del Land federal Renania del Norte y Wesfalia un 40 % de los padres y madres de ese Estado alemán se declaran superados en las tareas de educar a sus hijos e hijas. Datos presentados por el prof.Dr. Klaus Schaefer en el congreso internacional *Bildung in der Fruehen Kindheit –Give the best to the new generation*. Universidad de CC. Aplicadas de Renania Baja. Moenchengladbach Abril 2009.



vienda, atención especializada a determinadas necesidades reconocidas socialmente, es necesario desarrollar sistemas paralelos y complementarios a través de la iniciativa privada, agrupaciones, asociaciones y otros sistemas mixtos de organización para experimentar nuevos caminos en la atención a las nuevas necesidades, reconocidas o todavía no, pero detectadas y sentidas por la población tales como orientación de vida, orientación profesional, asesoramiento familiar, apoyo a la educación, relaciones interpersonales, búsqueda de sentido, vida social, por mencionar algunas.

7 NUEVOS DESAFÍOS EXIGEN NUEVAS COMPETENCIAS Y HABILIDADES PROFESIONALES

Hasta hace poco en una sociedad con un proyecto más o menos común, con normas y valores compartidos y sistemas conexiónados, los trabajadores sociales disponían de un modelo social hacia donde trabajar para integrar a sus necesitados/as de ayuda. Hoy día este modelo no existe igual para todos y todas, por tanto no disponemos ya de normas generalizables que nos indiquen hacia dónde dirigir nuestro trabajo, hacia dónde orientar a los usuarios y usuarias. No disponemos de un «telos común», sino más bien de objetivos individuales, valores individuales, estilos individuales, la pluralidad y la diversidad se convierten en norma, la convivencia en la diversidad es una tarea.

Desde esta perspectiva los/las trabajadores/as sociales y los profesionales de ayuda en general en sus instituciones, no son indicadores del camino a seguir, ni los/las que señalan el lugar o la meta a alcanzar. Más bien son como personal de una estación en los cruces de caminos, lugares con personas que ayudan al discernimiento, a la clarificación y a la proyección de metas u objetivos individuales. Son agentes que ayudan al viandante a elegir el camino que quiere seguir, asumiendo sus propios riesgos y responsabilidades. Tal vez además un/a acompañante durante un tiempo en el camino trazado o buscado por la persona concreta, en su situación concreta. La tarea no es decir lo que tiene o tendría que hacer, sino más bien ayudar a descubrir sus propios objetivos, descubrir los propios recursos y en su caso acompañarles en la realización de sus metas.

Para ello necesitamos algo más y algo distinto a las competencias y habilidades que hasta ahora han sido necesarias, conocer los recursos sociales, dar información o derivar a otros servicios.

Estas nuevas tareas exigen de nosotros lo que ya llamé en su día (1991, 1999, 2001) competencia comunicativa y habilidades dialógicas. Nosotros



como profesionales de lo social no disponemos más que de un instrumento propio y específicamente nuestro que es el lenguaje y éste, como no puede ser de otra manera, es esencialmente comunicativo.

Por eso mi slogan es: pensar, sentir y actuar comunicativamente.

No se trata pues tanto de qué tenemos que hacer, sino sobre todo de cómo lo tenemos que hacer. Y el lenguaje es nuestro instrumento. El lenguaje es social, compartido con otros, pero al mismo tiempo el lenguaje es individual y cada vez más personal. Como asesores de vida, nosotros debemos entrar en el mapa construido de la realidad por parte del cliente y ayudarlo a entenderlo él/ella mismo/a a través nuestra y en su caso ayudarlo a cambiarlo en el sentido que el ciudadano o la ciudadana que se acerca al profesional, lo desee.

Cuando un/a ciudadano/a, un/a usuario/a de nuestros servicios habla con nosotros, lo que hace es dar a conocer sus significados sociales de lo que habla, pero también nos da a conocer sus significados personales, individuales, lo que él piensa y siente, y valora del mundo, de su relación con los demás, consigo mismo, sus sentimientos, sus necesidades, sus anhelos y sus nostalgias, sus ideales, sus fracasos etc., todo lo que él produce en su interacción con el mundo social, con el entorno físico e incluso consigo mismo, y nos lo ofrece para que le entendamos. Entender significa participar, tomar parte de los significados que la persona hace de todas sus interacciones consigo mismo/a y con el mundo que le rodea.

El/la mismo/a profesional es parte de ese entorno, por eso conviene también en ese empeño, que el/la profesional se entienda a sí mismo/a, lo que le ocurre por dentro, cuando escucha las historias de sus usuarios, pues él/ella mismo/a está confrontado/a con las significaciones de las personas que le hablan y de sus realidades.

Como sabemos por el enfoque psicodinámico de la Gestalt, es necesario como profesional mantener un doble contacto: por un lado con lo que dice y cómo lo significa el que habla, y por otro con lo propio, lo que surge en el profesional al oír a su ayudado/a.

Ejercicio muy necesario y poco extendido, pero que en cualquier caso pertenece a las habilidades a aprender por parte de los/las profesionales, no sólo para evitar transferencias y contratransferencias como lo exige el discurso psicoanalítico, sino sobre todo para que en la relación de ayuda, el ayudador pueda conectar mejor con las significaciones del ayudado, a la par que se descubre a sí mismo como una persona en devenir, inconclusa, en crecimiento, en posición de aprender y mejorar...



Es desde la participación en los contenidos lingüísticos de la persona a la que pretendemos ayudar, diferenciados de los del/la profesional, desde donde ocurre la orientación o el asesoramiento de vida, desde donde podemos ayudar. Esto no significa que los trabajadores sociales nos convirtamos en casets que graban mecánicamente lo que las personas nos cuentan. Nosotros estamos afectados también por, y sensibilizados para lo que nos cuentan, pero no debemos mezclar nuestros problemas con sus problemas, nuestros sentimientos con sus sentimientos, ni con sus significaciones y valoraciones.

Los usuarios y usuarias de los servicios sociales ponen con frecuencia a los/las profesionales en situaciones límite, en la que el mayor y más frecuente sentimiento es el de impotencia.

Pero también en la impotencia subyace una oportunidad para el crecimiento personal y profesional. Según cómo resuelva su propia impotencia el profesional puede ayudar o no a quien le pide ayuda, en situaciones en las que se encuentra sin ver ninguna salida, que se le presentan como insolubles. A este respecto, en uno de mis cursos dirigidos a profesionales de ayuda, me contó una trabajadora social que ella, la trabajadora social, se sentía impotente a la hora de ayudar a una mujer que se sentía igualmente impotente ante la situación de su hijo, con el que la escuela y sus profesionales no sabían qué hacer, es decir se sentían del mismo modo impotentes. En la sesión de asesoramiento a la trabajadora social, ésta irrumpió en lágrimas, igual que la madre lo había hecho con ella en la sesión de asesoramiento que ella le había ofrecido.

En esa reproducción del sistema de presión, estaba implícita la solución. Al reconocer y aceptar la impotencia propia, dejó de presionar a la mujer madre del niño para que ésta presionara a su vez a su hijo para que éste cambiara, volviera a la escuela y se comportara como la escuela exigía. La mujer pudo reconocer, hablando con la trabajadora social, que se sentía impotente ante el comportamiento del hijo, y dejó de presionar sobre él para que se comportara de otra manera, lo que relajó al joven que pudo afrontar la escuela y sus problemas con mayor comprensión y menos presión.

Concluyendo, junto a las conocidas y practicadas tareas de la trabajadora social en los ámbitos sociales como respuesta institucional a las necesidades socialmente reconocidas, es necesario abrir la perspectiva de ayuda hacia aspectos de la vida personal que tienen que ver no sólo ni necesariamente con restricciones materiales, con condiciones económicas y sociales precarias, sino con todo lo que la vida trae a cada persona de tarea existencial, en las condiciones sociales propias de nuestro tiempo: la consecución de los propios objetivos, la comprensión del sentido de la vida, la realización de los anhelos



y proyectos de vida, la convivencia con otras personas diferentes, diversas con proyectos de vida diferenciados. Para ello los/las profesionales deben desarrollar su competencia comunicativa, entendida esta, como la capacidad de escuchar y escucharse en los procesos de ayuda.

7 BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BAUMAN, Z. *Moderne und Ambivalenz. Ds Ende der Eindeutigkeit*. 1995.

— Modernidad y ambivalencia. En BERIÁIN, J. (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos, 1996, pp. 73-119.

— *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE, 2003.

— *Identidad*. Madrid: Losada, 2005.

— *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con Extranjeros*. Barcelona: Arcadia, 2006.

— *Tiempos líquidos, vivir en una época de incertidumbre*. Barcelona: Ensayo Tus quets, 2007.

BECK, U. (Hg.) *Kinder der Freiheit. Suhrkamp*. Fankfurt a. M., 1997. En Castellano: *Hijos de la libertad*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 2000.

— Interview mit Ulrich Beck. *Süddeutsche Zeitung*, n° 95. April, 1997, pp. 34. 22.

— *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürger-gesellschaft*. Campus. Frankfurt a. M/New York, 1999.

— y BECK-GERNSHEIM, E. Nicht autonomie, sondern Bastelbiographie Anmerkungen zur Individualisierungsdiskussion am Beispiel des Aufsatzes von Günter Burkart. In: *Zeitschrift für Soziologie Heft 3*. Enke Verlag Stuttgart, 1993.

PREIRE, P. *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. Méjico: Siglo XXI, 1973.

HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Vol. II. Madrid: Taurus, 1987.

HETTLAGE, R. UND ANDERE: *Kollektive Identität in Krisen. Ethnizitaet in Region, Nation, Europa*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.

HERNÁNDEZ A, J. *Acción Comunicativa e Intervención social*. Madrid: Popular, 1991.

— El lenguaje como instrumento de reflexión en la práctica del trabajo social o, de cómo hablar y escuchar en el diagnóstico y en la intervención social. En OLZA y HERNÁNDEZ (COMP.) *Trabajo social. Cuestiones sobre el qué y el cómo*. Zaragoza: Certeza, 2000, pp. 9-28.



- La filosofía del diálogo como fundamento ético-dialógico en las profesiones de ayuda. En KISNERMAN, N. (comp.) *ÉTICA, un discurso o una práctica social*. Buenos Aires: Paidós, 2001, pp. 63-105.
- *Trabajo Social en la postmodernidad*. Zaragoza: Certeza, 2004.
- KLEVE, H. *Postmoderne Sozialarbeit*. Heinz Kersting Verlag. Aachen: IBS, 1999.
- *Die postmoderne Theorie sozialer Arbeit. Ein möglicher Blick auf die real- und theoretische Entwicklung der Sozialarbeit/sozialpädagogik*. Manuskript. Berlin: Vorlesung an der Fachhochschule Alice Salomon, 2002.
- KLÜSCHE, W. *Befähigung zur Konfliktbewältigung - ein identitätsstiftendes Merkmal für SozialarbeiterInnen/ Sozial- pädagogenInnen*. Aachen: FHN, 1994.
- LAS HERAS, P. Y CORTAJARENA, E. *Introducción al bienestar social*. Federación Española de Asistentes Sociales. Edv. Estella, 1979.
- LLOVET, J.J. y USIETO, R. *Los trabajadores Sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*. Madrid: Popular, 1990.
- MAALOUF, A. *Identidades Asesinas*. Madrid: Alianza, 2002.
- NAGEL, H. Y SEIFERT, M. (Hg) *Inflation der Therapieformen, Gruppen und Einzeltherapien in der sozialpädagogischen und klinischen praxis*. RTV. Reinbeck, 1979.
- OLZA, M. Trabajo Social : Una profesión de ayuda a la persona y de acción en la comunidad. En: OLZA, M. y HERNÁNDEZ, J. (comp.) *Trabajo social, cuestiones sobre el qué y el cómo*. Zaragoza. Certeza, 2002, pp. 175-186.
- SENNET, R. *Der flexible Mensch. Die kultur des neuen Kapitalismus* . Berlin Verlag. Berlin, 2000. (Original: The corrosion of Character. W.W. Norton. 1998 Nueva York.
- VON WERDER, L. *Ganzheitliche Ansätze in der Sozialarbeit*. Berlin: FHSS, 1993.
- WILBER, K. *Los tres ojos del conocimiento. La búsqueda de un nuevo paradigma*. Barcelona: Cairos, 1991.



Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación ciudadana en las políticas sociales locales

Enrique Pastor Seller

Profesor Titular de Universidad. Doctor en Sociología.
Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia.
epastor@um.es

Fecha de recepción: 23/03/2009

Fecha de aprobación: 09/07/2009

Sumario

1. Contextualización. 2. Democratización y eficacia de las Políticas sociales locales intensificando la participación. 3. Poder otorgado a la ciudadanía y legitimidad: el porqué de la participación. 4. La participación en la reforma de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales. 5. Dimensiones y mecanismos de participación en las políticas sociales municipales. 6. Situación y caracterización de la participación en la política social de la Región de Murcia. 7. Oportunidades y limitaciones de los órganos de participación social en el ámbito local. 8. Conclusiones y aportaciones desde los participantes para ejercer una ciudadanía activa. 9. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

El artículo presenta un análisis y evaluación de las oportunidades, contribuciones y limitaciones que presentan los órganos de participación institucionalizada en materia de servicios sociales municipales para profundizar en los procesos democratizadores de las políticas sociales públicas locales, así como las propuestas y alternativas que desde sus actores participantes supondría su intensificación para la gobernanza local y la eficacia de centros, organizaciones y profesionales de la intervención social. Para su adecuada ilustración y contextualización se alude a la línea de reformas que introducen las nuevas Leyes de Servicios Sociales autonómicas y los hallazgos y conclusiones obtenidos en una investigación empírica sobre participación ciudadana en las Políticas Sociales de la Región de Murcia, contrastando y comparando sus resultados con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias.

**Palabras clave:**

Participación cívica, desarrollo comunitario, servicios sociales municipales, políticas sociales municipales, intervención comunitaria.

ABSTRACT

The paper presents an analysis and evaluation of the opportunities, contributions and limitations of the institutionalised participation structures involved in municipal social services, and goes on to examine in depth the democratisation processes of local public social policies, as well as the proposals and alternatives which, from the main players involved, would boost them at local government level and enhance the efficiency of centres, organisations and professionals of social intervention. To adequately illustrate and contextualise this, the paper refers to the line of reforms introduced by Spain's new regional social services laws and the findings and conclusions obtained in the empirical research conducted in regard to citizens' involvement in social policies in the Murcia region, comparing and contrasting the results with realities and trends observed in other research and experiences.

Key words:

Civic participation, community development, municipal social services, municipal social policies, community intervention.



1 CONTEXTUALIZACIÓN Y RUTA METODOLÓGICA

Centrar la investigación en la participación ciudadana, en el ámbito de los Servicios Sociales municipales y a través de instrumentos participativos concretos y regulados, como son los Consejos Locales⁽¹⁾ permite delimitar un fenómeno emergente y complejo; adaptarse a la literatura especializada en torno a la democracia asociativa; disponer de un marco institucionalizado y una lógica normativa concreta y consolidada a la que referirse y establecer análisis comparativos entre contextos, mecanismos y prácticas. El estudio, cuyos resultados a continuación se presentan, realizado entre 2004-2008, ha permitido disponer de una evaluación de las formas de organización de la participación ciudadana en los Servicios Sociales de cada una de las Corporaciones Locales de la Región, elaborar tipologías y análisis comparativo de casos, así como evaluar el impacto y contribución de los Consejos en la profundización democrática de las políticas públicas locales en materia de Servicios Sociales y mejora su eficacia en la gestión de los servicios y prestaciones sociales de atención primaria.

El enfoque metodológico empleado se ha basado en la utilización de técnicas, fundamentalmente de carácter cualitativo, lo que ha permitido recoger los discursos, las opiniones, voces, sugerencias e interpretaciones de los protagonistas en los procesos de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales de ámbito local. El estudio de casos ha permitido la proximidad y participación de los actores que construyen la realidad, superando, de esta forma, meras intenciones descriptivas o contables para explicar los motivos que conducen a una realidad determinada. A su vez, este método presenta una importante virtud, como es la de producir conocimientos relevantes a partir de la combinación de técnicas y desde un contexto participativo de los sujetos/actores. Considerando la complejidad del fenómeno a conocer, se han empleado diversas técnicas para la recogida de datos con el fin de incrementar la eficiencia de las mismas y solucionar el problema que representaba el análisis de la complejidad causal,⁽²⁾ fundamentalmente, la entrevista a respon-

(1) Órganos de participación recogidos en todas las leyes autonómicas de servicios sociales.

(2) Para ello, se ha desarrollado una estrategia de triangulación metodológica —«*within-method triangulation*»— con el objeto de aumentar la capacidad analítica, fiabilidad de los resultados y validez en la investigación, evitando sesgos metodológicos. Para conse-



sables/técnicos de todas las Corporaciones Locales de la Región, entrevistas en profundidad a los actores participantes y grupos de discusión con participantes estratégicos.⁽³⁾ Atendiendo a la máxima representatividad de los discursos existentes, se contempló la diversidad de los actores participantes en los mecanismos de participación objeto de estudio, concretamente los agentes: políticos (tanto del gobierno como de los diferentes partidos políticos de la oposición), técnicos (relevancia, heterogeneidad, responsabilidad e implicación directa) y asociativos (cualificación y contraste de discursos, diversidad, máxima representatividad y permanencia como vocal en el mecanismo participativo). Para su contraste y ampliación se emplearon la recopilación, síntesis y análisis documental (teórico, normativo y empírico) en una doble dirección: interna y externa a las unidades de observación.⁽⁴⁾ Todo ello ha permitido el contraste de los datos obtenidos en los cuestionarios, las entrevistas y los grupos de discusión con aquellos derivados del análisis documental y de contenido; desde una aproximación comprensiva y reflexiva por parte de los actores de la participación ciudadana en la gestión de la Política de los Servicios Sociales municipales.

2 DEMOCRATIZACIÓN Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES LOCALES INTENSIFICANDO LA PARTICIPACIÓN

Es evidente la necesidad de compatibilizar la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa, es decir, con otras alternativas que den «voz con rostros» a la ciudadanía y «salida» real a sus propuestas. Una nueva manera de gobernar que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por tanto, que les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos. La desafección democrática que observamos en la actualidad se nutre, fundamentalmente, de la apatía, el desencanto, la desmotivación y la desconfianza hacia el sistema de gobierno tradicional.

En la actualidad emerge una progresiva demanda por la democracia directa y la participación ciudadana en la gestión pública, convirtiéndose en un

guir la necesaria estimación para la validez se han tenido presente los procesos más usuales, como son la triangulación de técnicas, saturación de pruebas y evidencias y contraste con investigaciones similares.

(3) En éste caso, y para obtener el máximo rigor científico, se han considerado en su elección criterios de calidad tales como: capacidad, disposición a dar y disponer de información relevante, accesibilidad, credibilidad, transferibilidad, consistencia o dependencia, confirmabilidad y éticos.

(4) En cuanto a la primera, a través de «documentos» producidos por los actores participantes, tales como: reglamentos, estatutos, actas, órdenes del día, convocatorias, etc. Respecto a la externa, orientada al análisis teórico, normativo y bibliográfico de los discursos existentes sobre la participación ciudadana, especialmente vinculada con la Política Social Local, así como respecto de experiencias similares acontecidas tanto en el ámbito internacional como nacional.



asunto central y de actualidad en el debate social y académico y con un significado sustantivo en los políticos y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas Sociales. La complejidad e interdependencia de los fenómenos y hechos sociales, así como las situaciones de dificultad que atraviesan personas, familias, grupos y comunidades requiere de compromisos, competencias e interacciones de los diferentes actores sociales (públicos y cívicos), convirtiéndose la participación en un elemento consustancial en este nuevo contexto pluralista y relacional. Pero apostar por la participación supone iniciar un camino «pedregoso» que requiere resolver, de manera dinámica, los problemas que afectan a las capacidades y oportunidades de representación, gobernabilidad y legitimidad en las democracias actuales y adoptar decisiones respecto a la forma y sentido de materializar el principio de autonomía/autodeterminación y, por consiguiente, de ciudadanía (activa vs. subsidiaria) en los contextos microsociales.

La democracia se alimenta del capital de confianza de las personas en el futuro y en su propia capacidad, real y percibida, de acción e influencia para la transformación socio-política. La crisis de confianza de los ciudadanos que se constata en la actualidad en los diferentes estudios de opinión pública, especialmente ante la situación de evidente recesión económica y crisis social, augura malos tiempos para la democracia y la construcción negociada e integradora de las políticas sociales. A pesar de ello debemos adoptar una actitud y compromiso positivo respecto del cambio social y la superación de las dificultades desde las capacidades humanas y mediante la profundización democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en los procesos participativos, como de las cuestiones y los niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, técnicos y ciudadanos). La participación aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público, generar capital social, potenciar sentimientos comunitarios; permitir que la «política se socialice» y reforzar las decisiones a adoptar o, incluso, adoptadas. De ahí que la participación se haya convertido en un asunto de interés preferente y transversal en la agenda de los gobiernos y profesionales que desean implementar una gestión política y/o técnica eficaz orientada a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía y de los usuarios de centros/servicios.⁽⁵⁾ Pero esta centralidad requiere de instrumentos que permitan una adecuada y



transparente canalización de la misma y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y coresponsable en los asuntos públicos sociales municipales.

La realidad actual demuestra que las estructuras y los mecanismos de la democracia se han quedado desfasados respecto a las necesidades y dinámicas actuales. Resulta necesaria la renovación y adaptación de las estructuras democráticas por medio de la participación e implicación más directa de los ciudadanos, fomentando de esta forma una mayor transparencia y con ello mayor legitimidad para poder afrontar las decisiones finales.

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual «*governance*» local —gobierno en red o gobierno relacional—. El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia, es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Este modelo de gestión, junto con la proximidad local, hace más posible construir identidades comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas. Los gobiernos locales ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio. Los ciudadanos no nos conformamos con exigir la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos, queremos, también, participar en la misma definición y articulación del desarrollo local a escala humana. Ello sólo será posible con el concurso de los ciudadanos, grupos y entidades organizados; lo que requiere reconocer, conciliar y reconciliar intereses, tender puentes, equilibrar preferencias y construir compromisos colectivos de gobernabilidad. En este sentido, en coincidencia con Navarro,⁽⁶⁾ la extensión y diversificación en la oferta de participación produce cierto efecto movilizador en el sentido de que los ciudadanos con similares orientaciones hacia la democracia local y/u organizacional, se implican más cuando existen más oportunidades, cuando viven en un contexto participativo, proporcionando así un aumento del ejercicio de ciudadanía activa. De ahí que el reto sea crear condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional.

(5) La participación, en coincidencia con Subirats, en la elaboración de las políticas sociales es «una herramienta fundamental para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población» (SUBIRATS, J.: 2007, p. 57).

(6) NAVARRO, C. J.: 2008.



El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios/mecanismos participativos en éste ámbito. Se considera que la escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que permite el diálogo y la interacción personal e interinstitucional. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar; por lo que es necesario innovar en mecanismos que permiten escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local, más allá de proveer de información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal (unidireccional), por otra parte requisito previo, sino incidiendo en flujos multidireccionales en red, es decir en la vinculación e influencia ciudadana en la toma de decisiones de su gobierno local. La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores⁽⁷⁾ desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y, por otra, las políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

3 PODER OTORGADO A LA CIUDADANÍA Y LEGITIMIDAD: EL PORQUÉ DE LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana puede contener diferentes significaciones atendiendo a los múltiples objetivos a los que puede dirigirse un proceso participativo y, en razón de estos, diseñar los mecanismos e indicadores que pueden facilitarlo y evaluarlo, respectivamente. La clasificación de los objetivos —del porqué— de la participación puede realizarse en función de diferentes criterios, destacando dos: papel otorgado a la ciudadanía y resultados que los gobernantes/responsables esperan obtener.

Respecto al criterio de *poder otorgado (niveles y procesos)*, la literatura especializada nos refiere a las conocidas escaleras de la participación (Arnstein, 1969), donde en cada travesano se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a la ciudadanía y a sus organizaciones en las diferentes fases de producción de las políticas públicas. En la parte más

(7) ARRIBA, A.; CALZADA, I.; DEL PINO, E.: 2006.; BRUGUE, Q.; VALLES, J. M.: 2005.; DEL PINO, E.; COLINO, C.: 2003.; INAP.: 2008.; LÖFLER, E.: 2005.; VV.AA.: 2005.; entre otros.



baja se sitúan los instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información. En el nivel medio aparecen diversos mecanismos que quieren dar voz, es decir, dirigidos a obtener mediante la consulta la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones. Finalmente, en la parte más alta de esta escalera metafórica aparece la participación más potente, es decir aquella que permite trasladar el poder y, por tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. Estos tres objetivos se resumen como el derecho a ser informado, consultado y/o a tomar parte.

Informar y formar de manera transparente y entendible. Es habitual confundir participación con dar información; sin embargo, éste es sólo el primer nivel o requisito previo (perspectiva del «continuum»), dado que disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación pero no es suficiente. La información circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente, desde los responsables públicos a los ciudadanos. Lo importante no es sólo la cantidad de información, sino el momento (antes o después de haber adoptado las decisiones) y la calidad (relevancia para sus intereses y forma de ofrecerla) de ésta.

Consultar eficazmente dando evidencias de escuchar. Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas. Se produce cuando las autoridades/responsables deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados (usuarios/as) o del público en general. Requiere que los temas planteados se encuentren en proceso de diseño o bien puedan ser potencialmente modificados, lo que implica una clara voluntad política y/o técnica en incorporar dichas opiniones y la capacidad institucional y normativa para introducir dichos cambios. La calidad de los datos obtenidos en la consulta dependen en gran parte de la información que disponga el ciudadano para emitir su juicio u opinión acerca del tema consultado. El más alto nivel de consulta deliberativa es aquel basado en la interacción constructivista o transacción, lo que supone intercambios circulares, en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente en continuos e indeterminados procesos de influencia mutua.

Delegar responsabilidades y coproducir bienestar. Supone el tercer grado en la escalera e implica la intervención ciudadana, usuarios/as y/o representantes en el proceso de elaboración de las decisiones mediante estructuras establecidas, bien territoriales, sectoriales u organizacionales. Los participantes o usuarios, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectivo su poder y capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses y necesidades. Un nivel que tiende hacia formas de con-



certación, control de la administración, cogestión y autogestión ciudadana, al darse una participación directa en la gestión de políticas y/o en el diseño de las mismas.

Por otra parte, en cuanto a los *resultados que se espera obtener*, podemos distinguir dos objetivos: la legitimidad y mejora de las decisiones y disponer de colaboradores y generar capital social. La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre la ciudadanía y/o usuarios y, por lo tanto, si éstos han sido informados y consultados la legitimidad se verá reforzada. De forma similar, especialmente en asuntos complejos, las decisiones adoptadas a partir de la escucha de múltiples voces y opiniones tendrán mayores posibilidades de éxito, no sólo por incorporar las diversas perspectivas existentes, sino por el propio consenso alcanzado que rebajará las resistencias y mejorará las oportunidades de éxito respecto de la decisión finalmente adoptada. Por otra parte, la participación se justifica no sólo por posibilitar la mejora en el funcionamiento de las organizaciones, centros, servicios, sino por su capacidad para educar, concienciar y generar capital social. Por tanto, sirve para facilitar la gestión y prestación de centros y servicios, legitimar decisiones y políticas y promocionar conductas y actitudes ciudadanas democráticas y solidarias.

4 LA PARTICIPACIÓN EN LA REFORMA DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES

La participación ciudadana activa en los Servicios Sociales es un elemento esencial en la transversalidad y corresponsabilidad de las Políticas Sociales, facilita una orientación preventiva y educativa —no burocrática— de los Servicios Sociales y un modelo de gestión e intervención que posiciona de forma diferente a profesionales, instituciones, ciudadanos y entidades sociales ante los nuevos contextos. Supone concebir la participación como oportunidad y no como riesgo, dado que la inevitable incertidumbre de escuchar, dar voz y salida a las necesidades y aspiraciones ciudadanas nos hace libres. El gobierno local es un escenario privilegiado para la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana por su cercanía, accesibilidad, conexión y posibilidad de incluir la pluralidad y heterogeneidad de actores sociales en los asuntos públicos cotidianos. Pero ello requiere crear condiciones y contextos de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.



El conjunto de leyes autonómicas de Servicios Sociales contemplan, aunque a diferentes niveles, el principio de «participación ciudadana» o «cívica», mediante la creación de los cauces y las condiciones para impulsar la participación de la ciudadanía en la gestión del Sistema Público de Servicios Sociales, así como en la planificación, seguimiento, control y evaluación de los centros, planes y programas sociales. Las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad (Ley 2/2007 de Cantabria, Ley 12/2008 del País Vasco) objetivo (Ley 15/2006 de Navarra, Ley 12/2007 de Cataluña, Ley 13/2008 de Galicia, Ley 5/2009 de Aragón, Ley 4/2009 de Islas Baleares), prestación (Ley 1/2003 Asturias) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Así mismo, contempla la creación de mecanismos que canalicen los derechos y deberes de las personas usuarias de centros, servicios y programas, bien directamente de manera individual o a través de entidades sociales representativas (no lucrativas, iniciativa y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan la protección de los usuarios, con un principio de garantía de la participación y una descripción detallada de derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales.

Con el fin de garantizar la participación en la planificación y gestión del Sistema Público de Servicios Sociales contemplan la creación de órganos asesores y consultivos de participación ciudadana y asociativa: Consejos Locales de Bienestar Social, Territoriales, Locales y Sectoriales de Servicios Sociales, según los casos.

Respecto a la participación de las personas usuarias, las leyes de «segunda» y «tercera» generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. Todas las entidades y centros de Servicios Sociales deberán contar con procedimientos de participación democrática de las personas usuarias, o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente; a tal efecto establecen como mecanismo el Consejo de usuarios.

Resulta de interés destacar los derechos y deberes de los usuarios/destinatarios que incorporan las recientes leyes, concibiendo los servicios sociales como derecho subjetivo y con una clara sintonía/influencia/integración de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Entre los *derechos* destacan: acceder en condiciones de igualdad, dignidad y



privacidad; confidencialidad; autonomía; dar o denegar consentimiento respecto de una intervención; dar instrucciones previas para situaciones futuras de incapacidad respecto a asistencia o cuidados que se le puedan procurar y derecho a la autotutela; renunciar a prestaciones y servicios concedidos; disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible sobre las intervenciones propuestas, servicios sociales disponibles y requisitos necesarios para su acceso; disponer de un profesional de referencia y una evaluación o diagnóstico de sus necesidades; participar, individual o colectivamente, en las decisiones que les afecten y en el funcionamiento de los servicios y acceder a cauces de información, sugerencias y quejas que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos; a escoger libremente; ser atendidas en función de su propia preferencia; a la calidad de las prestaciones y servicios, etc. Respecto a los *deberes*: cumplir normas, requisitos, condiciones y procedimientos establecidos, respetar el plan de atención personalizada y las orientaciones; facilitar la información necesaria y veraz; destinar las prestaciones a la finalidad para las que hubieran sido concedidas, etc.

Los Servicios Sociales municipales deben facilitar el acceso y la participación de los ciudadanos no como usuarios o meros beneficiarios de actividades, sino en la elaboración, diseño, seguimiento y evaluación de programas, en la gestión de los Centros de Servicios Sociales, en definitiva, en pasar de una participación «interesada», de meros «espectadores» a una participación «sustantiva». Desde esta orientación participativa será posible acercar los discursos de los actores implicados para articular las respuestas necesarias a los complejos escenarios a los que se enfrentan los Servicios Sociales municipales.

5 DIMENSIONES Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES

A pesar de la heterogeneidad de mecanismos de participación existentes, unido a su incesante evolución e innovación, es posible sistematizar este complejo escenario de experiencias atendiendo a las diferentes tipologías de clasificación: nivel de institucionalización; formalización y estabilidad; nivel jurisdiccional al que afecta la decisión; nivel de participación ofrecido; fuente de la iniciativa; carácter de sus competencias (territorial o sector); fase del proceso de actuación política sobre el que se proyecta; interés u objetivos que se tengan o base de la participación. Centrándonos en la última por su utilidad comparativa y de análisis posterior, podemos distinguir:

a) *Asociativa*, se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos. Son mecanismos muy extendidos en los municipios españoles, especialmente



urbanos, en el diagnóstico y la formación de la agenda local, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas. Se articula, fundamentalmente, a través de: Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local.

b) Personal directa, son espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados. En ocasiones se establecen criterios representativos en la selección de los participantes, mientras que otros son aleatorios. En éste ámbito podríamos citar experiencias tales como: presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión; etc.

c) Mixta, combinan los dos anteriores: planes estratégicos territoriales; agendas²¹; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios.

Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local en el ámbito europeo y nacional,⁽⁸⁾ podemos constatar dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales —tercer sector/sistema— en relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica.⁽⁹⁾ De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos, se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque cada vez más se vienen poniendo en marcha mecanismos de participación directa —modelo de orientación ciudadana— bien de información y/o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum, Internet) y/o deliberativa, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuestos participativos, consejos ciudadanos).⁽¹⁰⁾

Considerado el nivel de formalización y objeto principal adoptado por los mecanismos de participación mayoritarios en las Política de Servicios Sociales,

(8) Entre otros: ALGUACIL, J.: 2000.; ALGUACIL, J.: 2008.; BRUGUE, Q.; VALLES, J. M.: 2005.; DEL PINO, E.; COLINO, C.: 2003.; ESPADAS, M^a A.: 2007.; FONT, J.: 2001.; GADEA, E.: 2005.; GUTIERREZ, M.: 2005.; INAP: 2008.; MONTERO, J. R.; FONT, J.; TORCAL, M.: 2006.; NAVARRO, C. J.: 2002.; NAVARRO, C. J.: 2008.; PASTOR, E.: 2009.; PINDADO, F.: 2008.; SARASA, S.; OBRADOR, G.: 1999.; etc.

(9) NAVARRO YAÑEZ, C. J.: 2002.

(10) Como señala NAVARRO, C. J.: 2008.



podemos distinguir: estructuras de participación de base asociativa o Consejos Territoriales y Locales (consultivos y/o asesores); organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos; Consejos de usuarios y mecanismos no formales (dimensión informal del ejercicio de facilitación). Los mecanismos de participación ciudadana mayoritarios en las Política de Servicios Sociales municipales podemos caracterizarlos de la siguiente forma:

Estructuras de participación de base asociativa o Consejos. Se caracterizan por ser consultivos, de ámbito territorial y/o sectorial, de carácter extensivo y facilitadoras de información, asesoramiento y captación de propuestas.

Organismos públicos autónomos desconcentrados o Institutos. Disponen de personalidad jurídica propia, delegación de competencias en Servicios Sociales generales y/o sectoriales y con cierta autonomía en la toma de decisiones y la gestión económico-administrativa y técnica del área. De esta forma, combinan: adopción de decisiones, ejecución/gestión de acuerdos y participación.

Mecanismos no formales de participación de base asociativa (dimensión informal del ejercicio de facilitación), a través de reuniones periódicas protagonizadas por técnicos de Servicios Sociales con organizaciones del territorio y técnicos de otros Sistemas. La iniciativa, convocatoria, agenda y organización se realiza a través de los Directores/Coordinadores de los Centros de Servicios Sociales, en ocasiones sin respaldo suficiente sobre los asuntos tratados y acuerdos alcanzados en ellas. Entre sus fines está: ofrecer información, detectar necesidades; solicitar participación, promover la cooperación interasociativa y generar redes y protocolos de colaboración técnica interinstitucional.

6 SITUACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

En el estudio empírico realizado en el contexto de la Región de Murcia, constatamos que de los cuarenta y cinco Ayuntamientos de la Región, sólo once de ellos (24,4%) disponen de mecanismos formales de desconcentración y/o participación en materia de Bienestar Social o Servicios Sociales en sentido amplio (general o sectorial), aunque los Ayuntamientos que en la práctica han puesto en marcha los citados órganos participativos son ocho (17,7%). De estos, dos de ellos disponen únicamente de Consejos Sectoriales pero no de carácter general, y otros tres abarcan un objeto más amplio al de los Servicios Sociales propiamente dicho, al ocuparse de diferentes áreas de la actividad pública de la Corporación Local (Consejo Municipal de Participación Ciudadana y de ONG). Por tanto, son cinco los Ayuntamientos que en la Región de Mur-



cia disponen de Consejo (tres) o Instituto Municipal de Servicios Sociales (dos), de carácter general y que funcionan en la actualidad, representando a tan solo el 11,1% de las Corporaciones Locales de la Región. Por otra parte, las cinco *Mancomunidades de Servicios Sociales*, existentes hasta 2007, con competencias «delegadas» en materia de Servicios Sociales por parte de los Ayuntamientos que la integran, gestionan directamente los Servicios Sociales de Atención Primaria de veintitrés Ayuntamientos, lo que representa más del 50% de los Ayuntamientos de la Región de Murcia. Ninguna de ellas optó, ni en su creación ni desarrollo hasta la actualidad, por la fórmula desconcentrada de gestión, como es el Instituto de Servicios Sociales, ni han impulsado en su seno la creación de Consejos Territoriales y/o Sectoriales de participación ciudadana en materia de Servicios Sociales.

Respecto de los *Consejos Sectoriales*, son seis los Ayuntamientos que los han puesto en marcha, representando al 13,33 % de los Entidades Locales existentes en la Región de Murcia. Se encuentran en primer lugar los de Mujer y Personas Mayores, los cuales existen en cuatro Ayuntamientos. Concretamente, uno dispone de ambos, dos tienen Consejos de Mujer (Igualdad de Oportunidades y otros vinculado con la Violencia contra las Mujeres) y otro de personas mayores. Atendiendo a otros colectivos, dos Ayuntamientos disponen de Consejos de Inmigración y otros dos centrados en las Drogodependencias. Por consiguiente, únicamente cinco Ayuntamientos disponen de Consejos Municipales (o de Participación Ciudadana) y Sectoriales de manera simultánea. En cuanto a los *Institutos*, en la actualidad, funcionan sólo en dos Ayuntamientos, representado el 4,4% de los municipios; aunque cabe precisar que dos Corporaciones Locales que en la actualidad disponen de Consejo Municipal, originariamente eran Institutos de gestión autónoma de los asuntos sociales municipales.

7 OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO LOCAL

A continuación se presentan los resultados de las principales dimensiones de análisis que permiten conocer las contribuciones, potencialidades y limitaciones más significativas de los Consejos Territoriales de Servicios Sociales relacionadas con su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito municipal. Un análisis empírico que ofrece un conocimiento real y actual sobre la situación de la participación ciudadana en el contexto regional, contrastando y comparando sus resultados con tendencias observadas en otros estudios especializados sobre la materia objeto.



7.1. Desarrollo normativo de la participación y la descentralización

El desarrollo normativo de ámbito europeo,⁽¹¹⁾ nacional,⁽¹²⁾ autonómico y local,⁽¹³⁾ tanto general como específico del Sistema de Servicios Sociales, es propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión desconcentrada y participación ciudadana tanto general/territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales. Un marco favorecedor de la creación de Consejos Territoriales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial con los que canalizar la participación de los ciudadanos y usuarios y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales. Aún más, y atendiendo a la naturaleza de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y al Programa de Cooperación Social, la participación es central y sustantiva para una gestión de calidad de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

7.2. Iniciativa, trayectoria y valores

El análisis de la creación y trayectoria de los Consejos Municipales, constata que la iniciativa en su creación es siempre de la Administración Local, es decir, del lado de la oferta. No surgen como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración, ni a una estrategia de intervención socio-comunitaria técnica, sino que suelen responder a la inquietud del Concejal/a del Área que atendiendo a directrices políticas, propone a determinadas entidades sociales participar en estos mecanismos, habitualmente con posterioridad a la aprobación de sus estatutos, lo que imposibilita a los diferentes actores participar en el proceso de elaboración, formalización y/o deliberación de estos. En éste sentido, se constata que la política de participación ciudadana en los Servicios Sociales ha dependido de la estructura, dinámica y voluntad del sistema político, reflejado en los actores sociales vinculados a las reformas del bienestar, su dinámica relacional y en los cambios normativos que se vienen produciendo desde mediados de los

(11) La UE y OCDE plantean propuestas, principios y medidas para estimular la participación de los ciudadanos en las entidades locales y en los centros y servicios gestionados, especialmente, por las administraciones públicas.

(12) La Constitución recoge entre sus derechos fundamentales: la responsabilidad pública en facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En su desarrollo son referentes la Ley 7/1985, reguladora de Bases de Régimen Local; el R.D. 2568/1986, sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, la L. 1/2002, reguladora del derecho de asociación; la L. 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

(13) Los ayuntamientos intensifican la regulación de canales de participación mayoritariamente a partir del tercer mandato, aunque algunos lo iniciaron anteriormente. Los primeros reglamentos tienen un marcado carácter «administrativista», formal, de reconocimiento del derecho pero más desde la óptica burocrática que desde la de intervención social. No obstante, últimamente se han venido llevando a cabo diferentes experiencias en metodologías participativas que parecen indicar una tendencia hacia un modelo de gobierno local que busca la manera de hacer efectiva la participación.



años noventa. La creación y cambios responden a voluntades políticas de conceder mayor o menor protagonismo a la participación en la agenda social, lo que provoca discrecionalidad e inestabilidad y contribuye a generar una progresiva percepción ciudadana de ser meros instrumentos de la propia administración para sus intereses más que espacios de participación sustantiva y real. A pesar de ello, la regulación y puesta en marcha de los Consejos favorece la progresiva percepción del «derecho» de participación, más allá de la mera graciabilidad concedida, en su caso y con condiciones, por la administración.

7.3. Institucionalización y control

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de ésta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político/técnico introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan. De esta forma, los participantes se convierten en «consumidores-invitados» pero no protagonistas, pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda y estrategia de la acción política. Un diseño que introduce evidentes asimetrías en las oportunidades de participar y refuerza la dependencia de las organizaciones sociales respecto de la administración. Los mecanismos de participación no son percibidos por las organizaciones como un espacio propio, sino como un punto de encuentro periódico con la administración local donde ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en Política Social. Para los técnicos, un marco donde rendir cuentas de su gestión de forma explícita y sistemática, percibiéndolos como carga de trabajo, control institucional y social, en mayor medida que como trabajo compartido. En definitiva, un modelo centrado en lo institucional y en procedimientos previstos y controlados por y para la administración.

7.4. Actores, motivaciones, representatividad e interdependencias

La composición y representatividad de los Consejos tienen una base de participación fundamentalmente asociativa; con un claro protagonismo de las federaciones, fundaciones y asociaciones frente a los ciudadanos de forma individual, plataformas y entidades minoritarias; a la vez que se privilegia la



representación sectorial a la territorial. Estas preferencias por las entidades sociales, fundamentalmente sectoriales (carácter especializado), como protagonistas en la participación es una pauta interaccional muy habitual en las políticas y experiencias participativas.

Se constata una progresiva burocratización, profesionalización, especialización funcional y dependencia del sector asociativo respecto de las administraciones públicas. Los procedimientos y condiciones de acceso al sectorializado y cada vez más concurrido «fondo» público (contratos, acuerdos, subvenciones) puede llevar a las entidades a reducir su potencial de flexibilidad y capacidad de innovación, dado que al final la administración determina qué (centros y servicios), para qué (sentido y fines), cómo se hace (modos de intervención) y a quién (colectivos y/o problemáticas diana) se han de prestar los servicios. Este dominio de la lógica pública, tanto político-institucional como de prestación de servicios, somete a las organizaciones a dilemas, sobre su propia identidad, autonomía, ética y estrategias de intervención social. Este contexto puede generar entre las entidades relaciones de competencia —de lucha por posiciones de capacidad de disponer de poder administrativo— en mayor medida que de cooperación/redes/alianzas.

Los gobiernos municipales distribuyen de modo diverso las oportunidades de participación en la trama asociativa local. El cierre de oportunidades de participación parece deberse más a la forma en que se distribuyen tales oportunidades que a la ausencia de interés por parte de las asociaciones, ya que, al existir invitación, las asociaciones suelen participar.⁽¹⁴⁾ De esta forma, los gobiernos locales se reservan la oferta de oportunidades de participación, diseñan y adaptan la red de actores incluidos (y por tanto excluidos), en una coalición que no ponga en peligro las orientaciones y acciones previstas. Una democratización parcial y sesgada, diseñada en razón de beneficios esperados del proceso participativo, donde las asociaciones y actores políticos adversos quedan parcialmente excluidos o en situación minoritaria, para cuando sea necesario acudir al voto.

La fragmentada y atomizada realidad asociativa dificulta procesos de representación y participación plural, especialmente en los municipios de mayor tamaño donde el tejido social es muy numeroso y diverso. Ciertos grupos tienden a acaparar la representación social en múltiples foros participativos y se observan contextos asimétricos de capacidad y oportunidad de acceder a los asuntos políticos. La desigualdad, por una parte, en el acceso a los espacios y oportunidades de participación de las organizaciones y, por otra, la capacidad

(14) Tal y como se constata en el estudio realizado por NAVARRO, C.; JUARISTA, P.: 2006, pp. 231-232.



y habilidad de los participantes en formular opiniones políticas,⁽¹⁵⁾ determina la asimetría en la representación de los diferentes colectivos y problemáticas sujetos y objeto de la acción de los servicios sociales.

7.5. Objetivos, funciones y expectativas formales y reales: convergencias y divergencias

Los objetivos de los Consejos son de carácter consultivo, no vinculantes para las autoridades (dar y recoger información) y, por tanto, basados en un concepto restringido de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. Se constata la existencia de una brecha entre los objetivos formales y reales que se alcanzan en la práctica, así como en la distinta percepción que los actores implicados tengan acerca de los objetivos que tienen y que debieran cumplir (expectativas). De un lado, las entidades sociales implicadas los perciben como un instrumento para mantenerse informadas sobre los asuntos sociales municipales; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permita conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. Esta comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos y el desarrollo de acciones concretas entre los Centros de Servicios Sociales y las organizaciones sociales. Estas valoran muy favorablemente estos mecanismos especialmente por la posibilidad de diálogo e intercambio de información con los profesionales de los servicios sociales. Para los técnicos supone un instrumento para detectar necesidades sociales, agilizar procesos y, en ocasiones, mejorar la coordinación de las cuestiones cotidianas del Área (seguimiento de casos, altas y bajas en prestaciones económicas y servicios, información de proyectos y resultados).

La función práctica de los Consejos es dar cuenta y recibir información acerca de los proyectos realizados o a implantar y de los casos que requieren de coordinación de recursos. El debate y la deliberación de los asuntos para la elaboración de propuestas, aunque éstas no sean vinculantes, son casi inexistentes. Pero ello no debe imputarse directamente a los representantes del gobierno local, sino a la misma dinámica comunicativa que se genera en el ni-

(15) Una desigual capacidad y habilidad de los participantes para formular opiniones políticas debido al insuficiente capital cultural y/o autonomía organizativa; dado que «no todos... poseen en el mismo grado los instrumentos, especialmente el capital cultural, que son necesarios para producir una opinión personal, en el doble sentido de autónoma y conforme a los intereses vinculados a una posición particular», como señala BOURDIEU, P. «El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general», en L. WACQUANT: 2005, p. 75.



vel de participación que ofrecen estos mecanismos y por la función adaptativa de las propias entidades sociales. Uno de los aspectos más visibles e importantes de la participación analizada es su competencia a la hora de determinar las formas de hacer; los aspectos metodológicos de las sesiones, las cuestiones y la forma en como éstas se abordan no facilitan la consulta, deliberación y elaboración de propuestas. El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo.

7.6. Participación instrumental vs. sustantiva

Los asuntos tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos, actuaciones, presupuestos; normativas reguladoras de prestaciones, ayudas y casos. Por tanto, centrados en requerimientos técnicos y administrativos y no de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. Los asuntos que generan mayor preocupación y demanda son la delincuencia, toxicomanías e inmigración, siendo por el contrario los colectivos con menor representación en estos mecanismos. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos.

La gestión técnica/administrativa de los asuntos sociales adquiere carácter preferente en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos. El proceso participativo es dirigido por el discurso técnico a partir y/o como consecuencia de las cuestiones decididas políticamente, desestimulando a la participación. Así mismo, los participantes manifiestan la dificultad de comprensión y análisis de los asuntos tratados, debido al: escaso tiempo previo, elevado número de temas y lenguaje técnico empleado en el desarrollo de los asuntos que se tratan, impidiendo la elaboración, en tiempo y forma, de una opinión razonada y expuesta públicamente acerca de los temas tratados. Los políticos del gobierno han dispuesto, consultado y tratado dicha información previamente con los técnicos, por lo que acuden a las sesiones debidamente preparados y asesorados respecto de las posibles opiniones. No se tiene presente la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas y, por tanto, se produce una distribución desigual de posibilidades y condiciones de participación que excluye del proceso participativo a los actores con menor capacidad, estrategia y habilidad en la producción de la opinión política en espacios públicos. Un contexto que privilegia la concepción de los ciudadanos como usuarios y consumidores y no como sujetos políticos.



La necesaria incorporación real del debate y la deliberación en los asuntos sociales requiere de «tiempos» y «lenguajes» que permitan el análisis y elaboración de propuestas por parte de las entidades y de manera previa a la celebración de las sesiones. Pero, también es cierto que existen importantes limitaciones administrativas y técnicas cuando determinadas propuestas de centros, programas y proyectos deben atenerse a unos plazos marcados por órganos ajenos al Consejo, e incluso de la misma administración local o centro, con el fin de captar fondos autonómicos y/o estatales.

7.7. Información, acceso y canalización de la demanda política

Se observa que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes desconocen la existencia y/o funcionamiento de los Consejos, dado que el proceso de formalización y funcionamiento no ha estado acompañado de actuaciones, previas y posteriores, suficientes de información, difusión, consulta, propuesta y debate. Esta insuficiente transparencia retroalimenta/contribuye a la arbitrariedad en la selección de actores y funcionamiento de los mecanismos, reproduciendo sesgos en la participación.

Por otra parte, los acuerdos entre organizaciones y administración se adoptan, habitualmente, de forma bilateral y en espacios diferentes a los Consejos. El resultado es que las decisiones no se adoptan en esferas colegiadas y participativas entre todas las organizaciones, sino que son discutidas y acordadas en ámbitos «privados». El silencio de los acuerdos adoptados al margen, en el actual contexto pluralista, condiciona la acción y los discursos de profesionales, organizaciones y políticos, tanto en el presente como en el futuro, influyendo negativamente en las relaciones interasociativas y en los procesos de participación de acción colectiva.

7.8. Niveles de participación concedida

El análisis de las políticas de participación ciudadana en los servicios sociales municipales revela que la mayoría de los Ayuntamientos han puesto en marcha Consejos; posibilitando espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservando la toma de decisiones a los órganos del gobierno municipal.

A los Consejos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva pero también sesgada y filtrada por quién y qué información y cómo se ofrece, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto de la realidad y alternativas que se presentan como objetivas y



posibles. La información no es algo dado, está sometida a un proceso de construcción de datos e interpretaciones previos que son utilizados para definir la realidad y plantear cursos de acción posibles.

La consulta, en su caso, aparece como un «rito» democrático limitado a expresar, no siempre, la opinión acerca de lo que se pregunta, en el marco de las alternativas definidas como posibles. No conlleva deliberación sino una mera agregación de opiniones y, por tanto, más relacionada con una estrategia de conocer las posibilidades de éxito o fracaso de una determinada acción —política y/o técnica— a realizar o incluso realizada. Los temas y el cómo son planteados, no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido.

La escasa vinculación de los acuerdos y la percepción de no influir en la política social local de manera práctica, conlleva que los miembros se sientan, en ocasiones, «invitados», «no participantes» en el proceso de toma de decisiones reales apareciendo situaciones de «absentismo». Las organizaciones «enmudecen» adoptando un papel «ausente» e incluso de «conformismo» en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, como se advirtió anteriormente, e influir en la toma de decisiones.⁽¹⁶⁾ Los ciudadanos están dispuestos a invertir su tiempo libre y otros recursos si su participación mejora su calidad de vida y la calidad de los servicios que utilizan. Si la participación de los ciudadanos, por el contrario, no ofrece resultados visibles, los ciudadanos pierden interés. Así, los procesos de consulta que no llevan a ninguna parte y que solamente se ciñen al proceso de toma de decisiones ciertamente no incrementan la confianza ciudadana en sus gobiernos locales si, como nos señala Löffler,⁽¹⁷⁾ en las decisiones no se toman en cuenta la perspectiva de los ciudadanos.

8

CONCLUSIONES Y APORTACIONES DESDE LOS PARTICIPANTES PARA EJERCER UNA CIUDADANÍA ACTIVA

En coincidencia con las conclusiones de estudios sobre la democracia asociativa, la política municipal de participación en los Servicios Sociales municipales conforma un modelo democrático que puede denominarse de «democracia de acceso», pues queda fuera la incorporación de la ciudadanía en la formulación de las políticas. No se favorece la posibilidad de realizar un

(16) Por tanto, «no se trata... alejamiento de la esfera pública, sino de la percepción de ausencia de beneficios del esfuerzo que implica involucrarse, ya sea por la experiencia o conocimiento al respecto, ya sea, sobre todo, por no tener necesidad de ella», como señala NAVARRO, C. J.: 2008, p. 8.

(17) LÖFFLER, E: 2005



ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a ésta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios. La participación que promueven las administraciones locales en materia de servicios sociales es formal, las formas pasan a ser el mejor exponente de los derechos sin perder cierto carácter instrumental en el sentido de servir para legitimar políticas y, en ocasiones, centros, servicios y programas técnicos.

Del análisis de las experiencias no se desprende un aprendizaje democrático de los actores participantes ni se ha logrado afianzar posturas de acción política colectiva. Por el contrario, se observa escepticismo, inmovilismo, desconfianza y cansancio y una cierta inercia institucionalizada sobre las formas y posibilidades de participar. Los participantes consideran escasas las posibilidades de desarrollo de un modelo de participación real más allá del modelo institucional y formal instaurado. Albergan esperanzas de cambios condicionados a cambios en el sistema político, lo que nos vuelve a confirmar que los mecanismos de participación se encuentran sujetos al oportunismo y arbitrariedad política.

Los Consejos son socializantes, educativos, favorecen la conciencia y corresponsabilidad social, generan actitudes y comportamientos solidarios. Pero estos valores requieren de la percepción de transparencia en la gestión de la participación y en su consideración sustantiva. Los actores dejan de asumir estos principios cooperadores cuando se sienten «utilizados» para dar cumplimiento a una norma o servir de «pantalla pública» con la que decir que se da participación a los ciudadanos. De esta forma su participación deja de ser cooperadora y solidaria y se convierte, aunque legítimamente, en «interesada» en los asuntos particulares que interesan al colectivo o asociación a la que representan, pasando de ser sustantiva a «egocéntrica», y, por tanto, inhabilitada para generar procesos colectivos.

Favorecen procesos de interacción entre los actores pero no garantizan por sí mismos, y de forma automática, una democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local, ni viceversa. No favorecen la posibilidad de realizar un ejercicio de poder efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no debe incluir. De ahí, que más allá de su regulación precisa de un diseño, organización y funcionamiento que posibilite condiciones y oportunidades reales para acceder e influir en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas sociales. La eficacia en la gestión de los asuntos sociales no debe dejar en



un segundo plano la concepción de estos mecanismos como instrumentos de democratización. Pese a lo anterior, es importante, la existencia de estos mecanismos, dado que a pesar de su formalidad y «pseudo-participación» proporciona información, cierto control de la gestión y actividad de Concejalías y centros.

Atendiendo al análisis desde los participantes de la investigación en el caso de la Región de Murcia, podemos sistematizar las propuestas por estos formuladas:

1.- Mayor autonomía normativa, económica y de gestión de la administración local en materia de servicios sociales de atención primaria. Transferir a las Corporaciones Locales el presupuesto y las competencias necesarias para una adecuada y autónoma gestión de los Servicios Sociales Municipales y la conveniencia de elaborar planes estratégicos de los Servicios Sociales en cada uno de los Ayuntamientos y/o Mancomunidades, en su caso.

2.- Implantar un sistema organizativo en la administración local que promueva las políticas públicas de manera participativa. Crear Concejalías de Participación Ciudadana que promuevan órganos de participación asociativa y de participación directa de los ciudadanos en las diferentes Áreas de gestión municipal; impulsar la elaboración de políticas sociales transversales desde la coordinación de las diferentes áreas de competencia municipal, atendiendo a la participación como elemento esencial para su configuración y alcanzar acuerdos políticos que eviten la instrumentalización partidista de los mecanismos.

3.- Crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la administración local. Impulsar medidas que garanticen la participación de las personas y entidades sociales en los procesos de toma de decisiones en los asuntos sociales públicos. Promover la promulgación de Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana. Elaborar y aprobar las Cartas de los Derechos de los Ciudadanos. Incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación y crear Registros Municipales accesibles.

4.- Universalizar la cobertura de Consejos territoriales y sectoriales de Servicios Sociales en todas aquellas Corporaciones Locales con competencia en la gestión de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Crear Consejos Municipales de Servicios Sociales generales, generando estructuras intermedias de participación de carácter sectorial y territorial ampliando la cobertura de participantes y vinculando acuerdos y propuestas de manera ascendente y descendente.



5.- Desconcentrar y descentralizar la gestión de los Servicios Sociales Municipales en órganos intermedios participativos y en el territorio. Gestionar los Servicios Sociales de Atención Primaria desde organismos públicos autónomos. Los Institutos son instrumentos adecuados de desconcentración de la gestión de las competencias de Servicios Sociales en el ámbito municipal, favorecen la transparencia y agilidad en la gestión económica, técnica y administrativa de los asuntos sociales y permiten incorporar mecanismos participativos.

6.- Mejorar la representatividad y diversidad de actores participantes en los Consejos e Institutos. Romper la dicotomía entre elevada representatividad social vs. eficacia en gestión de los asuntos públicos. Para ello se sugiere la articulación de Mesas de Trabajo o Consejos Sectoriales con competencias delegadas y que permitan la adopción de acuerdos en órganos intermedios representativos de cada colectivo o problemática social concreta que represente al conjunto de entidades y organizaciones vinculadas con cada sector de población. Considerando el vertiginoso crecimiento de las asociaciones y otras entidades sociales, parece conveniente incluir en los Estatutos o Reglamentos la flexibilidad de incorporar a nuevos miembros sin necesidad de modificar éstos, simplemente mediante acuerdos al respecto. Establecer condiciones y garantías de representación de los miembros elegidos al efecto. Se trata de que los representantes se comporten como tales: recogiendo previamente demandas y necesidades y trasladándolas adecuadamente, informando continuamente. Incorporar en los Consejos e Institutos la diversidad social, integrando con mayor intensidad a grupos sociales que en la actualidad se encuentran infrarepresentados.

7.- Generar estrategias relacionales de mayor impacto en las políticas sociales locales. Clarificar objetivos y funciones de los Consejos e Institutos respecto de su incidencia directa en la Política Local, especificando los asuntos que ofrezcan un contenido real a estos mecanismos y, por tanto, motivar para participar. Se trata de innovar en el diseño e implementación de metodologías participativas que faciliten la participación real y evitar «caer» en la «inercia» de la no participación. Compatibilizar mecanismos de participación asociativa con formas que promuevan la participación directa. Vitalizar el capital social local, socializar y educar para la participación, impulsar y apoyar el asociacionismo y movimientos cooperativos, promover relaciones asociativas, generar redes sociales locales, apoyar acuerdos estratégicos entre organizaciones sociales y la Administración Local; coordinar centros y servicios locales, fomentar la co-gestión con las organizaciones vecinales y sociales de centros municipales; optimizar recursos, impulsar medidas de cooperación social entre organizaciones y la Administración Local, dotar con recursos municipales a los órganos de



participación ciudadana existentes, generar espacios de encuentro entre Administraciones, etc.

En resumen, la transparencia e innovación real y efectiva de la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de servicios sociales se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir la calidad democrática en el nivel territorial y organizacional más próximo. Su incorporación permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la prestación de los servicios sociales y adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales y usuarios de centros/servicios, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y organizaciones sociales donde trabajamos desde las sinergias transaccionales. Como nos refiere Beck⁽¹⁸⁾ (2008), la naturalidad de las reglas de dominio se desvanecen al enfrentarse públicamente con alternativas, lo que revela que dichas reglas dependen de decisiones y pueden cambiarse, concertando voces y poderes/dominios

9 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERICH, T. *Guía fácil de la participación ciudadana*. Madrid: Kykinson, 2004.
- ALGUACIL, J. Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Revista Documentación Social*. Monográfico: *Ciudades habitables y solidarias*, n° 119. Cáritas, 2000, pp. 157-177.
- Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Polis: Revista académica de la Universidad Bolivariana*, n° 20, 2008.
- ALIENA, R. *Las esferas de la calidad*. Madrid: Cáritas; Fundación FOESSA, 2007.
- *Los equilibrios del tercer sector. Una filosofía del pluralismo de funciones: voluntad y eficacia, juntos mejor*. IV Foro Tercer Sector. Madrid: Fundación Luis Vives, 2008.
- ARENDT, H. *¿Qué es la política?*. Barcelona: Paidós, 1997.
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. En *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, 4: 1969, pp. 216-224.
- ARRIBA, A.; CALZADA, I.; DEL PINO, E. *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS, 2006.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008.

(18) BECK, U. Barcelona: Paidós, 2008.



- BRUGUE, Q.; VALLES, J. M. *Nuevos Ayuntamientos, Concejales Diferentes. Del gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*. Madrid: FEMP, 2005.
- BOURDIEU, P. El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general. En L. WACQUANT (coord.). *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Barcelona: Gedisa, 2005.
- CUNILL, N. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 1991.
- DE LA TORRE, I. *Tercer sector y participación ciudadana en España*. Madrid: C.I.S. Colección: Opiniones y Actitudes, nº 51, 2005.
- DEL PINO, E.; COLINO, C. *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*. Madrid: INAP, 2003.
- ESPADAS, M^a. A. Tercer Sector y reestructuración del bienestar: aspectos cuantitativos de la gestión de los Servicios Sociales en Andalucía. *Revista Documentación Social*, nº 146. Madrid: Cáritas, 2007, pp.: 155-176
- FEMP. *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid: FEMP, 2002.
- FONT, J. *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- FOX, C.; MILLER'S, H. *Postmodern public administration*. Londres: Sage, 1995.
- FRANCO REBOLLAR, P.; FRANCO UGIDOS, B.; GUILLÓ GUIRARD, C. De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa. *Revista Documentación Social*, nº 145. Madrid: Cáritas, 2007, pp.: 115-132.
- GADEA, E. Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local. *Quaderns de Ciències Socials*, nº 1. Universidad de Valencia, 2005.
- GUTIERREZ, M. *La participación en los servicios públicos de bienestar. Un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, nº 177, 2005.
- HELD, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.
- HIRSCHMAN, A. *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- INAP. *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2008.



- LÖFFLER, E. Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa. Texto publicado en el libro del 1ª Congreso Internacional de Democracia Participativa, 2005.
- MONTERO, J. R.; FONT, J.; TORCAL, M. (ed.) *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS, 2006.
- MORALES, L. ¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 13. Madrid: AECP, 2005, pp. 51-87.
- NAVARRO, C. J. *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo blanch, 2002.
- Participación Local. *Estudio CIS nº 2.661*. Madrid: CIS, 2008.
- NAVARRO, C.; JUARISTA, P., «Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones». En MONTERO, J. R.; FONT J. y TORCAL, M. (ed.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS, 2006, pp.: 223-240.
- OCDE. Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública. En PUMA. *Políticas Públicas sobre Gestión Pública*, 10. Paris: 2001.
- PASTOR, E. Ciudadanía, democracia y política social municipal. *Revista de Ciencias Sociales Sistema*. 207. Madrid: Fundación Sistema, 2008, pp.109-127.
- *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Editum-Agora, 2009.
- PINDADO, F. *La participación ciudadana en el ámbito local*. Madrid: FEMP, 2008.
- PUTNAM, R. D. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo e Lectores, 2003.
- RENES, V. (coord.). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas, 2008.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; ARRIBA, A.; MARBÁN, V.; SALIDO, O. *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: Consejo Superior Investigaciones Científicas, 2005.
- RODRIGUEZ HERRERO, G.; AJANGIZ, R. Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada. *Revista Española de Ciencia Política*, nº 17. Madrid: AECP, 2007, pp.181-197.
- RUIZ OLABUENAGA, J. I. (dir.). *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA, 2006.



SARASA, S.; OBRADOR, G. El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales. En SUBIRATS, J. (ed.). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Función Encuentro, 1999, pp.117-147.

SUBIRATS, J. *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

VV.AA. *Informe España 2005. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: CECS, 2005.

WARREN, M. E. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.



Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Segunda Parte

Jesús A. Núñez Villaverde
Francisco Rey Marcos

Codirectores del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Fecha de recepción: 03/03/2009
Fecha de aprobación: 04/08/2009

Sumario

1. Gobernanza e institucionalización. 2. España en búsqueda de su propio espacio.
3. A modo de cierre provisional. 4. Referencias bibliográficas.

RESUMEN

La profundización en los sistemas de gobernanza global debiera ir acompañada de cambios en las instituciones que deben garantizarla. En este artículo —segunda parte de otro que analizaba los retos de una manera más general— se desarrollan los aspectos institucionales de la gobernanza, centrando la atención en aquellos organismos que tienen que ver, sobre todo, con las cuestiones de seguridad: ONU, OTAN, Unión Europea, así como en el papel que las potencias como Estados Unidos, Rusia o China juegan en este escenario. Por último, el artículo analiza el papel de España y los avances que ha habido en las últimas décadas en su presencia internacional.

Palabras clave:

Gobernanza, Gobernanza global, Multilateralismo, Globalización, Instituciones, Naciones Unidas, Unilateralismo, Seguridad, Seguridad Humana, OTAN, Unión Europea, Estados frágiles, Política exterior, Operaciones de Paz, Respuesta humanitaria, España.

**ABSTRACT**

Further progress in global governance must be accompanied by changes in the institutions which must be responsible for guaranteeing it. This paper (which follows on from another paper that looked at the challenges from a more general perspective) examines the institutional aspects of governance, focusing on those bodies which are related, in particular, to issues of security: UN, NATO, European Union, and the role of powers such as the US, Russia and China in this scenario. Lastly, the paper analyses the role of Spain and the progress in terms of its international presence in the last few decades.

Key words:

Governance, global governance, multilateralism, globalisation, institutions, United Nations, unilateralism, security, human security, NATO, European Union, fragile states, foreign policy, peace operations, humanitarian response, Spain.



1 GOBERNANZA E INSTITUCIONALIZACIÓN

Hasta donde se puede imaginar resulta hoy inviable, y tal vez hasta indeseable, la conformación de un gobierno planetario que regule y gestione los asuntos mundiales con una sola agenda. Al mismo tiempo parece ya sobradamente demostrado que los Estados nacionales son incapaces de hacer frente en solitario, sea cual sea su orientación ideológica, a los retos que nos presenta la globalización en la que vivimos. Tanto por arriba como por abajo esos actores gubernamentales se encuentran sometidos a tensiones crecientes que empujan, por una parte, hacia su pérdida de peso en el seno de instancias supranacionales y, por otra, a la descentralización de competencias que hasta hace muy poco nadie suponía fuera del control del aparato estatal. Simultáneamente, y tanto en el ámbito global como en el nacional y local, asistimos a la emergencia de una miríada de actores no gubernamentales con agendas muy diversas, cuando no directamente contrapuestas a las estatales. Nos encontramos, en consecuencia, con una agenda más compleja y con más actores implicados en su gestión, lo que dificulta sobremanera el acomodo de todos ellos en pos de un objetivo común. En otras palabras, la globalización está rápidamente debilitando y desfigurando a los proveedores clásicos de seguridad.

En todo caso, aunque las previsiones que se hacían hace un par de décadas apuntaban al desplazamiento del Estado del centro de la escena internacional, para ser sustituido por organismos multinacionales de todo signo, la realidad se empeña en reiterar que tanto hoy como en el futuro previsible el Estado nacional es y seguirá siendo el actor principal a considerar. Los responsables tradicionales de la seguridad (tanto interna como externa) son exclusivamente los Estados, aunque resulta cada vez más obvio que ya no hay ninguno que individualmente disponga de suficientes recursos para realizar esta tarea de modo eficaz. El problema añadido es que, si no se modifican sustancialmente los mecanismos con los que actúa hasta ahora la comunidad internacional, podemos concluir que incluso todo el conjunto de los Estados soberanos está muy lejos de poder ejercer esa imprescindible labor.

Simultáneamente, las nuevas redes emergentes crean sin desmayo nuevas posibilidades para el movimiento de recursos de todo tipo —tanto lícitos como



ilícitos— hacia los entornos que les resulten más beneficiosos, al tiempo que refuerzan sus capacidades para una defensa más eficaz de sus intereses. En su afán por conseguir sus objetivos traspasan con frecuencia los límites para beneficiarse de actividades ilícitas, sean éstas las ligadas al tráfico de personas o al de armas, drogas o cualquier otro bien codiciado en los mercados; aprovechándose, pero también alimentando la corrupción y la debilidad de muchos Estados, especialmente los más frágiles.

Esta tendencia global se ha visto incentivada aún más en estos últimos años como resultado de otros procesos actuales de largo alcance que muestran, en excesivas ocasiones, un potencial belígeno muy significativo: la individualización del ser humano y la renovada fuerza de los elementos étnicos y religiosos como señales de identidad. Es importante destacar que estos dos procesos están íntimamente relacionados e interconectados con el más amplio de la globalización planetaria, sin que en ocasiones sea posible separar con claridad las distintas dinámicas que alimentan a unos y a otros. Sin embargo, sí se puede identificar, en términos generales, el impacto que cada uno provoca en las nuevas formas de violencia organizada.

La individualización del ser humano se entiende como un alejamiento del individuo de los condicionantes que suele imponerle, en sociedades tradicionales, su inmediato entorno geográfico, nacional o cultural, a cambio de una serie de interconexiones —no siempre explícitamente buscadas— con otros actores individuales con los que se comparten unos mismos intereses. Al igual que ocurre con la globalización, esto afecta negativamente a la posición monopolista del Estado como proveedor de seguridad, dado que éste deja de tener garantizada la lealtad automática de su propia población sobre la base de una identificación territorial. Al mismo tiempo, las nuevas redes creadas por unos ciudadanos con esa conciencia de autonomía se pueden convertir tanto en un mecanismo productivo (creando mejor entendimiento o nuevas posibilidades de desarrollo) como en un conductor de criminalidad o violencia (al servicio de los intereses particulares de quienes las impulsan).

La otra tendencia, derivada de factores religiosos o étnicos, es una vieja conocida en la larga historia de los conflictos violentos. Sin embargo, parece haber entrado en el siglo XXI con nuevo vigor, como se deduce de su importancia en las guerras más recientes, incluyendo obviamente la todavía inacabada de Iraq. Este renacido impulso está causado en parte por el nuevo espacio político creado después de la Guerra Fría, que ha supuesto el rebrote de cuestiones que sólo falsamente se creían reparadas en aquella etapa, y, asimismo, por la falta de voluntad política de la comunidad internacional en la resolución de este tipo de conflictos. También ha contribuido a su actual auge



el aumento de las posibilidades que ofrecen los ya citados fenómenos de globalización y de individualización, junto a la falta de hegemonía estatal, en la medida en que ha permitido a determinados grupos, que se perciben a sí mismos como agraviados o maltratados, compartir aspiraciones y aprender de experiencias muy lejanas geográficamente para hacer frente al poder constituido y para organizar su resistencia o su asalto al poder.⁽¹⁾

Estas tendencias —derivadas de la globalización en su forma más amplia— tienen, a su vez, dos rasgos principales: crean una sensación de acercamiento —la percepción de vivir en una «aldea global»— y, simultáneamente, otra de individualización o separación de actores tradicionalmente definidos según sus grupos culturales o nacionales de referencia. Ambas sensaciones son perjudiciales para el actor más importante del sistema internacional (y de la guerra tradicional): el Estado-nación. Las personas dejan de estar limitadas al espacio territorial que durante mucho tiempo les ha servido para definirse a sí mismos. Ahora, fuera de ese ámbito tradicional, pueden satisfacer muchas de sus necesidades —tanto de información, como de adquisición de bienes o servicios de todo tipo— e incluso pueden romper con el molde histórico de identidad comunal/nacional «natural», para buscar el reconocimiento de otros y con otros en marcos ajenos a las consideraciones geográficas. Se disparan así nuevas dinámicas no adscritas a una determinada frontera y que, además, quedan fuera de la capacidad controladora de los actores normalmente encargados de ahormar a cada individuo en el seno de su comunidad de origen.

Del mismo modo, cualquier grupo ubicado físicamente en un determinado marco territorial puede encontrar recursos globales y nuevas motivaciones que le impulsen a «liberarse» de sus «opresores».

El conjunto de todos estos factores ha creado una nueva realidad internacional en la cual hay, por un lado, más inseguridad y, por otro, menos recursos tradicionales para afrontarla. Es un escenario con más complejidad, con una multitud de actores involucrados, con una gran diversidad de redes de intereses (puntuales en unos casos y más permanentes en otros) y con actuaciones cada más difíciles de catalogar siguiendo los modelos de referencia tradicionales. El efecto más directo de este panorama está siendo ya una mayor fragilidad de la sociedad mundial en su conjunto y de muchos marcos nacionales en diferentes partes del planeta.

(1) No deja de ser llamativo constatar que, al margen de tantos errores y violaciones como las cometidas con su propia población, el régimen de Sadam Husein fuera capaz de mantener durante mucho tiempo la estabilidad en un país tan fragmentado como Iraq, en la medida en que logró disfrutar del prácticamente total monopolio de la fuerza incluso después de la II Guerra del Golfo (1991).



Tomando nuevamente como ejemplo a los Estados frágiles, es evidente que su situación de inestabilidad estructural es uno de los rasgos más agudos de la agenda de seguridad internacional en nuestros días. En muchos de ellos se detecta un proceso que, desde una determinada fragilidad inicial, derivada a su vez de la exclusión (sea o no ésta una realidad objetiva) o de una percepción de agravio comparativo, estimula la reacción grupal de modo violento. Además, dicha violencia tiende a hacerse endémica, en la medida en que para sus promotores y para quienes se encuadran en alguno de los bandos enfrentados su perpetuación es la mejor garantía para su propia supervivencia y para que puedan seguir disfrutando de determinados privilegios en términos de poder político y económico. Al mismo tiempo, su existencia constituye una fuente adicional de amenaza para la seguridad, tanto local como nacional, regional o global, dependiendo de su potencial desestabilizador.

En sociedades desestructuradas y sin vías de salida para mejorar las expectativas de vida del conjunto de una población mayoritariamente excluida de los beneficios que se reserva una pequeña élite dirigente, la incorporación a procesos violentos constituye en la práctica, y a pesar de los riesgos evidentes que comporta, la mejor de las opciones vitales para quienes no se conforman pasivamente con esperar su pura desaparición. En esas circunstancias se hace más complejo cualquier esfuerzo por frenar las dinámicas violentas, cuando no se asume la necesidad de modificar los discriminatorios modelos de organización social, política y económica que suelen caracterizar a muchos de esos territorios.

En este tipo de contextos la violencia es menos masiva, menos «organizada», pero sin que esto suponga un menor impacto para la población afectada que otras modalidades más tradicionales. Tienden a ser conflictos caóticos, persistentes, con combatientes anónimos y, por lo tanto, sin posibilidad de definir, en muchos casos, responsabilidades específicas por el comportamiento en las acciones de combate. Es por ello también que la seguridad de la población civil no es normalmente un asunto prioritario. Antes al contrario, la población civil se ha convertido con el paso de los años, y al margen de argumentos difícilmente sostenibles en un campo de batalla creciente tecnificado, en un objetivo explícito de los violentos.

Si tradicionalmente la victoria de un bando ponía fin a la violencia y significaba, al menos por un tiempo, un retorno a ciertos niveles de seguridad para los habitantes del territorio afectado, hoy esa posibilidad es más reducida. En muchas ocasiones nunca llega a producirse en la práctica una victoria real ni definitiva, por lo que la población sigue sufriendo interminablemente los efectos de un clima de confrontación que los considera meros instrumentos de sus estrategias. Es un hecho bien conocido que, en muchos casos, los combatientes



aseguran su supervivencia gracias al mantenimiento de un determinado nivel de violencia que atemoriza sin cesar a la población. En definitiva, la falta de seguridad —que anteriormente podía considerarse una consecuencia del uso de armas— se ha convertido en un arma en sí misma.

Este panorama general de atomización y descontrol crecientes provoca una sensación de cierta orfandad, al constatar que pierden vigencia las formas tradicionales de gobierno y de provisión de la seguridad, sin que se hayan logrado asentar otras nuevas y más eficaces. Sin olvidar de ningún modo que la sociedad civil organizada es un actor cada vez más presente en los asuntos mundiales de nuestros días, al final, y desde una perspectiva realista, no hay más remedio que volver la vista a las organizaciones internacionales más conocidas (ONU, OTAN y UE) y a los actores estatales más significados (EE.UU.) para explorar cuáles son sus posiciones actuales y sus propuestas en el ámbito de la gobernanza y la seguridad.

En el plano global, la **Organización de las Naciones Unidas** no ha podido confirmar con hechos las esperanzas y expectativas formuladas a principios de la década pasada. Si entró en la Postguerra Fría convertida momentáneamente en el referente fundamental para gestionar la agenda mundial, ya en 1995, con ocasión de su quincuagésimo aniversario, se comprobó la imposibilidad de vencer las resistencias de significados Estados miembros para llevar a cabo una reforma que le permitiera cumplir con su ambicioso objetivo fundacional de «evitar el flagelo de la guerra a las generaciones futuras». Su capacidad de maniobra no ha hecho más que reducirse desde entonces, hasta que el 11-S y, aún más, la campaña militar liderada por Washington contra Iraq la han llevado a una preocupante marginación que se mantiene a día de hoy.

Una vez que se volvió a consumir el fracaso para reformarla, desaprovechando en 2005 la ocasión simbólica de su sexagésimo aniversario, tratando de adecuar su estructura y funcionamiento a los tiempos actuales, la organización ha seguido lastrada por los mismos condicionantes que vienen acompañándola desde hace tiempo. La despedida de su secretario general, Kofi Annan, a finales de 2006, dejó el regusto amargo de la frustración derivada de su escasa capacidad para atender eficazmente a los asuntos que le asigna su Carta fundacional, por expreso deseo de sus más notables miembros.

Su ímproba labor en tantos frentes, con un loable desempeño por parte de sus numerosas agencias, no ha llegado a ocultar ni las sombras de sus propias faltas (corrupción, *macroburocracia* e ineficacia son palabras que siguen apareciendo con excesiva frecuencia asociadas a la ONU), ni su imposibilidad para marcar la agenda internacional al margen de los designios de algunos de sus Estados miembros.



El proceso seguido hasta aquí alimenta el debate entre quienes plantean abiertamente la conveniencia de eliminar simplemente la organización (sustituyéndola por una especie de club de democracias que se encargarían de controlar la agenda internacional) y los que siguen defendiendo la necesidad de reformarla para hacerla más eficaz (entendiendo que, a pesar de sus imperfecciones, ningún otro organismo puede arrogarse el derecho de hablar y actuar en nombre de la comunidad internacional).

En el plano institucional el magro balance acumulado en este periodo apenas permite destacar la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos y la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz (con el objetivo de coordinar todos los esfuerzos *onusianos* en la reconstrucción postbélica de un territorio que esté saliendo de un conflicto). Por desgracia, los intentos por reformar el Consejo Económico y Social o el Consejo de Seguridad han fracasado rotundamente.

Aunque sólo colateralmente, este debate en torno a la ONU se retroalimenta con el que se desarrolla en el seno de la **Organización del Tratado del Atlántico Norte**, convertida ya *de facto* en un imperfecto policía mundial. Echando la vista atrás es difícil ahora reconocer a aquella OTAN que parecía herida de muerte como consecuencia de la desaparición de su enemigo tradicional (la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia), convertido en su propia razón de ser. De esa primera crisis existencial a lo largo de los años noventa la Alianza salió plenamente reforzada. Por un lado, mostró una apreciable habilidad para reconducir su atención hacia la entonces emergente «amenaza verde» (el islamismo radical), materializada en un amplio «arco de crisis» que abarcaba desde Mauritania hasta el Golfo Pérsico, sin olvidar su participación principal en las guerras de la antigua Yugoslavia. Por otro, se encontró con la presurosa y hasta angustiada llamada a sus puertas de países de la Europa central y oriental, que trataban simultáneamente de reincorporarse a Occidente y de escapar a la influencia de una Rusia escasamente amistosa para los nuevos regímenes políticos que nacieron tras la debacle comunista.

En todo caso, cuando parecía que su existencia quedaba asegurada por largo tiempo, el 11-S volvió a sumirla en una nueva y profunda crisis que se alarga hasta hoy. No sólo fue claramente menospreciada por Washington, que ni siquiera atendió su oferta de responder colectivamente al ataque recibido, sino que se descubrió de repente mal preparada para atender a un contexto de seguridad muy distinto al habitual hasta entonces. En una clara huida hacia delante, iniciada en 1999,⁽²⁾ que busca garantizar su supervivencia y que se ali-

(2) Con ocasión de la Cumbre de Washington, en la que se celebró su quincuagésimo aniversario, se aprobó su todavía vigente concepto estratégico por el que se rompen los límites geográficos originarios y se asumen tareas como la lucha contra el terrorismo,



menta de la falta de alternativas más eficaces, la OTAN ha abierto su radio de acción mucho más allá de su tradicional zona geográfica de responsabilidad y ha incorporado asuntos y misiones que quedan asimismo fuera de su mandato original. Una buena muestra de ello es su actual implicación en Afganistán, donde desarrolla la operación más importante de su historia, sin posibilidad de rematar su intervención con una victoria militar y maniatada por las claras reticencias de sus miembros para implicarse decididamente en un asunto tan lejano a sus intereses a corto plazo.

La más reciente cumbre de la OTAN, celebrada en Riga los días 28 y 29 de noviembre de 2007, enfatizó, de forma más nítida que nunca, la idea de transformarla en una organización global. A pesar de ciertas resistencias, por parte de los menos atlantistas de sus miembros, se va imponiendo una deriva omnidireccional —obsesionada con el terrorismo pero abierta también a otras amenazas y riesgos para los que no está debidamente equipada— que pretende convertirla en una «asistente para todo». Para desgracia de sus más acérrimos defensores —y aun reconociendo que hoy por hoy no existe otra organización de defensa más eficaz sobre el terreno— ni siquiera ese enfoque le garantiza la tranquilidad en tiempos tan revueltos como los que vivimos en este arranque de siglo. Y esto es así, sobre todo, porque su líder natural (Estados Unidos) no termina de despejar las dudas sobre su visión de la OTAN en el siglo XXI.

A fin de cuentas se trata de una organización multilateral, en la que las decisiones se toman tras un complejo ejercicio de consultas entre todos sus miembros, y eso no encaja fácilmente en el ya mencionado perfil unilateralista que actualmente caracteriza a la estrategia estadounidense. En estas condiciones, la Alianza Atlántica corre el riesgo de convertirse en un mero «cajón de sastre», dotado de muy diversas herramientas de las que echar mano cuando las circunstancias lo requieran; muy lejos, por tanto, de convertirse en la organización que lidere el esfuerzo por preservar la seguridad internacional con la que algunos sueñan. En resumen, su gran activo hoy es que no existe ninguna otra organización o actor que disponga de más y mejores medios para cumplir las tareas de seguridad «dura». Pero de ningún modo eso hace deseable su conversión en el referente mundial de los temas de seguridad (bastaría recordar que sólo representa, en el mejor de los casos, los intereses de 26 Estados nacionales, frente a los 192 de la ONU).

Todavía sin abandonar el plano multilateral es preciso hacer alguna referencia a la **Unión Europea**, que ha experimentado en este periodo un proceso de ambiciosa ampliación y, casi simultáneamente, de paralización institucional. En el primer caso, la UE ha optado por incorporar a nuevos países que ahora tratan de acomodarse a las exigencias políticas y económicas de un club

tan exclusivo como el comunitario, al mismo tiempo que aceleraba la profundización de su modelo para abarcar abiertamente cuestiones como la acción exterior, la seguridad y hasta la defensa común. El proceso no se ha cerrado todavía, en la medida en que hay más candidatos en puertas y no se han llegado a definir los límites geográficos de la Unión. Mientras que unos entienden la UE como un club restringido a unas fronteras no sólo geográficas sino hasta religiosas (de ahí parte de los problemas que Turquía tiene como candidato), otros pretenden que lo que defina al conjunto de sus miembros sean unos valores y principios que, en la medida en que sean asumidos y cumplidos por todos, permitan la incorporación de nuevos miembros.

La aspiración de ocupar una posición internacional de relevancia, en cualquier caso, se ha ido ralentizando en estos últimos tiempos, a partir del rechazo francés y holandés al ya olvidado Tratado Constitucional. Hoy, a la espera de la ratificación plena del Tratado de Lisboa (en el aire tras el rechazo irlandés), la UE sigue caracterizada, en positivo, por ser el ejemplo más exitoso de la historia en prevención de conflictos violentos. La guerra entre sus miembros es hoy una hipótesis impensable y, en paralelo, las insuficiencias individuales han terminado por convencer a todos de la conveniencia de seguir apostando por la consolidación de este ejercicio de multilateralismo. Además, incluso la tradicional imagen de la UE como «un gigante económico y un enano militar» puede interpretarse de modo positivo, por cuanto son precisamente los instrumentos diplomáticos, políticos, culturales y económicos —de los que los Veintisiete están sobradamente dotados— los más adecuados para tratar las amenazas y riesgos a los que hoy nos enfrentamos.

Eso no quita que, en negativo, la Unión siga presa de su propia diversidad y de las divergencias en materia de acción exterior, lo que le resta influencia y operatividad en la defensa de sus intereses y en su apuesta por un mundo mejor, tal como reza el título de la Estrategia Europea de Seguridad.⁽³⁾ Igualmente preocupante es la tendencia al reforzamiento de su músculo militar, cuando no hay todavía una verdadera política exterior y de seguridad común que lo pueda utilizar y controlar apropiadamente, en claro contraste con su timidez en la puesta en marcha de mecanismos civiles de gestión de crisis y de construcción de la paz, en su condición de líder de la seguridad «blanda». Por otro lado, ni la UE en su conjunto ni la práctica totalidad de sus Estados miembros por separado han conseguido desprenderse de sus planteamientos tradicionales, basados mucho más en la seguridad del Estado y la defensa de un *statu quo* que les ha reportado importantes beneficios en estas décadas pasadas, que en la promoción sincera de valores y principios de supuesta validez universal.

(3) «Una Europa segura, en un mundo mejor», aprobada en Bruselas por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003.



Esa parálisis, de la que todavía no se ha logrado desembarazar, impide ver a la Unión como un actor relevante en el mundo. Si bien puede considerarse que su estabilidad estructural está relativamente garantizada a nivel interno, no se percibe que sea capaz de activarse suficientemente para hacer realidad sus declaraciones de voluntad hacia el exterior. Nada garantiza que los obstáculos que plantean los países atlantistas y neutrales vayan a ser vencidos por los más europeístas, haciendo posible que la Unión llegue a convertirse no sólo en un privilegiado espacio de bienestar y seguridad para sus miembros, sino también en un decidido defensor del cambio que demandan los nuevos tiempos.

Por lo que respecta a los actores estatales, ninguno ocupa la posición que ostenta **Estados Unidos**, monopolizador incuestionable de la agenda internacional. Esa realidad, sin embargo, no está exenta de problemas, ya muy visibles tras los ocho años de la presidencia de George W. Bush. Y esto es así tanto por el cuestionamiento de su propia manera de gestionar los asuntos mundiales, que ha alimentado resquemores y rechazos muy apreciables en distintos ámbitos, como por la emergencia de otros actores que, como **China** o **Rusia**, comienzan a dejar patente su intención de reservarse un mayor grado de autonomía.

Su «guerra contra el terror» sigue haciendo aguas por distintos frentes, sin que se atisben más señales en el horizonte que la decisión de aguantar como sea el chaparrón, al menos hasta que un nuevo inquilino ocupe la Casa Blanca. El desatinado énfasis en la victoria posible contra el terrorismo (personificada en exceso en los casos de Iraq y Afganistán), se ha ido haciendo insostenible por la simple fuerza de los hechos. Ni lo ocurrido en Iraq, ni en Afganistán, ni en el conjunto del mundo árabe —teatro principal del empeño democratizador que parecía impulsar a Washington en el lanzamiento de la ofensiva contra Sadam Husein en marzo de 2003— justifican ese mensaje forzosamente optimista. Antes bien, el balance de esta administración es netamente negativo. Por una parte, la imagen de EE.UU. se ha empañado hasta quedar identificada como una amenaza a la seguridad mundial por parte de sectores muy numerosos de la opinión pública mundial. Por otra, su modo de gestionar los asuntos internacionales le ha ido restando apoyos en un goteo incesante que ha debilitado, al mismo tiempo, las capacidades multilaterales para actuar frente a las amenazas actuales. De igual modo, ha enviado mensajes contradictorios: pasando de la supuesta promoción de la democracia *urbi et orbe* a la defensa acérrima del *statu quo* y a violaciones flagrantes de la legalidad internacional (Abu Ghraib y Guantánamo incluidos). No es menor, asimismo, el efecto pernicioso de una carrera armamentística que nos retrotrae a las etapas más críticas de la Guerra Fría, y que está ya estimulando a otros a seguir sus pasos.



En definitiva, el Estados Unidos de hoy no es eficaz para garantizar la seguridad internacional y, por el contrario, acelera tendencias desestabilizadoras tanto por su propio comportamiento como por las reacciones que provoca en otros actores (estatales o no estatales). En estas condiciones el mundo no puede descansar en la confianza de que el principal hegemon mundial atiende adecuadamente sus responsabilidades. Sólo cabe desear un inmediato cambio de rumbo para volver a ver unos Estados Unidos multilateralistas y menos empeñados en el refuerzo de sus capacidades militares. En todo caso, aunque así ocurriera, interesa recordar que la seguridad mundial es un asunto que sólo puede dirimirse en común y que ningún país, por poderoso que parezca, puede arrogarse el monopolio de tal tarea.

2 ESPAÑA EN BÚSQUEDA DE SU PROPIO ESPACIO

España es una potencia media que, desde finales de los años ochenta, ha logrado integrarse en todas las instancias multilaterales relevantes (excepto en el crecientemente cuestionado G-8). Constituye un sólido ejemplo de estabilidad estructural, que ha logrado desarrollar mecanismos de resolución pacífica de las diferencias que puedan surgir en su seno y en su entorno más inmediato. Es, igualmente, un reconocido ejemplo de éxito en la transición hacia un modelo político plenamente democrático y en la integración incuestionable en el restringido club de países socioeconómicamente desarrollados.

Aunque esto no significa que pueda considerarse inmunizada contra la violencia y el deterioro de sus altos niveles de desarrollo, lo que la obliga a una constante tarea de perfeccionamiento y adaptación a los continuos cambios en su entorno, en el periodo analizado en estas páginas ha sido evidente su creciente presencia en los escenarios internacionales, como un activo actor nacional implicado en la mejora (no siempre lograda) de la seguridad y el desarrollo en todos los rincones del planeta.

Sus propias limitaciones le han llevado a seleccionar unas líneas prioritarias de política exterior que, en esencia, no han variado desde los años ochenta: Unión Europea, Estados Unidos, Mediterráneo y Latinoamérica. Desde hace diez años trata de convertir a Asia en la quinta prioridad, aunque ésta sigue siendo a día de hoy una asignatura pendiente. De modo mucho más reciente, ha puesto de manifiesto su voluntad por colocar, asimismo, a África Subsahariana entre los escenarios preferentes de su acción exterior, y en lugar preferente en los aspectos de desarrollo.



Tal como reflejan sin ambages sus sucesivos documentos oficiales sobre la materia, España no percibe ninguna amenaza en fuerza contra su territorio, sus ciudadanos y sus intereses vitales, aunque es consciente de que le afectan todas las amenazas globales identificadas tras el fin de la Guerra Fría. También sabe que su propio desarrollo y su seguridad dependen muy directamente de su nivel de vinculación con sus socios en el marco de la UE y de la OTAN, así como del nivel de desarrollo y seguridad de sus vecinos más inmediatos.

A pesar de su teórico carácter de política de Estado, es un hecho que a lo largo de la etapa analizada en este informe la política exterior y de seguridad española ha sufrido unas oscilaciones muy acusadas, como resultado de las distintas orientaciones que sus sucesivos gobiernos han impulsado. Si en 1995 España entendía, sin ambigüedades, que su primera opción para jugar un papel significativo en el mundo pasaba por reforzar la Unión Europea y por tratar de acercarse lo máximo posible a su núcleo duro; en la siguiente etapa (1996-2004) se registró un notable giro hacia el alineamiento con Washington (más destacado a partir del 11-S), lo que se tradujo en una notable pérdida de peso internacional y una dificultad significativa para atender adecuadamente la defensa de sus intereses.

En la etapa actual (desde 2004) parece haberse reorientado el esfuerzo, intentando recuperar la posición que parece más adecuada a los intereses españoles, con una clara apuesta por el multilateralismo eficaz (con la UE y la ONU como bazas principales, pero sin cuestionar tampoco su pertenencia a la OTAN), su intención de convertirse en un activo constructor de la paz y su empeño en potenciar su aportación en términos de cooperación al desarrollo y acción humanitaria.

En el plano estrictamente militar, España ha seguido atendiendo con normalidad en sus compromisos con la Alianza Atlántica, aunque sin especial protagonismo ni iniciativa. La plena integración en su estructura militar a partir de enero de 1999, impulsada por el gobierno anterior, no ha sido cuestionada en ningún momento por el actual (que mantiene tropas españolas tanto en las operaciones de la OTAN en Afganistán y los Balcanes) y nada apunta a cambios sustanciales en el horizonte inmediato.

En la totalidad del periodo aquí analizado ha sido la implicación en la campaña militar contra Iraq (marzo de 2003) el hecho que con mayor fuerza (y para mal) ha repercutido en la orientación de la acción exterior española. Su participación en esa guerra ilegal contaminó muy negativamente la imagen de España en el exterior y agravó las tensiones internas tanto en el ámbito partidista como en el social (con efectos que se han dejado notar durante los años siguientes). Por una parte, España rompía con esa imagen de fiel cumplidor de



la ley internacional, al apuntarse a una invasión condenada por el propio Secretario General de la ONU. Por otro, forzó hasta el extremo conceptos e imágenes, que quisieron hacer pasar a las fuerzas armadas por actores humanitarios, prostituyendo mandatos y principios al servicio de una opción cuando menos controvertida y con clara oposición popular.

En el marco de esa reorientación general la gobernanza, como tema específico de la acción exterior española, es uno de los temas más recientemente incorporados a la agenda exterior. En todo caso, es preciso reconocer que se trata de momento de una declaración de voluntad que todavía tiene que ser confirmada por los hechos.

Hoy, desde 2007, España cuenta con una estrategia sectorial dedicada a la gobernabilidad democrática, a la que se añaden la de Construcción de la Paz y la de Acción Humanitaria, dentro de la panoplia de instrumentos que la cooperación española para el desarrollo ha ido articulando a partir del Plan Director de la Cooperación Española 2005-08. A partir de las acciones puntuales de refuerzo institucional o las derivadas de la actuación de España en operaciones internacionales de paz, ahora se ha pasado a considerar este concepto como un tema central en la labor orientada a la prevención de los conflictos violentos, a la construcción de la paz y a la reconstrucción postbélica, especialmente en los llamados Estados frágiles.

En esa línea también hay que destacar el hecho de que España se ha consolidado como el octavo contribuyente a la ONU, al tiempo que se ha convertido en uno de los más significados participantes occidentales en las operaciones de paz impulsadas por ese organismo o por otras organizaciones como la UE o la OTAN (con notable presencia en Líbano, Afganistán, Balcanes y, en menor medida, en Chad). En conjunto, y desde su arranque en 1989, España ha participado en prácticamente sesenta Operaciones de Paz y de Ayuda Humanitaria, desplegando alrededor de 70.000 militares en distintos escenarios de todos los continentes, excepto Oceanía. El coste aproximado de dicha participación puede cifrarse, tras la activación de la Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL reforzada), en más de 3.100 millones de euros.⁽⁴⁾

Los hitos más sobresalientes de esta ya significativa experiencia comenzaron, en 1992, con la participación en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, que elevó la cifra de militares españoles desplegados en el exterior hasta los 1.500 efectivos. En 1999, con el envío de tropas a la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), el número de soldados en el exterior

(4) Datos extraídos de la página web del Ministerio de Defensa, http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4261



llegó hasta los 2.800 efectivos. En esa misma senda de creciente implicación en acciones exteriores, el máximo histórico se alcanzó en el año 2003, cuando se llegaron a desplegar 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes, incluyendo la ya mencionada implicación en la invasión de Iraq.

Desde finales de 2005 el gobierno español se ha autoimpuesto un límite máximo de tropas desplegadas en el exterior del territorio nacional de 3.000 soldados,⁽⁵⁾ aunque muy recientemente parece abrirse paso la idea de que se trata de un techo insostenible.

Por lo que respecta a la acción exterior española en el ámbito humanitario, cabe reseñar que su incorporación a los esfuerzos internacionales en la materia ha sido tardía pero decidida. En efecto, nuestro país estuvo ausente de los esfuerzos de creación de un sistema coherente de respuesta humanitaria multilateral y hasta el año 2004 apenas participó en los intentos de fortalecimiento de la ONU en este tema. Ha sido con la participación de España en la iniciativa de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (Good Humanitarian Donorship-GHD, por las siglas inglesas), desde ese mismo año, cuando se ha experimentado un avance en este sentido. A partir de entonces y tanto en materia normativa, como en la contribución financiera a los esfuerzos humanitarios multilaterales, el avance ha sido espectacular.

Esta tardanza en participar en los incipientes mecanismos de gobernanza en el ámbito humanitario multilateral no deja de sorprender, pues nuestro país sí tuvo un gran protagonismo en la creación, en 1992, del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y sus dos primeros Directores, así como el Comisario Europeo que lo impulsó, Manuel Marín, eran españoles. La participación de numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) españolas en proyectos financiados por ECHO, y la presencia de algunos funcionarios y técnicos españoles en ese organismo, han contribuido sin duda a que las cuestiones humanitarias hayan ido ganado peso y se hayan concretado recientemente en un aumento de nuestra contribución multilateral.

Es muy significativo, en este sentido, cómo han ido creciendo las contribuciones españolas al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias de la ONU). Partiendo de cero, en el año 2006 alcanzaron casi los 7 millones de euros, para pasar a los 10 en 2007 y a los más de 40 millones de euros en 2008.

En materia legislativa y normativa los avances de los últimos años son bastante significativos y han contribuido a clarificar el papel que lo humanitario

(5) Desde el Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2005 se ha venido prorrogando la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones internacionales de paz y de ayuda humanitaria, fijándose como 3.000 el número máximo de efectivos a ser desplegados.



debe tener en la acción exterior. Tras la confusión creada por la pretendida presencia humanitaria de nuestras tropas en Iraq, el hecho de que el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, primero, y los ya citados Documentos de Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz y de Acción Humanitaria, después, hayan incluido compromisos en relación con el derecho internacional y con el respeto a los principios y valores humanitarios y a los organismos internacionales, ha contribuido a clarificar un instrumento que se había convertido en polémico.

Sin embargo, pese a que los principios de la GHD y los documentos estratégicos de la cooperación española apoyan el uso de las llamadas Directrices de Oslo sobre medios militares en la acción humanitaria, subsisten ciertos elementos de ambigüedad. Así, el hecho de que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de diciembre de 2005 incluya entre las funciones de las Fuerzas Armadas la colaboración en tareas humanitarias, sin aclarar más el asunto, es un elemento de confusión que debería ser aclarado en el futuro.

Pero si el esfuerzo presupuestario en materia humanitaria y los avances doctrinales y normativos internos han sido claros, la participación de nuestro país en las propuestas internacionales en estas materias ha sido muy pobre. Ni las iniciativas de reforma humanitaria de la ONU, ni la discusión del principio Responsabilidad de Proteger, ni la Comisión de Consolidación de la Paz, ni el Decenio Internacional de Reducción de Desastres y el proceso de Hyogo, por citar algunos de los más recientes ejemplos, han contado con el menor protagonismo de nuestro país.

Al igual que ha ocurrido a otros países de nuestro entorno —sin que pueda decirse que haya liderado el esfuerzo, pero reconociendo al mismo tiempo que ha sabido colocarse muy pronto en posiciones significativas—, España ha comprendido la necesidad de apostar por una gobernanza global —no sólo para gestionar en común los problemas que nos afectan a todos—, sino también para contribuir decisivamente a la reforma sustancial de los modelos de organización social, política y económica de muchos de los países que por distintas razones pueden colapsar, arrastrándonos en su caída.

Se trata, como mínimo, de una labor en dos planos distintos, aunque íntimamente vinculados, uno internacional/global y otro nacional. En lo que respecta al primero, la tarea supone no sólo rectificar el desequilibrio producido desde el arranque de la «guerra contra el terror» —con sus desviaciones militaristas y unilateralistas— sino también reforzar los mecanismos multilaterales que —ante la insuficiencia de capacidades individuales de los Estados— permita disponer de medios comunes para hacer frente a las amenazas de seguridad propias de este siglo. Es por eso por lo que la ONU —en



línea con lo que plantea la ya citada Estrategia Europea de Seguridad— aparece en el caso español como la principal necesidad. Volver a situar a la ONU como el actor de referencia en los asuntos de desarrollo, seguridad y derechos humanos (como demanda el informe de su Secretario General en marzo de 2005) es una prioridad asumida sin rodeos.

En ese marco, España ha tratado de ser innovadora con propuestas vinculadas con la gobernanza global, cuyo alcance aún está por ver, como la Alianza de Civilizaciones.

En el plano nacional, en referencia a lo que España hace con aquellos países con los que mantiene unas relaciones bilaterales intensas, se aspira a elaborar enfoques y aplicar medidas que procuren el refuerzo institucional básico de un Estado— para que pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos, proveer los servicios públicos esenciales y facilitar la emergencia de sociedades abiertas asentadas en el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. Si ésa era ya la forma habitual de entender las demandas de la gobernanza, ahora se le añade, con el mismo nivel de importancia, la urgencia de apostar por la emergencia de una sociedad civil organizada, fuerte y autónoma que pueda complementar la labor de esos Estados y contribuir a su mejor funcionamiento.

Esos son los pilares del enfoque que España ha adoptado recientemente, englobando los dos planos mencionados e incorporando el fomento de la sociedad civil a su tarea. Y lo está haciendo desde el reconocimiento de sus insuficiencias en solitario y, por tanto, con un claro interés por implicar a la Unión Europea en esa dirección.

En todo caso, y a partir del reconocimiento de que ésa es la dirección adecuada, interesa no olvidar que esta labor:

No se puede abordar únicamente en términos estrictos de ayuda al desarrollo, ni con los únicos fondos puestos en manos de la Cooperación Española para el Desarrollo. Se trata, como no puede ser de otro modo, de una labor que implica a la totalidad de los agentes de la acción exterior del Estado.

Exige, en consecuencia, más fondos (sostenidos a lo largo del tiempo), más coordinación (implicando no sólo a los distintos departamentos de la Administración central, sino también a los del nivel autonómico y local, sin olvidar a los no gubernamentales) y más coherencia (para no destruir por un lado lo que se trata de construir por otro).

Necesita aportaciones de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, respetando cada uno sus identidades y aprovechando sus



respectivas capacidades en beneficio de las víctimas y de los intereses comunes de España. No se trata, por tanto, de excluir a nadie, sino de establecer canales de diálogo permanente y de coordinación, respetando en todo caso el principio de la unidad de acción exterior que la ley asigna con nitidez al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Sólo rinde sus verdaderos frutos si se sostiene el esfuerzo a largo plazo y se cuenta con el apoyo de todas las fuerzas políticas parlamentarias (como tal política de Estado) y del conjunto de la opinión pública.

3 A MODO DE CIERRE PROVISIONAL

La constatación del progresivo, y profundo, debilitamiento del Estado nacional, a la hora de controlar los procesos que puedan conducir al estallido de la violencia, no debería llevar a conclusión apresurada de que la respuesta necesaria tiene que ser, obligatoriamente, el reforzamiento de la seguridad del propio Estado y de sus medios para recuperar el monopolio exclusivo de la fuerza según los cánones clásicos. No cabe hoy un regreso a un concepto de seguridad basado fundamentalmente en el Estado, al margen de lo que ocupa y preocupa a cada ser humano. De ahí que, por el contrario, el ejercicio a realizar tanto por España como por el resto de los países desarrollados deba orientar su esfuerzo hacia la instauración de un concepto de seguridad centrado en los intereses y las aspiraciones de las personas. Es, desde luego, un cometido inmenso, como cualquiera que suponga un cambio de paradigma, pero no sólo se nos antoja aconsejable sino también imprescindible. Así se deduce tanto de los errores cometidos en el marco de la seguridad de los Estados (en tantas ocasiones defendidos a costa del sufrimiento de sus ciudadanos), como de su inadecuación para hacer frente a los retos que actualmente definen el mundo que nos toca vivir.

Uno de los problemas centrales para articular hoy una estrategia de respuesta preventiva —que asuma realmente la apuesta, entre otras prioridades, por la gobernanza democrática— es que la agenda actual de seguridad internacional está dominada por el equivocado enfoque de la «guerra contra el terror». En este marco, el reto de mejorar las capacidades de los Estados para alumbrar sociedades abiertas queda subordinado a otras consideraciones conectadas con un discurso maniqueo, que prefiere en muchos casos asegurar, a cualquier precio, el apoyo de algunos gobiernos al margen de su comportamiento con su propia población. Simultáneamente, la visión preponderante en el ámbito económico es precisamente contradictoria con las necesidades de esos mismos Estados. Si para los denominados frágiles es de importancia vital



reforzar las capacidades del Estado, dotándolos de mayores medios para responder a las demandas de sus ciudadanos con unos órganos más transparentes y más eficaces, la corriente neoliberal hoy vigente apunta a que el mercado ya tiene soluciones para todo y, por tanto, lo que corresponde es un adelgazamiento del aparato estatal.

En contra de la evidencia sobre la complejidad de los asuntos mundiales, esta visión maniquea del mundo exige un alineamiento nítido («conmigo o contra mí»), con un campo de batalla en el que ambos lados luchan con medios y objetivos estratégicos similares en diferentes escenarios.⁽⁶⁾ En otras palabras, según esta visión, estamos ante una versión modernizada del tipo de guerra tradicional: los nuevos conflictos plantearían objetivos tácticos —cómo responder a los grupos terroristas sobre el terreno— y estratégicos —cómo imponer la democracia en los pueblos afectados o, más probablemente, cómo garantizar el acceso a sus recursos para satisfacer necesidades propias—, pero en ningún caso se entenderían como un reflejo de la nueva realidad global.

Sin embargo, como se recordaba anteriormente, el verdadero problema no es el que supone la coexistencia entre democracias estables y sistemas semi-feudales, sino que el tema central es el cambio social, político y económico que está ocurriendo en todo el mundo, creando redes o sistemas distintos a los tradicionales y no controlables por la jerarquía tradicional de los gobiernos soberanos.

Es por eso por lo que los planteamientos que se hagan bajo la sombra de esta visión, unilateralista y militarista, no son capaces de afrontar las verdaderas causas y consecuencias de este nuevo tipo de violencia organizada. La «guerra contra el terror» es, sin más rodeos, un paradigma equivocado para los retos presentes de la comunidad internacional. En todo caso, aunque los poderes establecidos sobre estas bases llegaran a comprender la inadecuación de su modelo, no son difíciles de entender las razones que seguirían mostrando para evitar enfrentarse a una nueva realidad que les demandaría nada menos que un drástico cambio en el balance del orden establecido. Como ya en el siglo XV Nicolás Maquiavelo apuntaba en *El príncipe*, no hay nada más difícil que cambiar el orden establecido: los que tienen el poder saben exactamente qué perderían, mientras los otros no tienen garantías sobre el resultado de los cambios.

Dentro de esta visión, el papel del Estado sigue siendo fundamental, aunque no monopolista. La creación de redes internacionales de gobernanza⁽⁷⁾

(6) Tal como nos recuerda la actualizada Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el presidente estadounidense el 16 de marzo de 2006. Véase <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.

(7) Slaughter (2004).



sería un primer paso en la dirección correcta, entendiendo que para ello es imprescindible la participación activa de organismos estatales. Además, cabe destacar que el Estado en sí mismo ya no estaría tan alejado de la nueva realidad: en la práctica su naturaleza actual es la de una multitud de actores y redes internas, que ya no tienen el comportamiento racional asumido por la escuela realista dentro de la teoría de las relaciones internacionales.⁽⁸⁾ En este sentido, está bien situado para asumir nuevas responsabilidades dentro de redes todavía más complejas.

Desde la perspectiva de la construcción de la paz, la obstinada permanencia de los conflictos violentos, tanto los clásicos como las denominadas nuevas guerras, es una clara indicación de la insostenibilidad del modelo histórico de gestión de los asuntos mundiales al servicio de la paz y la seguridad (el propio de la seguridad nacional). Su resolución, y mejor aún su prevención, es un reto fundamental para la comunidad internacional y no basta con considerarlos como casos puntuales y excepcionales de una supuesta paz liberal con pretensiones de imposición universal. Hasta ahora, y bajo la batuta de la «guerra contra el terror», la respuesta dominante, sobre todo en el campo occidental, está siendo básicamente reactiva y basada en esquemas obsoletos. Mientras tanto, el Estado sigue perdiendo el poder para mantener su hegemonía absoluta sobre los asuntos internacionales, aunque todavía no existe una red de instituciones globales que pueda responder más eficazmente a los retos existentes.

A pesar del debate suscitado en diferentes ámbitos, como mínimo desde el final de la Guerra Fría, es preciso reconocer que todavía no se ha alcanzado un consenso para identificar con precisión las implicaciones de los procesos de cambio en el sistema internacional y, mucho menos, para articular estrategias, instrumentos y objetivos que permitan resolver los problemas de seguridad de hoy y prevenir los del inmediato futuro. Una de las alternativas que se abren en este horizonte viene representada por el complejo liberal, de corte occidental, que domina el discurso. En todo caso, no parece posible que sea capaz de ofrecer una salida si no es fiel al origen del liberalismo: una defensa del interés del individuo sin interferencias contraproducentes de índole moral, que siempre serían interpretadas a través de los intereses de un determinado grupo más o menos poderoso.

Si se da ese paso, será posible utilizar estrategias ya en marcha —como, por ejemplo, la que aporta la construcción de la paz o la de mejorar algunas instituciones transnacionales— de una manera coherente, con perspectiva de

(8) Badie (2001).



largo plazo y con objetivos claros. La seguridad humana —que entiende que la seguridad de cada uno depende de la seguridad de su vecino— abre las puertas a un final del siglo XXI que pueda ser más esperanzador que su comienzo. En nuestras manos está.

4 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BADIE, B. From Sovereignty to the Capacity of the State. *The New International Relations: Theory and Practice*, M. Smouts (ed.). London: Hurst and Company, 2001.
- BECK, U. *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI, 2002.
- DAVID, Ch. P. *La Guerra y la Paz, Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria, 2007.
- DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. Barcelona: Icaria, 2006.
- FALK, A. *The Declining World Order: America's Imperial Geopolitics*. New York: Routledge, 2004.
- FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, New York: Simon and Schuster, 1996.
- KALDOR, M. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- KAPLAN, R. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House, 2001.
- LUTTWAK, E. *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI, 2005.
- NÚÑEZ, J. A.; HAGERAATS, B. Y REY, F. *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Cuaderno IECAH n° 7, 2007.
- REY MARCOS, F. y GONZÁLEZ BUSTELO, M. Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia. En *Anuario CIP 2000*. Barcelona: Icaria, 2000.
- ROGERS, P. *Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century*. London: Pluto Press, 2002.
- ROSENAU, J. N. Governance in the Twenty-first century. *Global Governance* n° 1, 1995, pp. 13-43.



SLAUGHTER, A. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

VÄYRYNEN, R. (ed.) *Globalization and Global Governance*. New York: Rowman&Littlefield Publishers, 1999.

WULF, H. *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.



Documentación

- 1** Estrategia por la inclusión social: la sociedad civil toma la iniciativa. Tres documentos de propuestas: 2010 Año europeo de lucha contra la pobreza, manifiesto de la Alianza de Primavera y un sistema de garantía de ingresos mínimos para España. **243**



Estrategia por la inclusión social: la sociedad civil toma la iniciativa: Tres documentos de propuestas: 2010 Año europeo de lucha contra la pobreza, manifiesto de la Alianza de Primavera y un sistema de garantía de ingresos mínimo para España

Sumario

1. Una UE en la que podemos confiar. Propuestas de EAPN para una nueva estrategia de la UE posterior al 2010.
2. Manifiesto de la Alianza de Primavera.
3. El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un «sistema» poco sistemático.

1 UNA UE EN LA QUE PODEMOS CONFIAR. PROPUESTAS DE EAPN PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE POSTERIOR AL 2010⁽¹⁾

Este documento se elaboró inicialmente como una propuesta para la preparación de las bases del Seminario de EAPN sobre el año 2010 y posteriores, celebrado en Bruselas el 29 de mayo de 2009, en el que participaron los grupos de trabajo de inclusión social y empleo y de fondos estructurales de EAPN, así como miembros de otras asociaciones. Expone las propuestas de EAPN para una estrategia de la UE a partir del 2010, basadas en la postura actual de EAPN, haciendo uso de debates con los grupos de trabajo de EAPN y de las conclusiones de la 8ª Reunión Europea de personas en situación de pobreza que tuvo lugar en Bruselas en Mayo. Los debates y las conclusiones se utilizaron para terminar el borrador inicial y el documento revisado se trató en la Asamblea General en Viena el 13 de junio de 2009. Al mismo tiempo, EAPN trabaja junto con la Plataforma Social en el desarrollo de un manifiesto de la Alianza «Spring Alliance», con la participación de las organizaciones de medio

(1) Se puede acceder al texto íntegro en http://eapn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=205:ueconfiar&catid=45:propias-de-eapn&Itemid=74

ambiente (EBB), y los sindicatos (ETUC), para profundizar en las propuestas para una visión y estrategia para la UE sostenibles. Este manifiesto se presentará en 2009 o 2010. EAPN apoya enteramente este manifiesto ampliado.

Este documento se dirige fundamentalmente a los órganos decisorios de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento Europeos), sobre actuaciones a nivel de la UE, aunque su distribución dependerá de los Estados Miembros.

A. Nuestra posición

i) Aceptar el reto del 2010

El año 2010 es un momento crucial para la UE. El 2010 marca el Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social y es la fecha fijada por la Estrategia de Lisboa en el año 2000 para lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza. Es un momento vital para evaluar los logros de la UE en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la exclusión social, y hasta qué punto la estrategia de crecimiento y empleo y la Estrategia de Protección e inclusión social de la UE (el MAC social)⁽²⁾ han sido instrumentos eficaces y qué cambios son necesarios para lograr el progreso social.

ii) Un modelo económico que no conlleva prosperidad para todos

Sin embargo, la crisis económica plantea nuevas cuestiones. No sólo se eleva el riesgo de que se vean en la pobreza nuevos grupos, sobre todo a través de la pérdida de empleos, vivienda y empeoramiento de los ciclos de deuda, sino que aquellos que ya se encuentran en la pobreza se enfrentan a un endurecimiento de su situación, ya que el déficit público causado por los bajos ingresos fiscales y el rescate de los bancos se está recuperando a través de recortes en el gasto público. La crisis ha puesto de manifiesto no sólo los peligros de un mercado financiero no regulado, sino también la debilidad básica del modelo económico que ha promovido el crecimiento económico e incrementado el consumismo a expensas de la cohesión social. La competencia y el libre mercado han prevalecido sobre la defensa de los derechos fundamentales, y el crecimiento no ha tenido como resultado menos pobreza, sino que ha incrementado las desigualdades entre regiones, así como entre ricos y pobres. Esto ha convertido la desigualdad en el motor principal de una economía inestable e insostenible a nivel global.

(2) La Estrategia de Protección e Inclusión Social de la UE se denomina a menudo el «MAC Social». Se refiere al método europeo de «derecho indicativo» para promover el intercambio y la convergencia entre los Estados miembros en áreas como la política social donde las competencias residen en los Estados miembros más que en la UE. Esto se denomina Método Abierto de Coordinación (MAC).



iii) No más negocios como de costumbre – Momento de cambio

La crisis plantea varios retos a la UE, pero es también una oportunidad para perfilar una nueva visión para la UE y su papel en el mundo. La baja tasa de participación en las últimas Elecciones Europeas y la vuelta de representantes anti-democráticos, e incluso explícitamente racistas, es motivo de gran preocupación. Debe comenzarse un nuevo debate que confirme enérgicamente la visión ética y los valores de la UE. El punto de partida debe analizar abiertamente las *causas de la crisis y el fracaso del actual modelo de crecimiento y empleo para distribuir riqueza y bienestar de forma eficaz, combatir la discriminación y promover la cohesión social*. Una nueva visión de la UE cuestionará el supuesto de un desarrollo constantemente creciente y si éste puede ser compatible con el desarrollo sostenible y la equidad global. Se invertirán tiempo y recursos en enfoques alternativos para lograr un «modelo de crecimiento ético y sostenible». Sobre todo, se asegurará que el nuevo modelo propuesto ponga la economía al servicio de las necesidades sociales (tanto para el medioambiente como para las personas), y reduzca activamente las desigualdades y la pobreza, basándose en un enfoque originado en los derechos. Este modelo es vital para demostrar que la UE puede cumplir sus promesas de seguridad y dar una visión coherente y sostenible en la que las personas puedan confiar para defender sus intereses y el bien público, en beneficio de las personas y del planeta.

B. Nuestras necesidades

Una UE en la que podamos confiar:

- Anteponer las personas y el planeta a los beneficios.
- Poner la economía al servicio de un desarrollo social y sostenible.
- Reconocer la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y la defensa de los derechos fundamentales, como un reto prioritario y requisito esencial para el progreso (a nivel europeo y global).

1) Una UE en la que podemos confiar: una nueva estrategia social y sostenible de la UE posterior al 2010 que haga del progreso de la lucha contra la pobreza y la desigualdad un requisito esencial.

- Hacer de la consecución de la Carta de los Derechos Fundamentales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la reducción de la pobreza y la desigualdad (en la UE y a nivel global), un requisito esencial para el progreso en los años posteriores al 2010.

- Establecer nuevos objetivos primordiales, priorizando la cohesión social y la defensa de los derechos fundamentales, logrados a través de una estructura equilibrada (económica, laboral, medioambiental y social), que refuerce el papel de Protección Social de la UE (pensiones, sanidad y cuidados de larga duración) y de las Estrategias de Inclusión Social.
- Desarrollar herramientas más eficaces que aseguren la implementación, incluyendo los objetivos nacionales y de la UE contra la pobreza y la exclusión, la falta de vivienda, etc.; nuevos indicadores múltiples para medir no sólo el PIB sino también el progreso y un uso eficaz de los presupuestos de la UE incluyendo los fondos estructurales para lograr la inclusión social.
- Establecer un compromiso para evitar cualquier clase de *dumping* social destinado a aumentar la competitividad de la economía global. Deben protegerse y aumentarse los derechos de los trabajadores, los estándares de bienestar social y los regímenes tributarios progresivos.

2) Un Pacto Social - Cumplir con los Derechos y la Solidaridad para:

- Luchar contra las causas de la pobreza reduciendo la desigualdad, logrando una distribución más justa de la riqueza.
- Transformar la protección social en un punto de partida: garantizando ingresos adecuados, sistemas de seguridad social universales y acceso a servicios sociales de calidad.
- Crear un camino hacia la inclusión: hacer realidad un enfoque integrado de la inclusión activa.
- Defender el empleo de calidad y crear nuevos puestos de trabajo de acuerdo con las nuevas necesidades: invertir en empleos de calidad social/medioambiental y en economía social.
- Evitar la discriminación y promover la diversidad.
- Promover la justicia social y la igualdad globales.

3) Construcción de una asociación dinámica para el cambio.

- Implementar un gobierno participativo y efectivo que involucre a las personas en situación de pobreza y a las ONG, a todos los niveles y estadios del ciclo político de la UE, a través de un diálogo civil efectivo.
- Asegurar apoyo, tanto económico como de otro tipo, a las ONG, garantizando su independencia como proveedores de servicios y agentes clave



que facilitan la participación ciudadana de personas en situación de pobreza.

2 MANIFIESTO DE LA ALIANZA DE PRIMAVERA

La Alianza de Primavera es campaña de conjunta impulsada por cuatro grandes organizaciones europeas de la sociedad civil: Oficina Europea de Medio ambiente (European Environmental Bureau - www.eeb.org), Confederación Europea de Sindicatos (European Trade Union Confederation - www.etuc.org), Plataforma Social (Social Platform - www.socialplatform.org) y Concord (www.concordeurope.org).

Uno de los objetivos principales de la UE ha sido generar prosperidad económica. En gran medida, se pretendía promocionar la productividad y el consumo para mejorar la cohesión social, estimular el empleo, reducir la pobreza y avanzar en la protección medioambiental. Pero este crecimiento económico y competitivo se convirtió en un objetivo en sí mismo, más que medidas para un fin, articulados en la renovada «Estrategia de Lisboa» lanzada en 2005, la cual señaló la desregulación. Aunque se progresó en algunos temas, las políticas sociales y medioambientales demostraron ser demasiado débiles para alcanzar sus objetivos y se fracasó en la prevención del daño ecológico, al tiempo que aumentó la desigualdad en nuestras sociedades.

Para colmo, la Unión europea está enfrentándose a una crisis económica sin precedentes. La lección que se extrae de estos acontecimientos es clara: necesitamos urgentemente un cambio significativo en la dirección estratégica de la UE. Este año se elige una nueva Comisión y Parlamento, y en 2010 los jefes de Estado y de Gobierno de la UE aprobarán una nueva estrategia para la UE. El momento de influir en la dirección estratégica de la UE es ahora. Tenemos una oportunidad única para garantizar que la UE pone la economía al servicio de la ciudadanía y del planeta y no al revés.

La Alianza de Primavera ha sido creada con este propósito. El manifiesto está apoyado también por organizaciones de todos los ámbitos de la sociedad civil y más allá, incluido el movimiento de Comercio Justo, las campañas contra la pobreza y por la sanidad, las organizaciones de consumidores y representantes de la comunidad científica. Este Manifiesto señala diecisiete propuestas para una UE que sitúe en primer lugar a la ciudadanía y el planeta. Dichas propuestas están agrupadas en seis bloques:

- A. Establecer una estrategia económica y de gobernanza que sirva a las personas y el planeta.

- B. Preservar y recuperar los ecosistemas
- C. Establecer sociedades globales
- D. Promover el empleo verde y de calidad.
- E. Asumir responsabilidad mundial
- F. Mejorar la democracia.

Se puede acceder al texto íntegro del manifiesto en el siguiente enlace:
http://www.springalliance.eu/images/sa_manes.pdf

3 EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA: UN «SISTEMA» POCO SISTEMÁTICO⁽³⁾

El conjunto del «sistema» de garantía de ingresos mínimos en España es significativamente amplio y complejo y uno de sus déficits importantes es no haber sido concebido nunca como un todo, por lo que presenta importantes problemas de articulación que limitan significativamente su eficiencia en la reducción de las desigualdades y de la pobreza en nuestro país. Si lo llamamos «sistema» es más como un eufemismo que como un concepto.

En 1984 Cáritas lanzaba una campaña de denuncia pública poniendo de manifiesto la existencia de 8 millones de pobres. Dos décadas y media después, las estadísticas, ahora oficiales, siguen poniendo de manifiesto la existencia de la misma proporción de personas en situación de pobreza relativa. Han cambiado los métodos de cálculo, han cambiado las instituciones encargadas de hacerlo (ahora el INE y EUROSTAT), pero España sigue siendo uno de los países europeos con mayores niveles de desigualdad social y de pobreza. Sorprende sobre todo que durante este periodo, España ha experimentado un proceso de cambio social, económico y político muy importante: han madurado sus instituciones democráticas, se han atravesado etapas de intenso crecimiento y crisis económicas, procesos de reconversión industrial y reformas laborales de gran calado. Se ha experimentado uno de los procesos más intensos de inmigración de la historia de España (y de los más importantes del mundo en este periodo). Ha habido, en su conjunto, una significativa mejora de los sistemas de bienestar (alguno de ellos, como los servicios sociales personales, casi inexistentes hace 25 años), y ha mejorado en general el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, se mantienen, como una carac-

(3) Se puede acceder al texto íntegro en la sección **Documentos** (Agentes y Actores sociales) de la página Web de la Fundación FOESSA (www.foessa.es).



terística estructural, los mismos niveles de pobreza que hace un cuarto de siglo: un 19% de la población, 4 puntos más que la media europea (EU-15), y prácticamente el doble que países como Holanda o Dinamarca.

Aunque las estadísticas ponen de manifiesto una reducción de la pobreza más extrema y aunque cabe pensar que incluso los sectores más desfavorecidos también se han beneficiado (aunque menos) de la prosperidad general de la sociedad española, el mantenimiento de los niveles de pobreza relativa en este periodo de veinticinco años pone en cuestión la efectividad del sistema de garantía de ingresos mínimos en España, muchos de cuyos dispositivos no existían al comienzo del mismo.

Los dispositivos que garantizan unos ingresos mínimos en España han ido apareciendo en distintos momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos. Por un lado, se han distinguido aquellos colectivos claramente al margen del mercado de trabajo (personas ancianas y con discapacidad) de los que son potencialmente activos. Por otro lado, se ha organizado su protección a veces como una extensión de la seguridad social contributiva (porque se encontraban en su ámbito de protección) y otras veces al margen de la misma.

Cuando se plantea el debate sobre la pobreza, la atención recae habitualmente en las rentas mínimas, pero no es ésta la principal prestación orientada a personas y hogares con muy bajos recursos (que requiera una prueba de necesidad). El panorama es mucho más complejo y las diferencias son muy notables entre unas y otras en cuanto a la forma en la que se tratan estas situaciones de necesidad en cada caso. Tanto los Complementos de Mínimos de Pensiones como las Pensiones No Contributivas tienden a cubrir prácticamente la totalidad de su demanda potencial y el nivel de control sobre la situación de los perceptores es extremadamente laxo, hasta tal punto que la mayoría de los pensionistas de la Seguridad Social con Complemento de Mínimos no se enteran de que lo cobra ni lo distingue de la parte de su pensión por la que efectivamente cotizó. Los subsidios asistenciales por desempleo sitúan a los perceptores en una situación claramente más incómoda (sujetos a obligaciones más o menos estrictas según las modalidades, más claramente en la Renta Activa), y su nivel de cobertura es más reducido: sólo una parte de los desempleados sin prestación contributiva lo reciben. Pero sin duda las rentas mínimas de las comunidades autónomas (o sus equivalentes) son las que centran la atención del escrutinio social, las más sujetas a todo tipo de condiciones disuasorias, y las que tan sólo llegan a una proporción extremadamente reducida de los hogares que las necesitarían (aquellas situadas por debajo del baremo establecido).

Una propuesta de actuación a tres niveles y con tres ritmos distintos

Del análisis llevado a cabo se desprende la necesidad de revisar en su conjunto el sistema de garantía de ingresos mínimos, articulando todos los dispositivos que lo componen, y dentro de eso habría que acometer una reforma profunda de las rentas mínimas que sólo sería viable con una implicación muy directa de la administración central del Estado. Además, las necesidades de la racionalidad a medio y largo plazo se entrelazan con la urgencia de dar respuestas inmediatas a las necesidades sociales que genera la crisis económica. Del cruce de estos dos ejes, planteamos tres líneas de actuación distintas que deberían tener unos ritmos y unos objetivos también diferentes:

A. La revisión y articulación del Conjunto de dispositivos del SGIM

A modo de propuesta, y a la luz de las disfunciones que hemos mostrado aquí, parece razonable pensar que la reforma del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos tendría que plantearse con los siguientes objetivos:

- la garantía efectiva de unos ingresos mínimos para todos,
- la garantía de la cohesión territorial y la mejora de la articulación entre los niveles de la administración central, autonómica y local,
- la articulación (homogeneización en ciertos aspectos) de los criterios de acceso, de las cuantías y niveles de protección, así como de las escalas de equivalencia, todo ello con una referencia más adecuada al nivel de las necesidades reales de las familias,
- el aumento del nivel de protección y la mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos,
- el desarrollo de una concepción de la «activación» para todos que sustituya la lógica de la contraprestación por la de la promoción,
- una mejor articulación con el mercado de trabajo para los colectivos potencialmente activos en el conjunto de los dispositivos de mínimos.

Qué mejor contenido podría plantearse para el nuevo modelo social que ha de salir de la crisis que comenzar los pasos razonables para acometer este ambicioso plan de reforma, empezando, entre otras cosas, a superar el déficit de información existente en cuanto al impacto real de cada uno de los dispositivos en los sectores más necesitados, de sus efectos en la reducción de la pobreza y de la articulación entre todos ellos en dicho espacio social.



B. La refundación de las rentas mínimas de las comunidades autónomas que resuelva fundamentalmente sus límites de cobertura en una buena parte del país

Pocos años después de su nacimiento a principios de los noventa, desde el Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales (inicialmente el Ministerio de Asuntos Sociales) se trataba de desarrollar una línea de coordinación entre los salarios sociales de las comunidades autónomas a través del intercambio de información entre los responsables autonómicos. Nunca se ha planteado seriamente un rol de mayor protagonismo de la administración central, más allá de la recopilación de los datos y la convocatoria de las reuniones sectoriales. Desde la perspectiva de un largo periodo con este tipo de iniciativas, podemos afirmar que han sido un rotundo fracaso como mecanismo para reducir las diferencias entre unos y otros territorios en cuando al nivel de cobertura y los derechos de los ciudadanos más excluidos. Sólo desde este reconocimiento podrán pensarse otro tipo de iniciativas más efectivas para llegar realmente a completar la última red de seguridad de la protección social en España. Las opciones a barajar no serían muy distintas de las que se plantearon a principios de los 90:

- Asunción por la Seguridad Social de esta nueva «contingencia».
- Aprobación de una ley de mínimos con carácter estatal.
- Lanzamiento de un nuevo «plan concertado» para las rentas mínimas.

En cualquiera de las tres opciones, sin embargo, será necesario contar con la opinión de las CC.AA. que actualmente se ocupan (mejor o peor) de esta competencia; y será muy difícil contar con su beneplácito si no hay un compromiso de financiación significativo por parte de los presupuestos del Estado.

Algunas comunidades autónomas, de hecho, han ido asumiendo en los últimos años iniciativas interesantes en varios ámbitos: a) la reforma (refundación más bien) de los programas de rentas mínimas, b) la aprobación de planes regionales de lucha contra la exclusión social (o de inclusión, según las distintas terminologías) que pueden ayudar a movilizar recursos estratégicos para potenciar las posibilidades de incorporación social de la personas, c) la reordenación y el refuerzo de la red de atención primaria orientada a mejorar la capacidad de intervención social de los servicios sociales de atención primaria, d) la experimentación de nuevos mecanismos de incentivos al empleo basados en potenciar la compatibilidad de las rentas mínimas y los bajos salarios, con umbrales mayores de protección, que pueden expandir el espacio social de las rentas mínimas a los sectores precarios.

C. La reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción como medida de choque contra la crisis que permita afrontar el escenario de desprotección social previsible a partir del segundo semestre de 2009

La Renta Activa de Inserción puede ser un buen instrumento para dar respuesta a estas necesidades más urgentes si se introducen las reformas necesarias. Algunas de sus principales ventajas serían las siguientes:

La RAI tiene ya una cierta capacidad de incidir en la pobreza severa. El número de perceptores de la RAI es ya superior en términos anuales a las rentas mínimas de las CC.AA. en la mayor parte del Estado. Descontando el País Vasco (que supone el 35% de los perceptores del Estado), en todo el año 2008 hubo en España 74.442 perceptores de rentas mínimas, mientras que la nómina mensual de la RAI ascendía ya en diciembre de 2008 a 75.749 (y ascendió a 88.251 en marzo de 2009).

La cuantía de la prestación efectiva es mayor en la RAI: 4.640 € en los 11 meses de prestación, frente a las 3.859 € de media por perceptor en las RMI en 2008 (3.268 € si descontamos el País Vasco).

El Servicio Público de Empleo Estatal (junto con los servicios de las CC.AA.) cuenta con una red amplia de oficinas con criterios homogéneos a la hora tanto de tramitar las prestaciones económicas como de poner en funcionamiento las medias de activación.

La tramitación de una reforma de la RAI podría hacerse de una forma sencilla y rápida, dando respuesta así a una buena parte de las necesidades sociales que han ido apareciendo.

Ahora bien, la normativa actual de la Renta Activa de Inserción tiene una serie de rigideces y de criterios restrictivos que reducen significativamente su cobertura y explican las limitaciones que ha tenido como vía de respuesta a las situaciones de pobreza severa. Para superar estos límites, sugerimos la introducción de las siguientes medidas de reforma:

1ª Opción: una reforma en los requisitos generales:

- a) Eliminar el requisito de la edad (artículo 2.1.a), destinando la RAI a los desempleados de todas las edades (en el 40% de los hogares en pobreza severa la persona sustentadora principal es menor de 45 años).
- b) Eliminar la exigencia de 12 meses de inscripción en las oficinas de empleo (art. 2.1.b): bastaría con estar inscrito y demostrar no haber trabajado en los 6 meses anteriores (la expansión de empleos precarios de corta



duración ha facilitado el acceso de muchas personas en pobreza severa a ellos: no tendría sentido que eso ahora limitara sus derechos sociales).

- c) Revisar los ingresos computables (eliminado por ejemplo las becas por estudio o las ayudas de asistencia social finalistas).
- d) Reducir el periodo de no percepción previa de 1 año (art. 2.3.a): Cabrían dos opciones:
 - Reducir el periodo a 3 o como mucho a 6 meses (sería suficiente para provocar el efecto de incentivo negativo de la activación).
 - Eximir del periodo previo de no percepción cuando haya una valoración positiva del asesor de empleo.
- e) Ampliar los periodos de percepción que puedan disfrutarse, pasando, por ejemplo, de 3 a 5 periodos (art. 2.3.b). (especialmente en un periodo de crisis económica, la limitación temporal tiene básicamente un efecto de desprotección social, sin llegar a generar el efecto de activación que se persigue en un mercado de trabajo que ofrece oportunidades muy reducidas).

2ª Opción: establecer un quinto colectivo con derecho a participar en el programa:

Se establecería un quinto supuesto para los hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de pobreza. Podría establecerse con tres referencias:

- Hogares con ingresos inferiores al 30% de la renta mediana por unidad de consumo (establecida con la escala de 1 para el primer adulto, 0,5 para los siguientes adultos y 0,3 para los menores de 16).
- Hogares con ingresos inferiores al 75% del SMI para una persona, más el 40% para las siguientes personas adultas, más el 25% para cada menor.
- Hogares con ingresos inferiores al 80% del IPREM para una persona, más el 40% para las siguientes personas adultas, más el 25% para cada menor.

En este 5º supuesto, no debería acreditarse la antigüedad en el desempleo, ni ser mayor de 45 años.

Nota: Tanto en una opción como en otra (especialmente en la primera) podría establecerse la limitación de un máximo de perceptores por hogar (por ejemplo, 2).

D. Cuantificación aproximada

Estos distintos objetivos que hemos planteado tienen como nexo común la ampliación de la cobertura actual del sistema, ya sea a través de la extensión de alguno de los programas existentes o la creación de una nueva figura.

Los costes de la extensión de la cobertura del sistema de garantía de rentas a los hogares que agotan sus prestaciones de desempleo no son desdeñables. En un cálculo muy general, se puede partir de la cifra actual de hogares sin ingresos (472.279 hogares en la última Encuesta de Población Activa) como volumen máximo de beneficiarios potenciales y tomar como referencia un objetivo de protección equiparable al de otras prestaciones asistenciales. Un planteamiento razonable es tratar de cubrir las necesidades básicas a través de una cantidad uniforme proporcionada por el gobierno central, que podría ser complementada por las Comunidades Autónomas atendiendo al tamaño y las características del hogar.

Un valor máximo de referencia podría ser el 85 por ciento del salario mínimo, que es equivalente al IPREM. Si se multiplica esa cifra por el número anterior de hogares descontando los que ya reciben protección de los sistemas autonómicos de rentas mínimas (114.157 hogares en 2008) se llega a un valor máximo de 2.265 millones de euros anuales, que supone una cifra cinco veces mayor de lo que en la actualidad están gastando las Comunidades Autónomas en las prestaciones de los programas de rentas mínimas de inserción.⁽⁴⁾ Si el objetivo se fijara en una cuantía equivalente al 75 por ciento del SMI, el coste total bajaría a algo más de dos mil millones de euros. Si la decisión fuera acercar el baremo al promedio de las cuantías de las rentas mínimas autonómicas (66,4% del SMI) el coste total sería 1.781 millones de euros. De esas cantidades debería descontarse, en cualquier caso, la diferencia entre el baremo fijado y los ingresos disponibles de los hogares potencialmente beneficiarios, dado que éstos no tienen por qué ser necesariamente nulos ante la posibilidad de que haya transferencias entre los hogares o exista posibilidad de consumo de ahorro previo. Por el lado contrario, como se ha señalado, si se quisiera ampliar la cobertura no sólo a los hogares que carecen de ingresos del trabajo y de otras prestaciones sino también a todos aquellos con rentas por debajo de

(4) Las cifras que resultan de restar al número total de hogares sin empleo los actuales beneficiarios de rentas mínimas no son muy diferentes de las que se obtienen de un escenario alternativo con una Renta Activa de Inserción ampliada. La demanda potencial de ésta dependería de la evolución de los hogares en pobreza severa con algún empleo, la evolución de la cobertura de las rentas mínimas de las CC.AA. ante la crisis y el propio contenido que tendría una reforma de la RAI que pudiera aprobarse. En la hipótesis de que se mantuviera la proporción de hogares en pobreza extrema en los que hay algún empleo (un tercio del total), que las rentas mínimas aumentaran como mínimo un 50% y que la RAI no llegara hasta los colectivos más excluidos, habitualmente al margen de los programas de empleo, se podría llegar a una demanda potencial de hasta 300.000 hogares.



un mínimo representativo de las formas más severas de pobreza deberían añadirse también las cifras correspondientes a los hogares con salarios muy bajos, que aunque tienen empleo éste resulta insuficiente para cubrir sus necesidades.

Aunque tardaremos todavía en disponer de datos que confirmen estas estimaciones, lo que sí es previsible es que los tres grupos que hemos identificado antes hayan crecido en tamaño, pero no con la misma rapidez: el colectivo más cercano al mercado de trabajo (a) que presenta menores problemas de exclusión social está creciendo más rápidamente como efecto del aumento del desempleo. Pero también cabe esperar un empeoramiento de la situación económica de otros sectores más excluidos (b.1, b.2 y c) como lo demuestra la rápida expansión de ayudas de emergencia en todo tipo de entidades públicas o privadas. Dejar a estos colectivos al margen de las mejoras en la protección social que tratan de introducirse tendría grandes costes en términos de sufrimiento humano y también fuertes riesgos de conflicto social. Para evitar ese riesgo, nos parece fundamental plantear **la triple estrategia que aquí hemos presentado.**

Reseñas bibliográficas

- 1** De la exclusión a la ciudadanía. Análisis de los factores, barreras y oportunidades.
M. Basagoiti Rodríguez, P. Bru Martín y M. Alves Bayer (Coords.) **259**
- 2** Gestión de caso (y métodos afines) en servicios sanitarios y sociales.
Demetrio Casado (Coord.) **261**
- 3** Promesas Vacías: ¿Qué ha sido del «desarrollo» en la Ronda de Doha de la OMC?
Javier Pérez González **264**



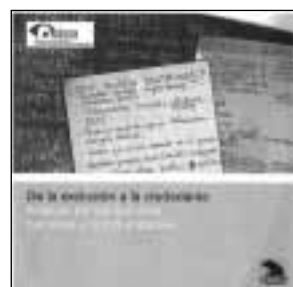


Reseñas bibliográficas

DE LA EXCLUSIÓN A LA CIUDADANÍA. ANÁLISIS DE LOS FACTORES, BARRERAS Y OPORTUNIDADES

**BASAGOITI RODRÍGUEZ, M.; BRU MARTÍN, P.
y ALVES BAYER, M. (COORDS.)**

Asociación Madrileña de Entidades y Empresas de
Inserción (AMEI).



El contenido principal de este libro, «*De la exclusión a la ciudadanía. Análisis de los factores, barreras y oportunidades*», viene marcado por dos ejes principales. El primero de ellos se centra en la exclusión social y su medición, mientras que el segundo nos habla de la ciudadanía y su promoción.

Este es un documento que refleja el trabajo realizado por investigadores de diversas entidades sociales que desarrollan proyectos e iniciativas de inserción sociolaboral en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Este estudio presenta los resultados obtenidos a lo largo de 15 meses de trabajo, con la intención de abordar la cuestión conjuntamente, intercambiando experiencias para poder entender cuáles son los factores, es decir, las causas que generan la exclusión y cómo poder combatirla para poder ser un ciudadano de pleno derecho.



En la primera parte de esta publicación los autores plantean qué se entiende por exclusión social y cuáles pueden ser las posibles causas de este fenómeno. Señalan que este concepto hace referencia «a una situación de estar fuera o dejar fuera, que afecta a determinadas personas y grupos sociales», y destacan que todos los instalados en una sociedad de riesgo somos vulnerables ante esa situación.

Analizan los factores que más inciden en la exclusión social, este análisis se hace a través de dos fuentes; en primer lugar preguntando a los colectivos que más se ven afectados por este fenómeno y que acuden a sus proyectos y servicios, y por otro analiza el trabajo de autores que se han dedicado al tema. Entre los ámbitos que abordan se pueden destacar: el laboral, educación-formación, vivienda, salud, redes sociales, etc.

Desde las entidades sociales se percibe que los factores que más influyen en la exclusión son los relacionados con el empleo. Las mujeres, jóvenes y las personas mayores de 45 años son los grupos que se ven más afectados por la precariedad laboral. Además el factor económico es clave en esta situación, ya que limita el acceso a los recursos.

Otros factores de influencia son la inestabilidad-ruptura de las redes sociales (principal sistema de apoyo), el no acceso a una vivienda, la discriminación, la falta de libertad e inseguridad, el estado (políticas, leyes, etc.), información, recursos (económicos), falta de participación ciudadana, la familia (casos con enfermos mentales).

En la segunda parte de este trabajo se analiza el concepto de ciudadanía y cuáles son los elementos que constituyen la condición de ciudadanía, es decir, los derechos del ciudadano.

Tratan el tema de la percepción subjetiva de los Derechos de Ciudadanía, donde plantean el conocimiento y la valoración que se tiene de estos derechos, sus barreras y dificultades y los recursos con que se puede contar para su consecución.

Este libro continúa planteando una serie de estrategias e instrumentos de inclusión social que ponen en marcha la iniciativa social.

Este trabajo que aquí presentamos, cierra con una recapitulación de todo lo expuesto, donde encontramos las conclusiones y propuestas de los autores.

DAVID MOSQUEDA ARRIBAS

GESTIÓN DE CASO (Y MÉTODOS AFINES) EN SERVICIOS SANITARIOS Y SOCIALES

DEMETRIO CASADO (COORD.)

Publicación de los materiales de las **VII Jornadas del SIPOSO**, de Hacer Editorial.

Políticas Sociales en Europa, n.º 25 y 26, 2009 (Hacer Editorial)



La coordinación entre diferentes servicios en favor de una asistencia más personalizada constituye, sin duda, una exigencia creciente en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios. Respondiendo a esta necesidad, este número doble de la revista *Políticas Sociales en Europa* está dedicado a la gestión de caso y otros métodos similares.

Este conjunto de estrategias responden a dos fenómenos bien conocidos. De un lado, está el incremento de situaciones de dependencia o discapacidad que se registran en todos los países occidentales. En efecto, la mejora de las condiciones de vida y los avances médico-sanitarios han permitido el aumento de la población de edad avanzada, la mayor longevidad de las personas con discapacidad y la mayor supervivencia de quienes han sufrido traumatismos graves o presentan alguna enfermedad crónica. A su vez, estos cambios demográficos han coincidido con nuevas formas de organizar la asistencia social y sanitaria, terreno donde los formatos totales (hospitales de crónicos, centros psiquiátricos de internamiento permanente, residencias asistidas) han cedido protagonismo a los recursos parciales (hospitales de agudos, de convalecencia o de día; hospitalizaciones domiciliarias, ayuda domiciliaria, centros de día, residencias para estancias temporales), que se combinan en función de las necesidades de cada usuario. Ambas tendencias, la demográfica y la organizativa, han suscitado la necesidad de mejorar la coordinación en múltiples sentidos: entre unos servicios y otros, entre los servicios sociales y los sanitarios, y en el seno de cada servicio.

El empleo de la metodología de la gestión de casos en este contexto centró los debates de las VII Jornadas del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO) de 2008. Buena parte de las ponencias allí presentadas, junto a otros materiales, se recogen ahora en este número de la revista *Les Politiques Sociales*, que ha sido coordinado por el director del SIPOSO, Demetrio Casado.



La gestión de casos no es ajena a nuestros servicios sanitarios y, de hecho, ha sido incorporada a la praxis del sector público (cfr. art. 12.1 de la Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud). También existen precedentes del uso de este tipo de metodologías en los servicios sociales, como muestra la figura del trabajador de referencia, con la que se pretende dar un nuevo impulso al trabajo social comunitario. Sin embargo, en ambas esferas es mucho lo que falta por hacer. Este número de la revista aspira, justamente, a difundir en nuestro país la gestión de casos y los métodos afines no sólo profundizando en su vertiente más teórica, sino también dando a conocer algunas experiencias de aplicación de estas herramientas.

La primera de las seis secciones en que se divide este número tiene carácter introductorio. Empieza con un artículo de Demetrio Casado, que, partiendo de la complementariedad entre servicios sociales y sanitarios y de la deseable continuidad entre la atención social y la geriátrica/gerontológica, repasa las principales fórmulas de coordinación y gestión asistencial personalizada. Le sigue un texto de Manuel Aznar López, «*El Defensor del Pueblo como gestor de casos sanitarios y sociales*», en el que describe once casos presentados ante dicha entidad que muestran las dificultades de coordinar intervenciones sociales e intervenciones sanitarias. Cierra el apartado una reflexión de las profesoras Pilar Monreal y Arantza del Valle, «*Un Viaje sin brújula. La experiencia de los usuarios en la atención sociosanitaria*», en la cual analizan la experiencia de los usuarios con un problema de salud cuando se dirigen a los servicios de atención comunitaria en Cataluña.

El segundo bloque está dedicado a la salud mental y lo abre un texto del psiquiatra José García González sobre los cambios asistenciales que se han producido en este ámbito tras la reforma psiquiátrica iniciada en España en la década de 1980. Esta visión general se completa con tres experiencias concretas: una sobre el tratamiento asertivo comunitario en el área sanitaria de Oviedo, a cargo del psiquiatra Javier Montejo; otra sobre «*Los equipos de apoyo social comunitario*» de la Comunidad de Madrid, presentada por Juan Fernández Blanco; y la última en torno a los pisos supervisados y los programas de apoyo a la reinserción social de personas con enfermedad mental grave y crónica en situación de exclusión social (PRISEMI) que se desarrolla también en la Comunidad de Madrid, y que expone su coordinador, Fran Recalde.

El ámbito hospitalario sirve de eje a los contenidos de la tercera parte de este número. Comienza con la aportación de Dolors Colom, que expone las bases del «*trabajo social sanitario y la planificación del alta sanitaria*». Ya desde un punto de vista aplicado, Rosario Suárez Iglesias, evalúa el programa de planificación de alta hospitalaria desde la perspectiva que dan sus diez años de

experiencia en el Complejo Hospitalario Universitario de A Coruña. Para terminar, Begoña Gutiérrez González, analiza la gestión de casos en el contexto de las comisiones hospitalarias contra la violencia existentes en el Servicio Madrileño de Salud.

La cuarta sección del número gira en torno a las intervenciones en contextos de marginalidad social y en ella se recogen dos experiencias: en primer lugar, «*El programa de acompañamiento para la inclusión social en la Región de Murcia*», presentado por los trabajadores sociales de ese programa Consuelo García Olivares y José Luis Ortega Cañavate; y en segundo lugar, «*El programa de intervención psicosocial con ancianos aislados en la ciudad de Madrid*», cuya descripción está a cargo de Berta Ausín y Ana Belén Santos-Olmo, profesionales de dicho programa de la Dirección General de Mayores del Ayuntamiento de Madrid.

El de la dependencia constituye, sin duda, uno de los ámbitos donde más se ha extendido la gestión de casos y las metodologías cercanas. Este bloque de artículos aborda dicho campo de actuación, con textos del sociólogo Miguel Montero sobre «*la gestión de caso en el seguro de dependencia*» alemán, y del consultor Fernando Fantova sobre el acompañamiento social y la autonomía personal.

La sexta y última sección del número reúne un par de trabajos que tienen por objeto el desarrollo de la gestión de casos en España. En esta línea, la profesora Cristina Rimbau propone una reflexión sobre el concepto mismo de gestión de casos a partir de diversas experiencias identificadas en nuestro país. Por su parte, la investigadora Alicia Sarabia razona sobre el perfil que deben tener los profesionales que se dedican a la gestión de casos.

Cierran el número con la sección Documentación donde aparecen una crónica de las VII Jornadas del Seminario de Intervención y Políticas Sociales, firmada por los consultores Carlos Egea y Fernando Fantova; unas fichas que sintetizan los datos básicos de los servicios y programas presentados en ese marco, recopiladas por la profesora M.^a Carmen Sánchez Pérez; y por último, las recensiones elaboradas por el SIIS-Centro de Documentación y Estudios.

En suma, este número doble de *Políticas Sociales en Europa* ha logrado reunir un interesante conjunto de artículos sobre gestión de casos y métodos afines. Combinando textos analíticos con otros más descriptivos, la revista permite aproximarse a los fundamentos teóricos de estas metodologías, constatar su capacidad para reforzar la coordinación entre servicios y la atención personalizada, y, por último, dar a conocer algunas experiencias que pueden resultar inspiradoras.

AITANA ALGUACIL DENCHE



PROMESAS VACÍAS: ¿QUÉ HA SIDO DEL «DESARROLLO» EN LA RONDA DE DOHA DE LA OMC?



Hace ya ocho años, en 2001, la comunidad internacional acordó lanzar la Ronda de Doha de negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio. A esta Ronda se le llamó «Ronda de Desarrollo» debido a que a través de ella se pretendía poner el comercio al servicio del desarrollo, hacer partícipes a los países en desarrollo de los beneficios del comercio internacional y revertir las desigualdades provocadas por décadas de reglas comerciales injustas, especialmente en el sector agrícola. En un raro ejercicio de autocritica, los países ricos reconocieron que el desarrollo de los países pobres era un bien común que beneficiaría a todos y que las reglas que regían el comercio eran un obstáculo para la consecución de ese loable objetivo común.

Ocho años más tarde, Intermón Oxfam ha sacado un nuevo informe denunciando tristemente que las promesas recogidas en la «Agenda de Desarrollo» de Doha han sido incumplidas.

La «oportunidad» que la actual triple crisis (climática, financiera y alimentaria) brinda en términos de espacios de reforma, debería servir de revulsivo a la comunidad internacional para dar un cambio de rumbo y concluir estas negociaciones abordando las urgentes necesidades de desarrollo que estas crisis no han hecho más que ahondar. Pero no parece que éste sea el rumbo por el que los países ricos estén optando. Desde que se inició la crisis económica no han hecho más que mirarse al ombligo, poniendo en marcha planes de salvamento que los países en desarrollo nunca se podrían permitir y postergando para —aún— más tarde cualquier reforma de fondo que pudiera servir de salida conjunta y sostenible de las crisis. Mientras tanto, los peores efectos de esta triple crisis los sufren aquellos países que nada tuvieron que ver con su gestación.

El informe «Promesas Vacías» analiza en qué ha cambiado el mundo en que vivimos desde que se lanzara la Ronda de Doha en 2001. Estamos en medio de una crisis económica mundial sin parangón en nuestros tiempos. La crisis financiera ha puesto de manifiesto los peligros de una liberalización sin control y ha hecho caer grandes multinacionales en una reacción en cadena a nivel mundial, cuyas réplicas han causado estragos en muchos países en desarrollo, que son los que tienen menos capacidad de hacer frente a la crisis. La crisis ali-

mentaria, con sus precios desorbitados, no ha traído beneficios a los productores de los países pobres, sino que ha provocado una grave escasez en muchas regiones. Las amenazas del cambio climático ya son una realidad en muchas partes del mundo, especialmente en los países más pobres, que son los que menos responsabilidad tienen en su origen y los que menos preparados están para abordarlo. La finalización de un acuerdo acorde con la «Agenda de Desarrollo» no sólo ayudaría a revertir la erosión acumulada en el proceso de globalización y a recuperar la confianza en las instituciones multilaterales, sino que en el medio plazo serviría también para aliviar el tremendo coste humano que estas crisis suponen para los países en desarrollo.

A pesar de las presiones por parte de los países desarrollados para que los países en desarrollo acepten las condiciones sobre la mesa, el informe cuestiona por qué han de ser precisamente los miles de millones de habitantes de los países en desarrollo los que rebajen sus expectativas de un futuro más próspero, cuando la comunidad internacional en su conjunto prometió abordar y atajar estos desequilibrios a través de este Ronda de negociación. Bajo las condiciones actuales, los países en desarrollo conseguirán, a lo máximo, un trato «equilibrado». Parece una broma macabra que sólo sea posible un trato «de tú a tú» entre actores en situaciones tan drásticamente desiguales.

El informe ofrece un recorrido por las cuestiones que más se han alejado de las promesas de desarrollo iniciales. Así, las promesas de poner fin a los subsidios agrícolas que distorsionan el mercado se han relegado a lo marginal y se han planteado propuestas cuidadosamente elaboradas para mantener el status quo e incluso, en algunos casos, aumentarlo. Al mismo tiempo, los países ricos han dado la vuelta al «trato especial y diferenciado» y disfrutan de la flexibilidad que quieren mientras que niegan a los países en desarrollo las herramientas necesarias para poder protegerse del dumping (exportación de productos por debajo de su coste de producción, que supone una competencia injusta frente a los productores del país importador) y del aumento de importaciones. Se ha debilitado también la capacidad de los países en desarrollo para excluir ciertos productos de la reducción de aranceles con el objetivo de proteger su seguridad alimentaria y sus medios de vida rural.

En las negociaciones sobre productos industriales, el compromiso de ofrecer a los países en desarrollo más de lo que ellos tendrán que dar a cambio ha sido revertido. Los textos negociados exigen a los países en desarrollo llevar a cabo grandes recortes en sus aranceles y en algunos casos, eliminar los aranceles por completo. Esto se traducirá en desindustrialización, desempleo y pobreza. Sin embargo, al mismo tiempo, a los países desarrollados les ha faltado tiempo para rescatar a sus sectores industriales estratégicos a través de



programas de subsidios incluidos en paquetes de estímulo económico, que sólo ellos pueden permitirse y refuerzan su propia ventaja comercial.

En una valoración general, Intermón Oxfam otorga a la Ronda un suspenso en el «Test del Desarrollo».

¿Qué supondría, por tanto, un acuerdo aceptable, compatible con las aspiraciones de miles de millones de habitantes de prosperar y escapar de la pobreza? Un acuerdo que restaure el equilibrio tras décadas de normas agrícolas injustas y que repare los daños de rondas comerciales anteriores mediante un «trato especial y diferenciado» efectivo en todos los campos de las negociaciones. Supondría también una reforma sustancial de las políticas agrarias de los países ricos para poner fin al dumping y a los subsidios que distorsionan el comercio. Supondría que los países en desarrollo no perdiesen la posibilidad de proteger a sus productores agrícolas vulnerables y de promover nuevas industrias y servicios. Supondría, por último, un mejor acceso de sus agricultores e industrias a los mercados de los países ricos.

Defiende más adelante el informe el derecho de los llamados «países emergentes» a seguir siendo considerados de manera diferente que los países ricos. El hecho de que China, India o Brasil hayan conseguido niveles asombrosos de crecimiento económico en los últimos años consiguiendo sacar a millones de personas de la pobreza no debería ser motivo de «castigo» sino de estímulo. En muchos aspectos, estos países aún se parecen más a África que a España o a Estados Unidos y deberían recibir un pleno «trato especial y diferenciado» en las negociaciones. Lo contrario podría poner en riesgo sus aún frágiles motores de desarrollo y sus exitosos programas de reducción de la pobreza (como el programa brasileño de lucha contra el hambre). Están totalmente legitimados de defender los intereses de sus poblaciones, máxime cuando en estos países un revés aún no sólo significa crisis y desempleo, sino hambre y miseria.

Acaba el informe con una serie de propuestas de futuro, algunas de ellas novedosas, para tratar de encauzar las negociaciones y volverlas a poner en el «camino del desarrollo». Se propone, por ejemplo, usar el marco de los derechos fundamentales para determinar cuál puede ser y cuál no, el contenido de un acuerdo comercial, bajo la premisa de que ningún acto de los Estados queda exento de su obligación de respetar los Derechos Humanos. También se propone llevar a cabo una «auditoría de desarrollo» que ofrezca a los Estados miembros pero también a la sociedad civil un análisis imparcial de aquellos aspectos del acuerdo que están yendo en contra del mandato de desarrollo la Ronda de Doha.

Es el informe, en definitiva, una llamada a la responsabilidad a la comunidad internacional. En un momento en el que se necesita tan urgentemente un



cambio de rumbo ante el reto de la pobreza, la Ronda de Doha tiene que dar un paso al frente y cumplir su promesa de desarrollo. No le queda al multilateralismo mucho crédito para otro fracaso.

JAVIER PÉREZ GONZÁLEZ

Investigador de Comercio Internacional de Intermón Oxfam

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.

2.º La extensión del contenido será máximo de **4.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.

3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria).

4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

Libro: CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997.

Contribución: URIBARRI, Ignacio. *Cooperativas de vivienda*. En: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

Artículo de revista: NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *Documentación social*, abril-junio 2000, n.º 119, pp. 13-37.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es). Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 126 Deuda externa y ciudadanía	10,76
N.º 127 Salud y calidad de vida	10,76
N.º 128 La calidad como imperativo en la Acción Social	10,76
N.º 129 Trabajo en Red	10,76
N.º 130 Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad	11,00
N.º 131 Violencia y sociedad	11,00
N.º 132 Migración: Hacia un modelo de integración social	11,00
N.º 133 Desarrollo local. Desarrollo social	11,00
N.º 134 Construcción y Constitución europea	11,00
N.º 135 Intervenciones ante la exclusión social	11,00
N.º 136 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	11,00
N.º 137 La Europa de los Gitanos	11,35
N.º 138 Vivienda y alojamiento	11,35
N.º 139 Ciudadanía	11,35
N.º 140 Comunicación y sociedad civil	11,40
N.º 141 La protección social de la dependencia en España	11,40
N.º 142 La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz	11,40
N.º 143 Empleo e inclusión	11,40
N.º 144 La prostitución, una realidad compleja	11,75
N.º 145 Re-pensar la intervención social	11,75
N.º 146 Responsabilidad Social de la Empresa	11,75
N.º 147 Migraciones y desarrollo	11,75
N.º 148 La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social	12,20
N.º 149-150 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ...	16,00
N.º 151 Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152 Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20
N.º 153 Acciones para un futuro sostenible	12,70

Próximo título

N.º 155 “La crisis del Medio Rural: Procesos sustentables y Participativos”	12,70
--	-------

El rasgo más característico de los estados del bienestar es la política social. Desde comienzos del siglo XX, viene siendo un esfuerzo y una responsabilidad ineludible de todos los gobiernos de las sociedades avanzadas, aunque pensar que todos los gobiernos, de las diversas ideologías, asuman el compromiso de una política social no significa que tengan una única dimensión.

Es por ello muy importante conocer qué programas específicos se están realizando para tratar un determinado problema o para la atención de un determinado colectivo o vulnerabilidad. Precisamente su divulgación ha de permitir mejorar o extender las buenas prácticas que permitan avanzar en la disminución y/o resolución de los conflictos.

A pesar de ello, no se han abierto muchos espacios para reflexionar sobre la política social más allá del ámbito académico. En este sentido, este número de Documentación Social se ha diseñado para posibilitar la reflexión sobre los objetivos, los límites o el alcance de la política social. Se trata de un espacio lleno de ideología y, por ello, de múltiples miradas, diagnósticos e interpretaciones que aporta un recorrido sobre algunos de los elementos centrales de la política social repensando lo que es o lo que debería ser; analizando el marco de políticas diseñadas para paliar la exclusión social teniendo en cuenta el diseño de servicios o la transferencia de prestaciones; abordando la necesidad de conocer el grado de eficacia de una determinada política para lo cual adquiere importancia la labor de evaluación de las actuaciones. Abriendo, en definitiva, un profundo debate acerca de una nueva manera de entender la protección social y las bondades que podría tener en un momento como el actual, marcado por la crisis económica.

 **Cáritas
Española**
Editores

ISBN 84-8440-434-7



9 788484 404347