

## El malestar de la democracia: la desafección política

### **Monografía**

La democracia española evaluada por expertos (2008-2014).

*Modesto Escobar y Braulio Gómez*

Del desafección a la contienda: crisis, austeridad y ciclo de protesta.

*Enrique Gil Calvo*

Las fuentes del compromiso sociopolítico, avatares históricos y emergencia de un sujeto *glocal*.

*Julio Alguacil Gómez*

Del No nos representan al Sí se puede. La emergencia de nuevos espacios de ciudadanía desde la participación comunitaria.

*Manuel Basagoiti Rodríguez y Paloma Bru Martín*

La hipótesis ciberpolítica: una aproximación crítica.

*César Rendueles e Igor Sádaba*

El género en la política y el género de la política.

*María Silvestre*

La justicia y la ruptura del pacto constitucional.

*Diego Íñiguez Hernández*

### **Tribuna Abierta**

Paradojas en el estudio y la intervención de la pobreza y la exclusión social: razones para un cambio paradigmático.

*Nuria Espeleta Fernández y Juan David Gómez-Quintero*

El Trabajo Social Comunitario en el ámbito local: protagonismo colectivo y nuevas realidades de convivencia.

*M<sup>a</sup> Dolores Rodríguez Álvaro*

Caracterizando la gestión del recurso hídrico en las escuelas rurales del semiárido alagoano: propuesta de un modelo de evaluación.

*Javier Mazorra Aguiar, María Pérez Sonora, Luz Fernández García, Andrea Ventura y Julio Lumbreras Martín*

173

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2014

**Director:** Sebastián Mora

**Director Técnico:** Francisco Lorenzo

**Edición:** **Cáritas Española**. Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

**Suscripciones:**

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882

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 ventas:**

Precio de un número: 13,10 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

Europa: 43,00 euros

América: 72,50 dólares

**(IVA incluido)**

# El malestar de la democracia: la desafección política

*Coordinación del número:*  
VÍCTOR URRUTIA ABAIGAR

# objetivos

**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 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 relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus 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 organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

173

**Director:** Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

**Director Técnico:** Francisco Lorenzo. Fundación FOESSA

**Consejo de Redacción:** Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. 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*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. 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 Tomillo*.

**Consejo Asesor:** Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. 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*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. 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*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U*. Comillas. 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. *UIPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U*. Comillas. Cristina Villalba Quesada. *UIPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

**Redacción de la Revista:** Embajadores, 162 1ª planta  
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35  
[documentacionsocial@caritas.es](mailto:documentacionsocial@caritas.es)

**DOCUMENTACIÓN SOCIAL** no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-594-8

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

# Sumario

---



## Presentación

*Víctor Urrutia Abaigar* ..... **7**



## Monografía

- 1** **La democracia española evaluada por expertos (2008-2014).**  
*Modesto Escobar y Braulio Gómez* ..... **15**
- 2** **Del desafecto a la contienda: crisis, austeridad y ciclo de protesta.**  
*Enrique Gil Calvo* ..... **37**
- 3** **Las fuentes del compromiso sociopolítico, avatares históricos y emergencia de un sujeto *glocal*.**  
*Julio Alguacil Gómez* ..... **57**
- 4** **Del No nos representan al Sí se puede. La emergencia de nuevos espacios de ciudadanía desde la participación comunitaria.**  
*Manuel Basagoiti Rodríguez y Paloma Bru Martín* ..... **77**

- 5** **La hipótesis ciberpolítica: una aproximación crítica.**  
*César Rendueles e Igor Sádaba* ..... **95**
- 6** **El género en la política y el género de la política.**  
*María Silvestre* ..... **117**
- 7** **La justicia y la ruptura del pacto constitucional.**  
*Diego Íñiguez Hernández* ..... **141**



### Tribuna Abierta

- 1** **Paradojas en el estudio y la intervención de la pobreza y la exclusión social: razones para un cambio paradigmático.**  
*Nuria Espeleta Fernández y Juan David Gómez-Quintero*..... **163**
- 2** **El Trabajo Social Comunitario en el ámbito local: protagonismo colectivo y nuevas realidades de convivencia.**  
*M<sup>a</sup> Dolores Rodríguez Álvaro*..... **189**
- 3** **Caracterizando la gestión del recurso hídrico en las escuelas rurales del semiárido alagoano: propuesta de un modelo de evaluación.**  
*Javier Mazorra Aguiar, María Pérez Sonora, Luz Fernández García, Andrea Ventura y Julio Lumbreras Martín* ..... **205**



### Documentación

- 1** **Tres informes sobre la Cooperación Española al Desarrollo en 2013.** ..... **229**



## Reseñas bibliográficas

- 1** Orden liberal y malestar social. Trabajo asalariado, desigualdad social y pobreza.  
..... **247**
- 2** Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto.  
..... **251**
- 3** Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte.  
..... **254**





## Presentación

---

El barrunto sobre el malestar de la democracia viene, en España, de los años noventa. Allí apuntaban ya los primeros síntomas del «desencanto político» y del distanciamiento de las nuevas generaciones de jóvenes de la política (las encuestas recogían los crecientes índices de su desinterés por ella).

Desde entonces hasta los movimientos cívicos más recientes (15M, PAH, mareas diversas, etc.), han transcurrido más de dos décadas, todo un ciclo político que ha transformado y sigue transformando la vida colectiva española, su cultura política, su calidad de vida y sus expectativas económicas.

El malestar, como estrategia ideológica (RIDA O 2014) o el «algo va mal» (JUDT 2010), anunciaban una nueva época y, en consecuencia, una nueva política, una nueva forma de hacer política. El triunfo de las políticas neoliberales, la quiebra de los estados nación como instrumentos de reparto de los recursos colectivos y la pérdida de referentes ético-políticos fiables de la ciudadanía, han conformado una atmósfera democrática irrespirable.

En este contexto, para que los sistemas democráticos puedan sobrevivir, deben replantearse, entre otras, la reformulación de sus procedimientos participativos, la apertura de sus organizaciones de representación (partidos políticos), la transparencia informativa de sus instituciones, el control efectivo de los capitales financieros en orden a promover el empleo y la equidad fiscal en sus sociedades.



Es el «modo de vida europeo», el de esta nueva Europa de la Unión, lo que está en juego. Lo que se presentaba hasta hace bien poco, como el ideal posible de una sociedad democrática en la que toda su ciudadanía alcanzara una vida decente, ha entrado en una profunda crisis.

Fruto de un duro sacrificio durante todo el siglo XX, Europa inició un largo camino de búsqueda de esa sociedad decente en la que ciudadanos libres y plurales pudieran encontrar una fórmula de convivencia tolerante que respetara la dignidad de las personas y controlara las fuerzas económicas en favor del conjunto de la sociedad. Este logro fue consumado tras la II Guerra Mundial, con gobiernos socialdemócratas que desarrollaron el llamado Estado de Bienestar Social.

Sin embargo, con el comienzo del presente siglo, asistimos a una situación en la que es cuestionado el mantenimiento de ese Estado. Y lo que es más crítico, las instituciones que le dan soporte y legitimidad están alcanzando unas cotas de debilidad que acaba por proyectar en la ciudadanía una desafección política que socava las bases de la democracia. Situación inquietante en países como España, que llegaron más tarde a la Unión y que con economías y sistemas políticos más débiles, están siendo sacudidos con dureza por las decisiones de las autoridades europeas e internacionales (la Troika financiera).

Los orígenes de esta situación son bien conocidos y han sido analizados desde múltiples enfoques, entre los que podemos destacar a T. Judt (*Algo va mal y Pensar el siglo XXI*). La revolución conservadora de los ochenta llevada adelante por M. Thatcher y R. Reagan, el derrumbe del sistema comunista, las políticas de desregularización de Blair y Clinton, la expansión de la globalización financiera y la incapacidad operativa de las instituciones europeas, por citar las más importantes, dan una idea de las estrategias que han confluído y tejido la crisis que estamos padeciendo.

No obstante, junto a los distintos grados de desencanto, inhibición o desafección, el hartazgo de las políticas europeas de austeridad que han cargado sobre las capas sociales más débiles y sobre las generaciones más dinámicas (especialmente en los países del Sur), han provocado una protesta colectiva de imprevisibles consecuencias.

En España, sus circunstancias históricas (la Transición), el bipartidismo imperfecto, su modelo territorial, la debilidad institucional acrecentada por los casos de corrupción y la impronta tecnológica (el impacto de Internet en las generaciones más recientes), se ha configurado un escenario de reacción participativa que ha relativizado la desafección dando origen, más allá de los movimientos sociales de protesta, a nuevas organizaciones de participación política.

En un momento de creciente malestar social y político, en una sociedad abatida por los sobresaltos de la corrupción, queremos aportar nuestro grano de reflexión en la medida de nuestras posibilidades editoriales. Este número monográfico pretende dar cuenta de esta situación, desde una perspectiva múltiple y complementaria: la presentación de datos acerca de la calidad de la democracia española, el análisis contextual de la desafección, el ámbito de la sociedad civil (*el compromiso, las prácticas, las redes sociales, el género*) y el grado de consistencia del pacto constitucional y del sistema judicial como garantes de la cohesión social.

El primer artículo, titulado *La democracia española evaluada por expertos (2008-2014)*, redactado por **Modesto Escobar** y **Braulio Gómez**, investigadores que vienen evaluando desde 2008 nuestro sistema democrático en el ámbito de la Fundación Alternativas, aporta un panorama de claroscuros de las distintas áreas, esferas y bloques en los que subdividen sus análisis basados en opiniones recogidas de expertos. La imagen final es la de una democracia impotente, juzgada en su conjunto con una nota mediana. Se valoran más el respeto de los derechos civiles, el reconocimiento de la ciudadanía y la representación política. Son peor valoradas la gobernabilidad (especialmente el apartado referente a la corrupción), los aspectos internacionales y, sobre todo, la esfera de la sociedad civil. Se aprecian avances en la valoración de la estabilidad de los gobiernos y la participación ciudadana y de la mujer.

En el segundo artículo, titulado *Del desafecto a la contienda: crisis, austeridad y ciclo de protesta*, **Enrique Gil Calvo** describe el contexto social que ha servido de caldo de cultivo del «desafecto cívico» a partir del impacto de la crisis económica, las burbujas de la corrupción en España y la crisis política. El resultado es la apertura de un ciclo de protesta con pretensiones de transformación del «régimen de la Transición».

En *Las fuentes del compromiso sociopolítico, avatares históricos de un sujeto social*, el tercer artículo, **Julio Alguacil Gómez**, se plantea el significado actual del concepto «compromiso social y político», como una actitud cívica, proactiva y tendente al cambio de las estructuras políticas. El compromiso como generador de cooperación, altruismo, solidaridad y participación se ve agostado por el capitalismo que va socavando el Estado de Bienestar. No obstante, el asociacionismo, las organizaciones intermedias y el Tercer Sector van configurando un movimiento que empuja a una transición de cambio de paradigma y a la emergencia de un «sujeto glocal». Sujeto en construcción que se refuerza a través de renovados valores éticos frente al pensamiento simple, unidimensional y mercantilizado.



El cuarto artículo, del «*No nos representan*» al «*Sí se puede*». *La emergencia de nuevos espacios de ciudadanía desde la participación comunitaria*, elaborado por **Manuel Basagoiti Rodríguez** y **Paloma Bru Martín** se adentra en las prácticas de la revuelta contra el desmantelamiento del Estado de Bienestar y «la ruptura del pacto social». Son tres experiencias concretas que buscan la dignidad de las personas y su implicación responsable para impulsar la participación de los grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión social. En línea con el artículo anterior, se resaltan las potencialidades de la sociedad civil, de su capital humano, a la hora de generar no sólo la protesta, sino también la construcción de nuevas redes de solidaridad.

**César Rendueles**, en el quinto artículo titulado *La hipótesis ciberpolítica: una aproximación crítica* pone de relieve la importancia de las tecnologías de la comunicación y en especial las redes sociales en las dinámicas de la información y comunicación políticas. Especialmente en los procesos de descentralización informativa y en la propia innovación tanto de los contenidos como de las acciones políticas. Aspectos todos ellos relevantes en las nuevas capacidades de los movimientos sociales de todo tipo. El cuestionamiento de las tradicionales formas de hacer política es evidente, tanto en la elaboración y difusión de discursos como en la operatividad de las organizaciones y su conexión con la ciudadanía. No obstante, se apuntan, igualmente, aspectos críticos sobre el impacto real de las tecnologías y la ambigüedad que toda innovación técnica incorpora en sus prácticas.

El sexto artículo que cierra el ámbito correspondiente a la sociedad civil, está redactado por **María Silvestre Cabrera** y versa sobre *El género en la política y el género de la política*. Agrupa dos cuestiones complementarias: la presencia de las mujeres en la política (a partir de las dimensiones descriptiva, sustantiva y simbólica) y las actitudes frente a la desafección política desde la perspectiva de la desigualdad mujeres/hombres. Alguna de las principales afirmaciones de este artículo ponen de relieve que la sociedad española sufre una importante desafección de la política que se ha incrementado notablemente en un contexto de crisis en el que la corrupción y el fraude se han revelado como elementos explicativos de dicha desafección. Sin embargo, la crisis económica no ha afectado a la desafección que la sociedad española siente por los problemas relacionados con las mujeres y con la desigualdad de oportunidades.

En el artículo séptimo y último, escrito por **Diego Íñiguez Hernández** titulado *La justicia y la ruptura del pacto constitucional*, cierra esta reflexión fijándose en la Carta Magna como expresión del pacto social que ha hecho posible la cohesión de nuestra sociedad política. Y se interroga por su vigencia como garante, junto con el sistema judicial, de que esa cohesión siga manteniéndose

y, en consecuencia, legitimando el pacto que hizo posible la Transición. Las reformas inspiradas en *la política de austeridad*: reducción de los derechos presenciales, laborales y de libertad y las garantías jurisdiccionales amenazan con despeñar hacia la precariedad a una parte creciente de las clases asalariadas. En definitiva, Los cambios erosionan el pacto constitucional, deslegitiman las instituciones y alejan a los ciudadanos de la legalidad que los impone. Jueces y tribunales están reaccionando con sensibilidad, utilizando su condición de jueces comunitarios, llamados a aplicar el Derecho de la UE. Pero no pueden sustituir a los poderes ejecutivo y legislativo.

En la sección de Tribuna Abierta ofrecemos tres contribuciones, destacando la aportación de **Nuria Espeleta Fernández** y **Juan David Gómez-Quintero**, que lleva por título: *Paradojas en el estudio y la intervención de la pobreza y la exclusión social: razones para un cambio paradigmático*. Tras un ligero recorrido por el contexto actual de crisis económica en España como fenómeno social y como oportunidad, y por la transformación teórica del paso de la sociología de la pobreza a la sociología de la exclusión, este artículo se centra en la identificación de las principales dificultades conceptuales, epistemológicas y metodológicas –paradojas–, con las que se encuentran la sociología y el trabajo social en el estudio e intervención de la pobreza y la exclusión. Es muy interesante explorar estos cinco dificultades: el uso y abuso de un lenguaje que reifica las identidades excluidas, la persistencia de la noción del «excluido» como objeto de intervención –frente a la persona como sujeto participante y corresponsable–, la vigencia de las necesidades como carencias más que como potencialidades, y la existencia de lógicas unidireccionales y lineales en el diseño y práctica de los programas de intervención social, con la propuesta de introducir la lógica dialógica en el acceso (movilidad social) y del arraigo (reconciliación social).

La segunda contribución a la sección de Tribuna Abierta viene de la mano de **Lola Rodríguez Álvaro** para ofrecernos la significativa experiencia humana del Trabajo Social Comunitario a través de su aportación sobre *El Trabajo Social Comunitario en el ámbito local: protagonismo colectivo y nuevas realidades de convivencia*. Se defiende la participación de la comunidad en la construcción de las respuestas locales, poniendo de relevancia la importancia de su participación en la implementación de las políticas locales, y su aportación a la construcción de nuevas realidades de convivencia generadoras de ciudadanía. La realización de entrevistas en profundidad realizada políticos responsables de las áreas de Bienestar Social de municipios de la Comunidad de Madrid de más de cien mil habitantes, ofrece resultados sobre cómo perciben el trabajo social comunitario, poniendo en valor la eficaz contribución del trabajo social comunitario en la configuración técnica y política de las políticas sociales y en la construcción de una ciudadanía plana y participativa.



Un tercer artículo se presenta en la sección de Tribuna Abierta y lleva por título *Caracterizando la gestión del recursos hídrico en las escuelas rurales del semiárido alagoano: propuesta de un modelo de evaluación*, y que ha sido elaborado por cinco profesores e investigadores de la Universidad Politécnica de Madrid: **Javier Mazorra, María Pérez, Luz Fernández, Andrea Ventura y Julio Lumbreras**. Esta investigación trata de una evaluación del impacto de la instalación de cisternas de agua en hogares y escuelas de las tierras semiáridas del Brasil. Es interesante conocer el modelo que combina aspectos sociales –la evaluación participativa (cualitativa) y de impacto (cuantitativa)– con aspectos de infraestructura y de calidad del agua –hidroquímica e hidromecánica–, estableciendo siete categorías de evaluación: salud, funcionamiento de la escuela, autonomía sobre el agua, conflictos, preocupación e higiene.

Para terminar, en la sección de *Documentación*, anunciamos que en este número presentamos una síntesis de *tres informes* de 2014 sobre la disminuida *Cooperación al desarrollo* que marcan la situación de España en el año 2013 a partir del análisis de tres organizaciones no gubernamentales:

- *La realidad de la ayuda 2013. Spain is different: España se desmarca de la comunidad internacional con un mínimo histórico en cooperación* de Oxfam Intermón.
- *Ahora no podemos parar. Razones para reconstruir la Cooperación Española de UNICEF*.
- *Informe Avizor 2013. Un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo* de CIECODE.

VÍCTOR URRUTIA ABAIGAR  
Catedrático de Sociología (UPV/EHU)  
victormanuel.urrutia@ehu.es

# Monografía

- 1** **La democracia española evaluada por expertos (2008-2014).**  
*Modesto Escobar y Braulio Gómez* ..... **15**
- 2** **Del desafecto a la contienda: crisis, austeridad y ciclo de protesta.**  
*Enrique Gil Calvo* ..... **37**
- 3** **Las fuentes del compromiso sociopolítico, avatares históricos y emergencia de un sujeto *glocal*.**  
*Julio Alguacil Gómez* ..... **57**
- 4** **Del No nos representan al Sí se puede. La emergencia de nuevos espacios de ciudadanía desde la participación comunitaria.**  
*Manuel Basagoiti Rodríguez y Paloma Bru Martín* ..... **77**
- 5** **La hipótesis ciberpolítica: una aproximación crítica.**  
*César Rendueles e Igor Sádaba* ..... **95**
- 6** **El género en la política y el género de la política.**  
*María Silvestre* ..... **117**
- 7** **La justicia y la ruptura del pacto constitucional.**  
*Diego Íñiguez Hernández* ..... **141**





# La democracia española evaluada por expertos (2008-2014)

**Modesto Escobar**

*Catedrático de la Universidad de Salamanca  
modesto@usal.es*

**Braulio Gómez**

*Investigador de la Universidad de Deusto  
braulio.gomez@deusto.es*

**Fecha de recepción:** 01/09/2014

**Fecha de aceptación:** 30/09/2014

**Sumario**

1. Introducción. 2. Los indicadores de calidad democrática.
3. La muestra de expertos. 4. Los resultados.
5. Fortalezas y debilidades de la democracia española. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

## RESUMEN

*En este artículo se evalúa la calidad de la democracia española a lo largo de los últimos siete años mediante la aplicación de una encuesta a expertos. Para ello, se emplea un cuestionario basado en los informes de la auditoría democrática británica realizada por el Human Rights Centre de la Universidad de Essex (UK). Las áreas centrales evaluadas son los derechos, la representación, la gobernabilidad, la participación y los aspectos internacionales. Los resultados obtenidos muestran una valoración mediana, pero desigual. Así como los derechos civiles, el reconocimiento de la ciudadanía y la representación política son bien valorados; la corrupción, los aspectos internacionales y la esfera de la sociedad civil reciben evaluaciones muy negativas. Además, desde un punto de vista dinámico se asiste en los últimos años a un creciente deterioro de los indicadores analizados.*

### **Palabras clave:**

*Democracia, calidad democrática, evaluación por expertos.*



## **ABSTRACT**

*In this paper, the quality of Spanish democracy is assessed over the past seven years by means of a survey applied to academic experts. In order to do this, a questionnaire was employed, which was based on reports from the British democratic audit by the Human Rights Centre, University of Essex (UK). The central areas evaluated were rights, representation, governance, participation and international aspects. As a result, a median, but an unequal appraisal was obtained. Civil rights, recognition of citizenship and political representation were valued positively, while regulation of corruption, international aspects and the sphere of civil society obtained very negative evaluations. Furthermore, from a dynamic point of view we have witnessed an increasing deterioration of the indicators analyzed in recent years.*

### **Key words:**

*Democracy, Democratic quality, Expert evaluation.*

# 1 INTRODUCCIÓN

En este artículo evaluamos el sistema democrático español a través de una encuesta a expertos que desarrolla la Fundación Alternativas desde 2008. Tomamos como punto de partida la idea de poliarquía en Dahl, según la cual las garantías institucionales que deben estar presentes en las democracias son: la libertad de reunión y asociación, la libertad de expresión, el derecho al voto activo y pasivo, la existencia de diversidad informativa, así como la garantía de elecciones libres, competitivas, justas y vinculadas con el gobierno de la nación (Dahl, 1971; 1998). Se pueden resumir estas garantías en dos valores esenciales de los regímenes democráticos: la garantía de libertad civil y la igualdad política de ciudadanos y ciudadanas (Lijphart, 1984; 1987; 1999; 2000). A esta versión mínima de la democracia, añadimos en nuestro estudio otros indicadores que van más allá del correcto funcionamiento del proceso democrático y que tienen que ver con una versión más avanzada de la democracia que tiene en cuenta los resultados (O'Donnell, 1994).

El empleo del juicio de los expertos no es el único modo posible para valorar una democracia. Por un lado se encuentran aquellos múltiples estudios que tienen como objetivo realizar un ranking de las democracias en el mundo. Analizan todos los regímenes políticos del mundo, comprueban hasta qué punto en ellos se dan determinadas condiciones y, en función de ellas, se asigna un determinado «valor democrático» al país como es el caso de la Encuesta Comparativa de Libertades de Gastil (1996), basada en los derechos políticos y las libertades civiles. De modo similar, el *Center for Systemic Peace*, en colaboración con el *Center for Global Policy* actualiza cada año una base de datos que recoge una medición de la democracia (Polity) para más de 160 países a lo largo de dos siglos (Marshall y Cole, 2014; Marshall y Jaggers, 2009)<sup>(1)</sup>. Más recientemente, la Economist Intelligence Unit (2008) ha desarrollado un índice democrático que aplica bianualmente a un conjunto de 165 países mediante una escala de cinco dimensiones (proceso electoral, gobernación, participación, cultura política y libertades civiles) con sesenta ítems, en su mayoría dicotómicos o con tres posibles categorías. También en la Europa continental el National Center of Competence in Research (NCRR Democracy) de Zúrich, en

(1) Trabajos similares son los de Altman y Pérez-Liñán (1999), Bollen (1996), Levine y Molina (2011), Morlino (2009), Puddington (2013), Puddington *et al.* (2009), Treier y Jackman (2008), Vanhanen (2000; 2003) y Weir y Beetham (1999).



conjunción con el Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial-forschung (WZB) de Berlín, han emprendido recientemente un nuevo proyecto sobre la calidad de las democracias establecidas basada en los principios de igualdad, libertad y control (Bühlmann *et al.*, 2008) que ha tenido su continuación en el *Zentrum für Demokratie Aarau* (Bühlmann *et al.*, 2011). Por otro lado, el *Human Rights Centre* (2008) acomete desde la década de los noventa un exhaustivo chequeo a la democracia británica, que ha supuesto la fuente de inspiración para presentar un nuevo tipo de herramienta para la evaluación de un sistema democrático basada en la opinión que tiene sobre sus distintas dimensiones una muestra de personas relevantes y expertas en temas públicos. Además, otros estudios (Gómez Fortes *et al.*, 2010; Magalhães, 2013) han abierto la voz a los ciudadanos para que fueran ellos a través de una encuesta temática enfocada a medir diferentes componentes de la democracia los que detectaran las deficiencias y las fortalezas en su funcionamiento. Asimismo, se encuentran propuestas encaminadas hacia paliar los déficits democráticos que encuestas, como la de los expertos que presentamos en este artículo, ayudan a localizar (Politikon, 2014).

## 2 LOS INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

El instrumento empleado en esta investigación está basado en los informes de la auditoría democrática realizado por el *Human Rights Centre* de la Universidad de Essex (UK). Sus miembros realizan una evaluación cualitativa de la democracia basada en cuatro bloques, que nosotros llamaremos esferas, cada una de ellas divididas en secciones de preguntas, también denominadas en este trabajo áreas, sobre el correcto funcionamiento de una democracia en un país concreto. Todos los elementos son tratados y analizados cualitativamente a través de múltiples fuentes citadas en cada sección junto con los estándares internacionales que han de cumplirse. En cambio, nuestra adaptación no es de naturaleza cualitativa, sino cuantitativa, ya que en lugar de realizar una auditoría, se ha recurrido a la evaluación subjetiva, pero cuantitativamente objetivada, de las opiniones mantenidas por una serie de expertos y profesionales. Para hacerlo posible, el instrumento del *Democratic Audit* fue transformado en los siguientes aspectos (Fundación Alternativas, 2008):

1) En lugar de cuatro bloques, planteamos la recolección de la opinión en cinco grandes apartados, que van a denominarse esferas: éstas son la de A) *ciudadanía, leyes y derecho*; B) *representación política*; C) *governabilidad y rendimiento de cuentas*; D) *sociedad civil y participación*, y E) *asuntos exteriores*. La diferencia entre la versión británica y española es pequeña, pues sólo se ha dividido el segundo bloque de la versión original en dos.

2) También hay diferencias entre las secciones o áreas de evaluación de la democracia. Se partía de catorce puntos que redujimos a doce. Eliminamos las de descentralización, cuya temática está incluida en la acción del gobierno, y las del control civil de las fuerzas armadas, aspecto tratado de modo más general en otros ítems sobre la independencia de las decisiones del ejecutivo. En el Cuadro 1 se enumeran las áreas evaluadas agrupadas por esferas.

3) Bajo el mismo criterio el número de dimensiones o indicadores es inferior en nuestro instrumento. El original contiene 85 preguntas complejas (71, si se descartan las 14 finales comentadas cuatro párrafos más arriba), mientras el que aquí se presenta sólo está compuesto por 57 ítems. Conscientemente, se diferencian los términos pregunta e ítems, porque los primeros son interrogantes, mientras los segundos están elaborados como afirmaciones ideales de la democracia sobre las que se pide a los expertos que evalúen su grado de consecución en la sociedad española en una escala comprendida entre las puntuaciones de 0 y 10.

4) Este nuevo instrumento contiene dos elementos añadidos en cada esfera: por un lado, una valoración global para cada bloque con el objeto de validar la fiabilidad del instrumento; por el otro, se pide al experto un juicio sobre la importancia que posee cada una de las cinco esferas en la valoración del funcionamiento de una democracia con el fin de conseguir una medición con mayor validez experta del objeto de estudio.

### Cuadro 1. Áreas de la evaluación de la democracia

Esferas Áreas	
Ciudadanía, leyes y derecho	Ciudadanía Estado de derecho Derechos civiles y políticos Derechos económicos y sociales
Representación política	Elecciones libres y limpias Papel democrático de los partidos políticos
Gobernabilidad y rendimiento de cuentas	Control del gobierno Acción del gobierno Ausencia de corrupción
Sociedad civil y participación	Medios de comunicación Participación política
Internacional	Área de exteriores

Entre los cuatro bloques se encuentra, en primer lugar, el bloque sobre *ciudadanía, ley y derechos*. Éste se compone a su vez de cuatro secciones. La primera



versa sobre *nación y ciudadanía*. La democracia, entendida como gobierno de personas, debe tener una clara delimitación de quienes deben acogerse y someterse a los derechos y deberes derivados de las leyes. Generalmente, la delimitación está marcada por las fronteras del Estado. Toda persona que se encuentre dentro de ellas está amparada y obligada por las normas que se ha dado la comunidad. Sin embargo, en los territorios conviven grupos muy heterogéneos, muchas veces con intereses contrapuestos que generan conflictos que deben ser resueltos con normas objetivas e igualitarias. En esta sección medimos: 1) cuán inclusiva es la nación política y la ciudadanía dentro del territorio; 2) en qué medida están protegidas y reconocidas las minorías; 3) el consenso sobre las fronteras del estado; 4) la existencia de mecanismos para moderar o reconciliar los conflictos, y 5) la existencia de procedimientos para reformar la constitución.

La segunda sección contiene cuestiones sobre el *estado de derecho*, o imperio de la ley (*rule of law*) en su versión anglosajona, y el acceso a la justicia. Esta idea comprende los siguientes elementos: 1) nadie debe estar por encima de la ley, ésta debe afectar a todos por igual; 2) todos los empleados públicos han de estar sujetos a la ley y a las normas; 3) la elaboración, modificación y supresión de normas debe estar regulada y limitada por una serie de procedimientos; 4) los jueces deben ser independientes de los poderes ejecutivos y legislativos; 5) la ley debe ser firme y estable de modo que el ciudadano sepa con certeza las consecuencias que implica su incumplimiento, y 6) nadie debe ser castigado sin una razón demostrada ante un tribunal correctamente constituido. Podría decirse que todas estas características no son exclusivas de los regímenes democráticos, pero sí pueden ser consideradas como prerequisites ineludibles de estos sistemas de gobierno.

La tercera sección del primer bloque mide el respeto a los *derechos civiles y políticos*. Los ciudadanos han de ser capaces en una democracia de asociarse con quienes quieran para hablar sobre sus aspiraciones y necesidades, así como para discutir sobre las posibles medidas que pueden tomar para conseguir sus objetivos políticos. La libertad de opinión, reunión y manifestación son consustanciales a cualquier ideal democrático, incluso en su versión más minimalista. Nosotros evaluamos: 1) el sentimiento de libertad de los ciudadanos; 2) la efectiva e igualitaria protección de las libertades de movimiento, expresión, asociación y reunión; 3) la libertad para la práctica de la propia religión, lengua o cultura, y 4) el reconocimiento de la libertad para la mejora de los derechos.

Por último, dentro del bloque de ciudadanía, leyes y derechos observaremos el grado de cumplimiento de los *derechos sociales y económicos*, incluyendo entre éstos el acceso al: 1) trabajo y la seguridad social; 2) las necesidades básicas

de la vida (agua, alimento y cobijo); 3) la salud; 4) la educación; 5) la libertad para crear asociaciones sindicales y corporaciones, y 6) la existencia de normas que aseguren su gobierno efectivo de estas organizaciones en favor del interés público. Esta sección sería la única que mide directamente los resultados de la democracia, más allá del respeto a su procedimiento. En una versión avanzada de la democracia, se considera que los ciudadanos tienen que tener cubiertas sus necesidades básicas para poder ejercer sus derechos (O'Donnell, 1994).

El segundo bloque del marco de la evaluación de la democracia se centra en el gobierno y comprende dos aspectos diferentes: su representatividad y el control de los gobernantes (*accountability*). Aquí se incluyen cinco secciones. La primera comprende como elemento central las *elecciones* y tiene como eje la pregunta sobre si los procesos electorales otorgan a los ciudadanos el control del gobierno y sus políticas. Entre sus secciones se encuentran: 1) la existencia frecuente de consultas populares para determinar la elección de los poderes legislativo y ejecutivo; 2) la calidad, garantías e independencia de los procedimientos y registros de votación; 3) la igualdad de acceso a la presentación formal y divulgación de candidaturas; 4) la representatividad del sistema de partidos y el reflejo de las votaciones de los ciudadanos en la composición de los órganos elegidos, y 5) la representatividad social (mujeres, minorías, ...) de la composición parlamentaria.

La siguiente sección se articula en torno a los *partidos políticos* y se pregunta por: 1) cuán libres son los partidos políticos para reclutar miembros, conectar con la gente y hacer campañas de divulgación; 2) la efectividad del sistema de partidos en la formación y sostenimiento de los gobiernos; 3) la libertad de los partidos no gubernamentales para ejercer la oposición y el control del ejecutivo; 4) la efectividad y limpieza de los procedimientos de disciplina de voto dentro de los partidos; 5) la participación interna de los miembros de los partidos políticos; 6) la independencia de los mecanismos de financiación de los partidos, y 7) la interrelación entre los conflictos étnicos, religiosos y lingüísticos, y los partidos políticos.

El tercer bloque mide la *rendición de cuentas* y efectividad de los gobiernos. A las democracias no sólo se le exige que los gobiernos sean elegidos por los ciudadanos, sino también que sean transparentes en su ejercicio y que habiliten canales de comunicación que permitan a los ciudadanos informarse de las políticas ejecutadas por sus representantes, así como de sus resultados, de un modo objetivo.

Otra importante área de vital importancia para la evaluación de la democracia es la existencia de *corrupción*. Es éste uno de los problemas que pueden hacer más daño por cuanto implica una confusión de los intereses privados



con los públicos. La medición de la ausencia de corrupción la hacemos a través de 5 indicadores: 1) la separación de los cargos públicos de las ventajas partidistas y de los intereses personales y familiares de quienes lo detentan; 2) la efectividad de las medidas que impiden la implicación de los funcionarios en comisiones ilegales; 3) la existencia de procedimientos que prevengan que la elección de representantes esté subordinada a intereses particulares; 4) la ausencia de presiones de las corporaciones e intereses privados en la configuración de las políticas públicas, y 5) la confianza que tengan los ciudadanos en que los funcionarios y los servicios públicos están exentos de corrupción.

El cuarto bloque del *Democratic Audit* se enfoca hacia la sociedad civil y la participación popular. Se compone de cuatro grandes secciones. La primera se centra en el papel de los medios de comunicación; la segunda comprende la participación pública y política de los ciudadanos; la tercera se fija en la sensibilidad del gobierno a los temas sociales, mientras la cuarta comprende la descentralización de las medidas políticas.

Los indicadores relacionados con los *medios de comunicación de masas* tienen un papel tan importante en la democracia que sólo ellos conforman una sección de la auditoría de las democracias. Las preguntas sobre éstos que afectan a la calidad democrática son: 1) cuán independientes son del gobierno, y el grado de pluralismo y libertad que detentan con respecto a grandes poderes económicos o políticos, nacionales o extranjeros; 2) qué grado de representatividad poseen sus contenidos de las distintas opiniones existentes en la sociedad y hasta qué punto a ésta le resulta fácil reflejar en la prensa sus puntos de vista; 3) qué efectividad poseen los medios en la investigación del gobierno y de las poderosas corporaciones de la sociedad, a fin de dar cuenta de las irregularidades que uno y otras pudieran cometer; 4) cuán independientes son los periodistas ante la ley, o ante posibles intimidaciones o extorsiones, y 5) cuán improbable es que los ciudadanos se vean sometidos a presiones o intromisiones por parte de los medios de comunicación.

La undécima área de evaluación de la democracia de acuerdo con los criterios del *Democratic Audit* es la *participación de los ciudadanos en la esfera pública*, independiente del voto para elegir a sus representantes, consustancial a las democracias y contemplado en el segundo bloque. Cuatro son las secciones aquí contempladas. En primer lugar: 1) la variedad de asociaciones, grupos ciudadanos y movimientos sociales existentes a la vez que su independencia política; 2) la participación ciudadana en tales asociaciones u organizaciones, así como en cualquier otra actividad pública voluntaria; 3) la implicación de las mujeres en la vida pública y política en todos los niveles, y 4) más en general, la igualdad de acceso que tienen los distintos grupos sociales al espacio público.

Otro aspecto digno de las sociedades democráticas es la respuesta que dan los gobiernos a las demandas sociales. En este sentido, han de analizarse: 1) cuán abiertos y sistemáticos son los procedimientos de consulta pública sobre la legislación o las políticas gubernamentales; 2) la accesibilidad de los representantes a sus electores; 3) la accesibilidad y fiabilidad de los servicios públicos cara a sus beneficiarios, y 4) el grado de confianza que la gente tiene en la habilidad del gobierno para resolver los principales problemas a los que se enfrenta la sociedad.

La última sección del tercer bloque es la *descentralización de la política*, es decir, hasta qué punto se toman las decisiones en el nivel más cercano a los ciudadanos, lo que atañe a la dimensión territorial de la esfera pública. Los aspectos relevantes aquí son: 1) cuán independientes son los gobiernos regionales y locales del central y hasta qué punto son responsables de las medidas que toman; 2) cuán sujetos están a procesos electorales, así como a los criterios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, y 3) el grado de cooperación entre los distintos niveles territoriales de gobierno, así como la colaboración entre éstos y los socios, asociaciones y comunidades implicadas en la elaboración de las políticas.

Finalmente, se encuentra la esfera internacional de los regímenes políticos, en este caso especial, de los democráticos. En este sentido, ha de evaluarse: 1) si las decisiones de un país se toman internamente o están influidas o determinadas por poderes exteriores; 2) hasta qué punto las relaciones de un país están basadas en principios de colaboración y transparencia; 3) el respeto que los gobiernos poseen del derecho internacional; 4) el respeto a las obligaciones internacionales en su tratamiento de las personas de otros países (inmigrantes, exiliados y refugiados), así como la consistencia de la política exterior por el hecho de apoyar el respeto a los derechos humanos y a la democracia en otros países.

Tras la segunda aplicación, Escobar (2011) procedió a realizar una validación de la escala con las respuestas dadas durante los dos primeros años de la aplicación de la encuesta a expertos, obteniendo siete dimensiones cada una de ellas con dos enunciados. Estas siete dimensiones junto con sus correspondientes ítems son las siguientes:

- 1) Legalidad (Estado de Derecho):
  - Independencia de jueces
  - Legislación penal imparcial
- 2) Libertades (Derechos civiles y políticos):
  - Libertad de expresión
  - Libertad de asociación



- 3) Derechos sociales (Derechos económicos y sociales):  
Protección de la salud  
Garantía de educación
- 4) Elecciones (Elecciones libres y limpias):  
Libertad de voto  
Limpieza de las elecciones
- 5) Transparencia (Acción del gobierno):  
Transparencia de los presupuestos  
Rendimiento de cuentas del gobierno
- 6) Integridad (Ausencia de corrupción):  
Ausencia de corrupción  
Persecución de la corrupción
- 7) Accesibilidad (Participación política):  
Participación ciudadana  
Acceso igualitario al poder

### 3 LA MUESTRA DE EXPERTOS

---

Para evaluar la calidad democrática, se asumió como objetivo recabar la opinión de un centenar de expertos de los campos de la ciencia política y la sociología, en particular, y de modo complementario otros profesionales, nacionales y extranjeros con un grado importante de conocimiento de la realidad española, de las áreas de la economía, el derecho, la historia o el periodismo.

El punto de partida fueron listas de personas elaboradas por media docena de especialistas. De este modo, se obtuvo un centenar de personas. En un segundo momento, se complementaron esas listas mediante el examen de repertorio de académicos en páginas de universidades y asociaciones profesionales, hasta llegar a una cifra de 280 nominados en la primera fase. De esta cantidad sólo se pudieron recabar 252 direcciones. En un tercer momento, en el cuestionario se solicitó a los expertos que aportaran nombres de otras personas expertas para que participasen en el estudio. Una vez recibidas 75 contestaciones se contabilizaron un total de 90 propuestas diferentes, de las cuales sólo 34 no se incluyeron en las dos primeras fases y se pudieron encontrar en Internet (a través de distintos buscadores) los correos de 28 de ellas. Año a año se han ido incorporando nuevos expertos, basándose tanto en las publicaciones en revistas especializadas sobre temas relacionados con la democracia, el sistema social y político, como en la participación en congresos profesionales.



En la actualidad, se dispone de un listado de 520 personas. La tasa bruta de contestación fue del 40% en las primeras obtenciones de datos y en la actualidad se ha reducido al 25%. Comparado con otros estudios llevados a cabo también por el Laboratorio de Encuestas de la Universidad de Salamanca, la primera tasa resulta superior en un 50% a la habitual. La temática, la procedencia del estudio y la posibilidad de la publicación del nombre en calidad de experto, entre otros factores más difíciles de precisar, pueden haber jugado un papel positivo en el alto porcentaje de participación.

La muestra final (2013) resultante está compuesta por: 33% de mujeres y 66% hombres. En lugar de la edad, para aumentar el anonimato de las contestaciones, se preguntó por la década de nacimiento. Un 15% de los que respondieron a la encuesta dijeron haber nacido antes del año 1960, lo que implica más de 53 años; otro 19% de la muestra está conformado por personas entre 52 y 43, años pues nacieron en la década de los 60; un 29% son de la década de los 70 y un 27% de los que contestaron eran menores de 32 años.

Además del sexo y la edad, se preguntó por la comunidad autónoma de nacimiento y el lugar de residencia actual. La muestra resultante está compuesta por algo más de la cuarta parte de nacidos en Madrid, un 20% de catalanes, un 14% de andaluces y un 6% de vascos. En relación con la región de residencia, aumenta los que lo hacen en Madrid hasta un 35% y se mantiene la de catalanes (21%), mientras se reduce la de andaluces y vascos al 12% y 5%, respectivamente. En principio, el hecho de que un 65% de los que responden no vivan en Madrid garantiza cierta pluralidad territorial, factor importante por la influencia que tiene esta variable en la opinión del tema en estudio.

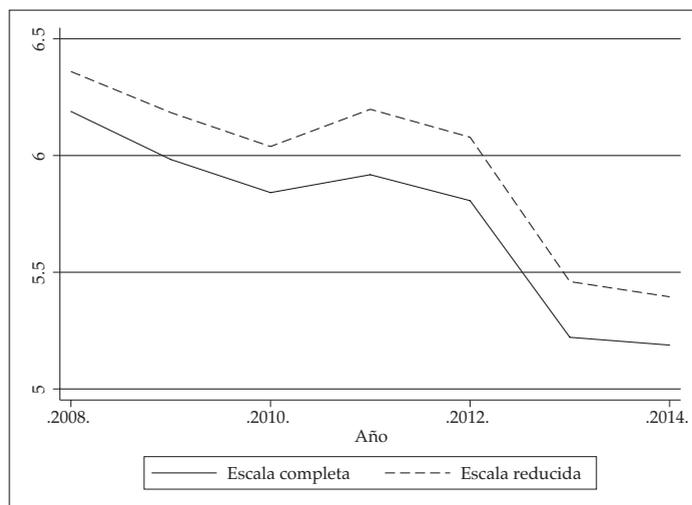
## 4 LOS RESULTADOS

Con los 57 ítems individuales que forman parte del cuestionario, o con los 14 escogidos mediante la aplicación de un análisis factorial confirmatoria, pueden calcularse las medias de cada uno de los siete años en los que se ha aplicado este instrumento. Como cada enunciado relacionado con la democracia fue juzgado por los expertos en un rango de 0 a 10, las medidas obtenidas también se encuentran en este intervalo.

El gráfico 1 revela a primera vista dos hechos: el primero, menos importante, es que la escala reducida sobrevalúa la democracia de modo sistemático unas dos décimas. Cifra no demasiado relevante, que no plantea problemas de interpretación por presentar sistemáticas diferencias a lo largo de los años. El segundo hecho es que la puntuación que han otorgado los expertos

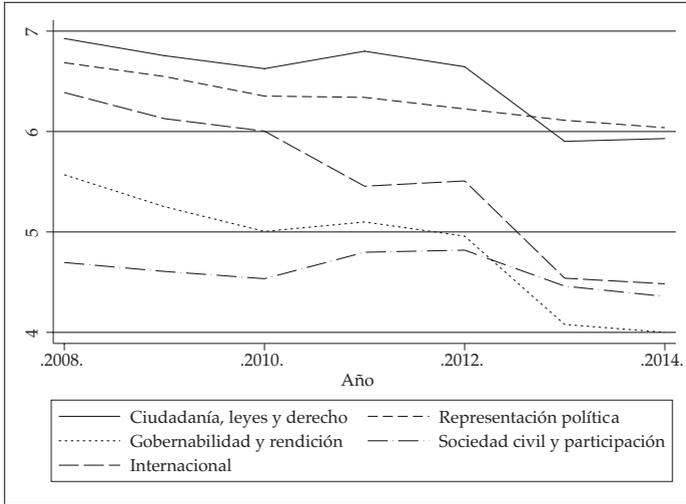
se encuentra en un rango entre el 5 y el 6,5. Ahora bien, con el transcurso del tiempo se ha producido un constante descenso de la valoración, que se acentuó significativamente en 2011, coincidiendo con la llegada del Partido Popular al poder.

**Gráfico 1. Valoración global de la democracia española según escala y año**



Caben dos interpretaciones a este sistemático descenso de la calidad democrática española: uno es el efecto de la crisis económica, que comenzó con la primera de las evaluaciones realizadas; la otra es el efecto del cambio de gobierno, que implicó la adopción de políticas de austeridad, la reducción de los derechos civiles y sociales y la aparición por primera vez en los últimos años de casos de corrupción asociados al gobierno central y a la financiación irregular del partido en el gobierno.

Si se observa las diferentes esferas o apartados de evaluación democrática, se observa que los grandes descensos se producen entre 2012 y 2013, es decir, en los primeros meses de gobierno del Partido Popular, sobre todo en tres aspectos: el de la ciudadanía y los derechos, el de la rendición de cuentas y en el de la esfera internacional. También podemos destacar que a principios de 2008 los ciudadanos evaluaban positivamente cuatro de las cinco esferas de evaluación. La única que no alcanzaba el 5 era la relacionada con la participación de la sociedad civil. En cambio, siete años más tarde, sólo dos de ellas mantenían una buena evaluación: la concerniente a los derechos (civiles) y la referida a la representación política (elecciones).

**Gráfico 2. Valoración de las distintas esferas de la democracia según año**

Podría sacarse como conclusión que la democracia española es valorada con un aprobado justo, sólo porque los aspectos formales de los derechos civiles y la convocatoria de elecciones quedan bien valorados, siendo el resto de sus elementos evaluados por debajo del aprobado.

## 5 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

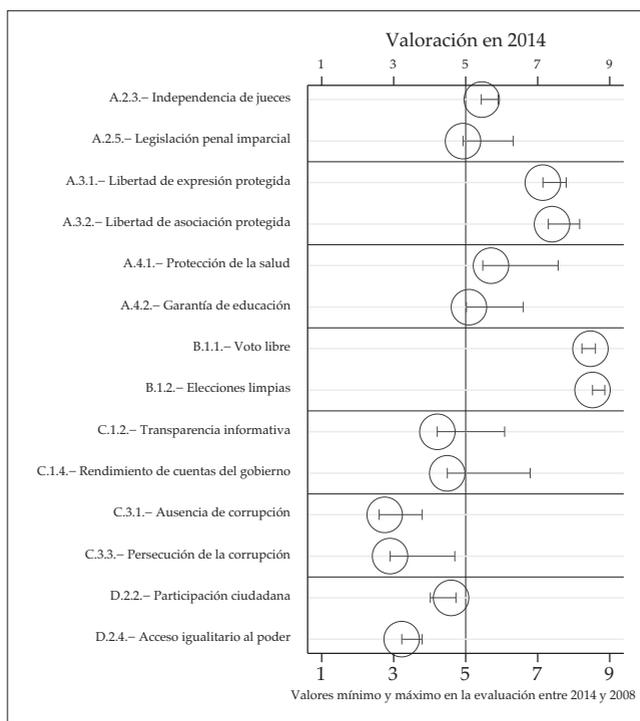
Tras examinar la evaluación general y por esferas de la democracia española, en el siguiente gráfico podemos examinar, de forma detallada, los diferentes elementos analizados para poder detectar dónde se localizan las principales deficiencias de nuestra democracia a juicio de los expertos.

El gráfico 4 muestra la última evaluación (2014) de los 14 ítems de la escala simplificada, agrupados en siete pares de aspectos. Los cuatro primeros aparecen como positivos, esto es, con puntuación por encima del 5, mientras que los tres últimos son valorados negativamente. Entre los aspectos valorados positivamente, dos pares de ellos, los relacionados con las libertades civiles y con la celebración de elecciones, son los que presentan mejor valoración. Los cuatro enunciados que los componen tienen medias notables, por encima del 7. Efectivamente, puede decirse que en este país se respeta la libertad de expresión y la de asociación y las elecciones se celebran con todas las garantías. Es de notar, asimismo, que el recorrido de las evaluaciones, esto es la diferencia entre la mejor y la peor valoración durante el periodo de siete años aquí analizados, es

pequeño, especialmente en el ámbito electoral. Efectivamente, las libertades de asociación y de expresión son valoradas positivamente, aunque no tanto como la celebración de los comicios y han sufrido un retroceso mayor, visible en el hecho de que el extremo derecho del intervalo se encuentra fuera del círculo que expresa la valoración del último año. También cabe resaltar la evolución positiva en la estabilidad de los gobiernos, uno de los puntos fuertes de nuestra democracia junto con la limpieza de las elecciones y el ajuste a la legalidad de los funcionarios. También se ha mejorado en la participación de la mujer en la esfera pública, que va de la mano con la mayor participación ciudadana señalada en el anterior apartado.

También son valoradas positivamente, aunque no tanto, la legalidad de la democracia española, así como la protección y garantía de los derechos sociales. En ambos aspectos la valoración se encuentra cercana al 5, aunque hay que destacar que tres de los enunciados contemplados han sufrido un notable descenso durante el periodo de siete años analizado. Los expertos consideran que la imparcialidad penal ha mermado y del mismo modo lo ha hecho la garantía de la educación y, especialmente, la protección de la salud.

**Gráfico 3. Valoración y recorrido de los ítems de la escala reducida (2014)**

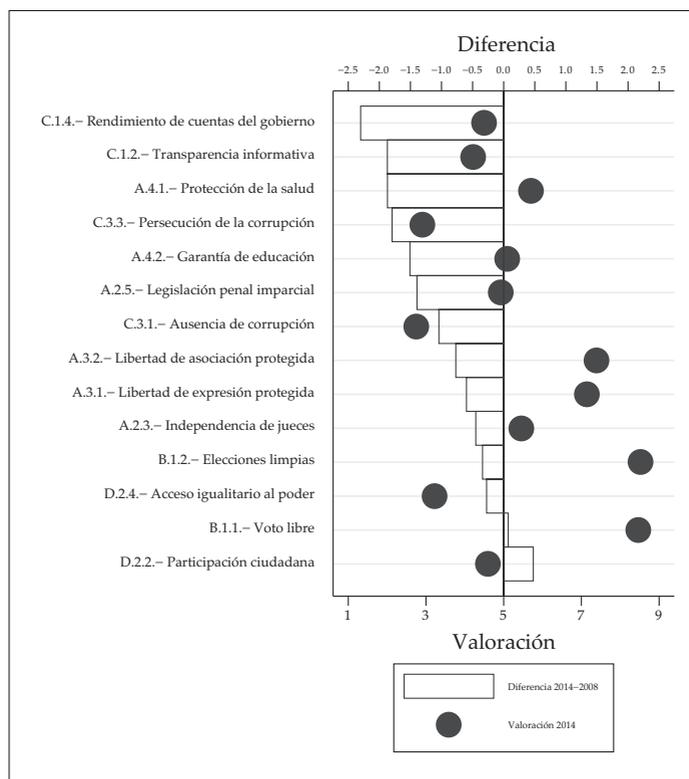




En el lado negativo de la balanza se encuentra la transparencia, la integridad y la accesibilidad. La primera está cerca del punto medio, pero ha sido uno de los aspectos que peor evolución ha tenido en el periodo analizado. Por su contenido, no es aventurado interpretar que esta degradación se ha producido más por el efecto del cambio de gobierno, que por la incidencia de la crisis económica. En el otro extremo, se encuentra el verdadero talón de Aquiles de la democracia española: el control de la corrupción. Ya en 2007 era uno de los aspectos peor valorados y, pese a ello, también ha sido uno de los que mayor evaluación negativa han padecido a lo largo de los últimos 7 años.

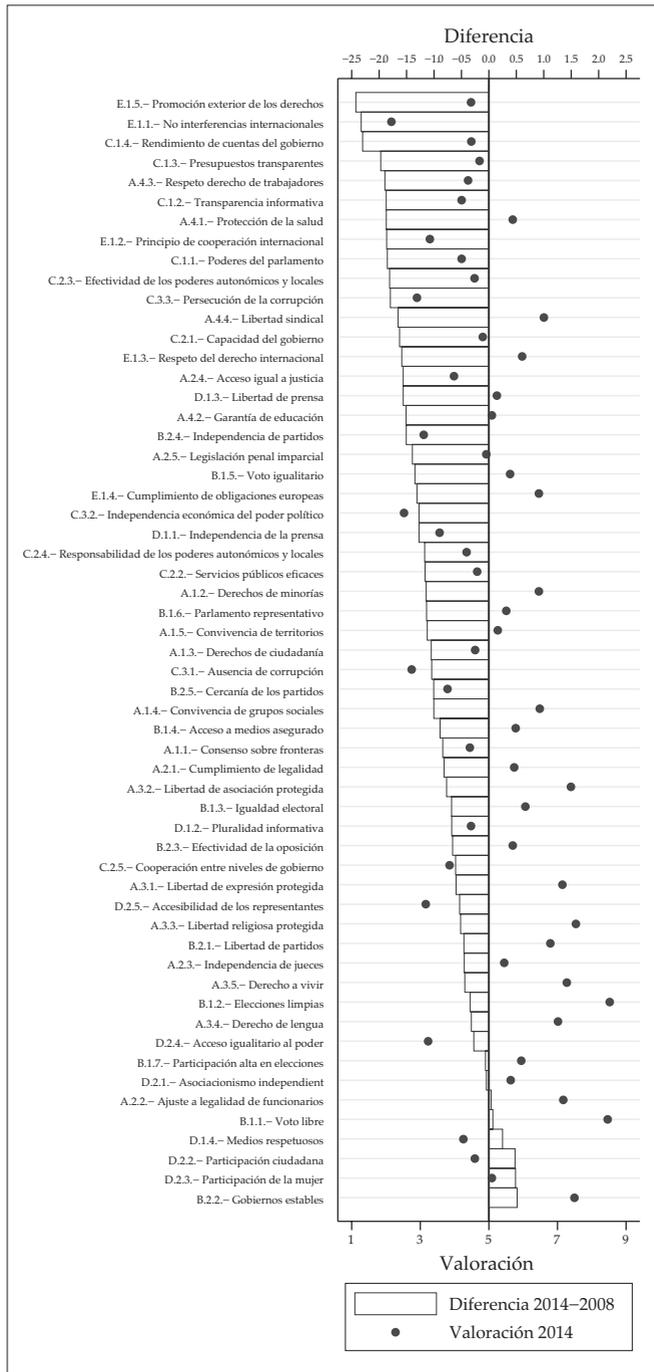
Finalmente, también hay que constatar la mala valoración de la accesibilidad de los ciudadanos a las cuestiones políticas. Ahora bien, cabe resaltar que el único enunciado de los 14 seleccionados donde hay una evolución positiva, aunque tenue, es en la participación ciudadana. La crisis ha empujado a muchos ciudadanos a tomar la calle y protestar contra las políticas de austeridad que se están aplicando en toda Europa.

El mismo gráfico 4 puede ser visto desde otra perspectiva en el gráfico 5, donde se refleja la diferencia de evaluación entre 2014 y 2008 en los 14 ítems centrales de la escala. Como se aprecia en el orden elegido, los enunciados que han sufrido mayor degradación son el rendimiento de cuentas del gobierno y la transparencia informativa. A continuación, la salud y la educación también han sufrido un descenso importante en la valoración, seguidos por la valoración de la corrupción y la imparcialidad de los jueces, que han experimentado caídas superiores a un punto. Si los gobiernos no rinden cuentas, ni explican sus acciones políticas, los ciudadanos pierden su capacidad de controlar a sus representantes. En España, en los últimos años se ha incrementado, significativamente, el uso de los decretos ley por parte del gobierno central para desarrollar sus políticas sin discusión, debate, ni explicaciones públicas y se ha desarrollado una política comunicativa por parte del Presidente del Gobierno que limita el derecho a interpelar a los medios en sus comparecencias públicas. Este es un grave problema en el funcionamiento de una democracia de calidad.

**Gráfico 4. Valoración y diferencias (2014-2008) de los ítems de la escala reducida**

Otra de las de las deficiencias que señalan los expertos en el funcionamiento de nuestra democracia es el gran retroceso experimentado por la promoción exterior de los derechos o la ausencia de interferencias internacionales, que evolucionaron todavía más negativamente que el rendimiento de cuentas del gobierno. Durante los últimos años se ha consolidado en España la imagen de una democracia impotente (Sánchez-Cuenca, 2014) en la que sus principales actores nacionales se sienten atados, condicionados y subordinados a las políticas económicas dictadas por organismos e instituciones internacionales que escapan al control de los ciudadanos. La reforma de la constitución en agosto de 2011 pactada entre los dos principales partidos, PSOE y PP, para poner un techo constitucional al gasto público es un claro ejemplo de cómo las injerencias externas han limitado en España la competición política y el enfrentamiento entre diferentes alternativas, condición necesaria para que podamos hablar de una democracia de calidad (Morlino, 2010).

**Gráfico 5. Valoración y diferencias (2014-2008) de los ítems de la escala de calidad democrática**





## 6 CONCLUSIONES

Tras haber realizado el análisis de la escala, sus esferas y alguno de sus componentes más destacables, cabe, en este último apartado, realizar un balance final.

Lo primero que debe ser destacado es que la democracia española ha sido juzgada en su conjunto con una nota mediana. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de cada una de las esferas valoradas por las personas expertas incluidas en la muestra. Por encima del valor central se han valorado el respeto a los derechos civiles, el reconocimiento de la ciudadanía y la representación política. Sin embargo, han sido peor valoradas la gobernabilidad, especialmente en el apartado de la ausencia de la corrupción, los aspectos internacionales y sobre todo la esfera de la sociedad civil, que es la única que tiene un promedio por debajo del simbólico cinco desde el comienzo de la evaluación de la democracia por los expertos.

Desde un punto de vista dinámico, los datos muestran el deterioro de nuestra democracia. En especial, todo lo concerniente a la autonomía del Estado frente a otras instancias internacionales como la Unión Europea, el Banco Central o el FMI. Asimismo, ha descendido sustancialmente la valoración del rendimiento de cuentas y la transparencia de la acción gubernamental, viéndose afectados también los derechos sociales como la protección de la salud y el acceso a la educación.

En contraste, pocos son los aspectos que han mejorado en los últimos años en la democracia española. Sólo se ha incrementado levemente la valoración de la estabilidad de los gobiernos, así como la participación ciudadana y de la mujer.

De los 57 aspectos valorados, sólo 9 conservan una valoración notable. Estos son la limpieza de las elecciones, el ejercicio libre del voto, la protección de la libertad religiosa, la estabilidad del gobierno, la protección de la libertad de asociación, el derecho a vivir como se quiera, el ajuste a la legalidad de los funcionarios, la protección de la libertad de expresión y el derecho a hablar la lengua deseada. En el extremo opuesto hay 28 aspectos que no consiguen aprobar, y entre ellos ni tan siquiera alcanzan una valoración de tres puntos, tanto en los aspectos relacionados con la interferencia externa o de los poderes económicos en las decisiones políticas como aquellos relacionados con la corrupción. Si atendemos al diagnóstico que realizan los expertos de la democracia española, la situación es lo suficientemente grave para que se tomen medidas encaminadas a detener el deterioro de la vida pública y política de

nuestro país. En este sentido, la opinión de los expertos coincide con la visión negativa que tienen los ciudadanos del funcionamiento de nuestra democracia.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, D. y PEREZ-LIÑAN, A. (1999): «Más allá de la poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11: 83-104.
- BOLLEN, K. A. (1996): «Political democracy: Conceptual and Measurement Traps», en A. Inkeles y M. S. Sasaki (eds.) *Comparing nations and cultures : readings in a cross-disciplinary perspective*, Englewood Cliffs: N.J., Prentice Hall.
- BÜHLMANN, M. et al. (2011): *Democracy Barometer. Methodology*, Aarau: Zentrum für Demokratie.
- BÜHLMANN, M. et al. (2008): *The quality of democracy: democracy barometer for established democracies*. *Hertie School of Governance-Working Papers*, 22: 3-62.
- DAHL, R. A. (1971): *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven: Yale University Press.
- DAHL, R. A. (1998): *On democracy*, New Haven: Yale University Press.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2008): *Economist Intelligence Unit Democracy Index 2008* [En línea]. Disponible en <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf> [Accedida el 20 de noviembre de 2014].
- ESCOBAR, M. (2011): «La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133: 59-80.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2008): *Informe sobre la democracia en España. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso*, Madrid, Fundación Alternativas.
- GASTIL, R. D. (1996): «The comparative survey of freedom: experiencias and suggestion», en A. Inkeles y M. S. Sasaki (eds.), *Comparing nations and cultures: readings in a cross-disciplinary perspective*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- GÓMEZ FORTES, B. et al. (2010): *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona: Ariel.
- HUMAN RIGHTS CENTRE (2008): *Democratic Audit* [En línea]. Disponible en <http://www.democraticaudit.com> [Accedida el 20 de noviembre de 2014) febrero de 2008].



- LEVINE, D. H. y MOLINA, J. E. (2011): *The quality of democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.
- LIJPHART, A. (1984): *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven: Yale University Press.
- (1987): *Las democracias contemporáneas*, Barcelona: Ariel.
  - (1999): *Patterns of democracy. Government Forms and Performance in thirty-six countries*, New Haven: Yale University Press.
  - (2000): *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel.
- MAGALHÃES, P. C. (2013): «Legitimacy, disaffection, and dissatisfaction: trends and structure in attitudes towards Portuguese democratic politics», en P. Alcântara y F. Carreira (eds.) *Ciências Sociais: Vocaçã o e Profissã o. Homenagem a Manuel Villverde Cabral*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- MARSHALL, M. G. y COLE, B. R. (2014): *Global report 2014: Conflict, governance and State fragility*, Vienna: Center for Systemic Peace.
- y K. JAGGERS (2009): *Polity IV project. Political regime characteristics and transitions*. Severn, MD: Center for Systemic Peace and Center for Global Policy.
- MORLINO, L. (2009): *Democracias y democratizaciones*, Madrid: CIS.
- O'DONELL, G. (1994): «Delegative democracy?» *Journal of Democracy*, 5: 55-69.
- POLITIKON (2014): *La urna rota*, Barcelona, Debate.
- PUDDINGTON, A. (2013): *Freedom in the world 2013. The annual survey of political rights and civil liberties*, New York: Freedom House, Rowman & Littlefield.
- A. PIANO y K. NEUBAUER (2009): *Freedom in the world 2009. The annual survey of political rights and civil liberties*, New York: Freedom House, Rowman & Littlefield.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática*, Madrid: Libros de la Catarata.
- TREIER, S. y JACKMAN, S. (2008): «Democracy as a Latent Variable», *American Journal of Political Science*, 52: 201-217.
- VANHANEN, T. (2000): «A New Dataset for Measuring Democracy» 1810-1998. *Journal of Peace Research*, 37: 251-265.



– (2003): *Democratization: a comparative analysis of 170 countries*, London: Routledge.

WEIR, S. y BEETHAM, D. (1999): *Political power and democratic control in Britain: the democratic audit of the United Kingdom*, London, New York: Routledge.





# Del desafecto a la contienda: crisis, austeridad y ciclo de protesta

Enrique Gil Calvo

Catedrático de Sociología, UCM  
gilcalvo@cps.ucm.es

Fecha de recepción: 01/09/2014  
Fecha de aceptación: 30/09/2014

## Sumario

1. De la economía a la política y más allá.
2. Desafección, insatisfacción y deslegitimación.
3. El rechazo al régimen de la transición.
4. Bibliografía.

## RESUMEN

Los efectos sociales desencadenados por las políticas públicas de lucha contra la crisis económica han generado un clima extraordinario de desaprobación popular, mediáticamente bautizado como «desafección», que ha abierto una incierta crisis política en el régimen establecido en 1978 con la transición a la democracia. En este escrito se trata de analizar las distintas dimensiones que componen dicho desafecto cívico, tras situarlo antes en el contexto social que le ha servido de caldo de cultivo, así como las características del ciclo de protesta surgido como consiguiente manifestación directa.

## Palabras clave:

Crisis económica, crisis política, desafección, descontento, legitimidad, desconfianza, ciclos de protesta.



## **ABSTRACT**

*The social effects triggered by the public policies implemented to combat the economic crisis have generated an extraordinary climate of popular dissatisfaction, dubbed «disaffection» by the media, which has opened an uncertain political crisis in the regime established in 1978 with the transition to democracy. This paper seeks to analyse the multiple dimensions that make up such civic disaffection, after placing it in the social context that served as its breeding ground, as well as the characteristics of the cycle of protests that has emerged as its direct manifestation.*

### **Key words:**

*Economic crisis, Political Crisis, Disaffection, Discontent, Legitimacy, Mistrust, Cycles of protest.*

# 1 DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA Y MÁS ALLÁ

Como es obvio, el malestar político no puede surgir en el vacío por generación espontánea, sino que precisa de un previo caldo de cultivo. ¿Cuál es el contexto social que explica la emergencia de la desafección? Lo más lógico es atribuirlo a los corrosivos efectos de la crisis económica, como en seguida veremos. Pero hay que advertir que antes de su estallido ya preexistían razones para su aparición, derivadas del precedente proceso de desestructuración social que se fue imponiendo desde la última década del siglo anterior. Como consecuencia de la financiarización económica impuesta por el neoliberalismo, tras el declive del keynesianismo que había estado en vigor hasta 1975, se asistió a la progresiva desindustrialización que fracturó la estructura de clases, debilitó la clase obrera tradicional y liberó a los actores sociales de su anterior sujeción vitalicia a las posiciones sociales ocupadas (Giddens, 1993), para pasar a quedar desanclados y flotantes mientras navegaban a la deriva en la llamada modernidad líquida (Bauman, 2002). El resultado a escala micro fue en lo personal la corrosión del carácter (Sennett, 2006) y en clave política a escala macro la posdemocracia (Crouch, 2004) y la democracia de audiencia (Manin, 1998), con creciente acumulación de escándalos (Thompson, 2001) y regresiva disolución del capital social (Putnam, 2002).

## 1.1. El impacto de la crisis sobre el bienestar social

En tales condiciones se produjo en 2008 el estallido de la Gran Recesión, otro recurrente pinchazo de una burbuja especulativa como el que ya se había producido siete años antes al pincharse la burbuja tecnológica de las empresas *punto com* (Gil Calvo, 2003). No obstante, el *crash* resultó esta vez de un orden de magnitud muy superior, sobre todo en aquellos países como el nuestro en que coincidió el doble estallido de las dos burbujas gemelas, financiera e inmobiliaria. De modo que en invierno de 2008-2009 se produjo el pánico social, con ingente quiebra de empresas y destrucción vertiginosa de millones de puestos de trabajo. No obstante, gracias al liderazgo de Obama, que aplicó formidables políticas contracíclicas de estímulo fiscal a la cabeza del G8, en la primavera de 2009 se logró detener y estabilizar a duras penas la vertiginosa caída de la actividad económica, tocando fondo la crisis en la primavera de 2009 (Gil Calvo, 2009).



Pero al año siguiente, al ver que el crecimiento ya comenzaba a remontar moderadamente, la UE con Angela Merkel a la cabeza decidió suspender la política de estímulo fiscal por su cuenta y riesgo (no así EE.UU., que prosiguió inyectando fondos indefinidamente), para pasar a invertirla adoptando una nueva política procíclica de austeridad a ultranza, basada en la lucha contra el déficit, los recortes presupuestarios y las llamadas reformas estructurales. Así se inició el tristemente célebre «*austericidio*» que, abortando el incipiente despegue económico, provocó la recaída en una Segunda Recesión todavía más profunda y destructiva que la anterior (Stuckler y Basu, 2013). Una segunda recesión políticamente provocada cuyos deletéreos efectos se dejaron sentir en la más endeudada periferia europea meridional, los tristemente célebres PIGS: primero Grecia, después España, en seguida Portugal y finalmente Italia (Gil Calvo, 2013).

El impacto de esta Segunda Recesión 2010-2013, desencadenada por la política de ajuste fiscal y austeridad a ultranza, ha resultado demoledor, en términos de desempleo, precariedad, empobrecimiento, desigualdad, desahucios, subnutrición y exclusión social (Foessa, 2014). La primera oleada en nuestro país de recorte del gasto, reducción de sueldos y subida de impuestos fue decretada en mayo de 2010 por el gobierno socialista de Zapatero. Pero ese primer asalto fue después ampliamente superado por los sucesivos recortes adicionales, sobre todo en sanidad y educación, así como subidas de impuestos, que fue aplicando el nuevo gobierno conservador de Rajoy a lo largo de 2012. Aquí destaca por su gravedad la nueva reforma laboral decretada en febrero de ese año, que suspendió casi todos los derechos adquiridos, abarató y facilitó el despido, permitió las rebajas salariales y debilitó la posición de los asalariados en la negociación de los convenios, dando carta blanca a los empleadores para imponer unilateralmente sus condiciones. Todo ello con el pretexto de favorecer la creación de empleo cuando su resultado fue precisamente el opuesto: crecientes despidos masivos, reducción de costes laborales y sustitución de empleo fijo y estable por empleo precario, de carácter temporal y a tiempo parcial. Toda una auténtica devaluación salarial.

Al margen de las cifras, que no es lugar éste para aportar, conviene destacar sus efectos sociales agregados, entre los que destaca el ya citado empobrecimiento general, que ha hecho crecer la exclusión social en un 61% tras pasar del 16% en 2007 al 25% en 2013 (Foessa, 2014). Pero más grave resulta si cabe la creciente desigualdad social, que se ha convertido en la más elevada de Europa (Saturnino Martínez, 2013), habiéndose profundizado la fractura social entre integrados y excluidos en un 45% (Foessa, 2014). Y es que, en realidad, el empobrecimiento se ha cebado casi exclusivamente en las clases medias y bajas, pues la clase media alta se ha mantenido y la clase alta se ha visto incluso

beneficiada, a juzgar por el crecimiento a lo largo de la crisis de los ingresos de los altos ejecutivos y del número de millonarios. Y mientras tanto los desempleados pierden sus prestaciones, los trabajadores que conservan su empleo ven reducido el salario incurriendo en precariedad, y las clases medias tituladas caen en el mileurismo y el desclasamiento habiendo de emigrar. Es el caso de los jóvenes con su emancipación bloqueada por el paro y la precariedad que no pueden independizarse ni formar familia, sin otra salida que la emigración para poder evadirse de la dependencia familiar.

De ahí una creciente percepción de injusticia social (Sánchez-Cuenca, 2014: 126-138) dirigida contra las clases dominantes: las élites políticas y económicas que han impuesto dolorosos sacrificios a las clases populares mientras ellos mismos quedaban exentos de pagar el precio de la crisis. Unos sacrificios que además resultan tanto más injustos en la medida en que exhiben tres características indignantes. Ha sido un error o algo peor todavía, pues lejos de servir para combatir la crisis la han agravado aún más (al reducir el consumo y, por tanto, el crecimiento potencial con sus recortes de sueldos y salarios). Han sido unos sacrificios indiscriminados que han hecho pagar a justos por pecadores, castigando sobre todo no a los causantes de la crisis (las élites especuladoras), sino a sus propias víctimas, acusadas para más injuria de vivir por encima de sus posibilidades. Y además han sido unos sacrificios selectivos de los que se han visto exentas las clases acomodadas, inmunes ante la crisis cuando no directamente beneficiadas.

En este sentido, resulta particularmente sangrante que se haya rescatado a la banca (las cajas de ahorros más politizadas, causantes de la crisis) con cuantiosos fondos con cargo al contribuyente mientras el pueblo llano se ha visto condenado al paro, la miseria y el desahucio, con 35.000 familias expulsadas de sus viviendas según la PAH (Colau y Alemany, 2012). Simultáneamente se procede al recorte de los derechos sociales, a la privatización de servicios públicos esenciales (como sanidad, educación y dependencia) y al desmantelamiento del Estado de bienestar, con el pretexto de reducir el déficit presupuestario. Y todo ello mientras las cúpulas de los partidos se reparten sobresueldos en negro tras dedicarse al tráfico de influencias con las constructoras y las empresas del IBEX, a cambio de cuantiosa financiación ilegal que termina muchas veces en cuentas opacas ocultas en paraísos fiscales. Ante tan obscena e impúdica injusticia social, ¿cómo no ha de haber indignación y malestar popular?

## 1.2. Burbuja de corrupción y crisis política

Si el año 2012 había marcado el clímax de la crisis económica, dados los severos recortes de derechos, rentas y gastos con que la política de austeridad



castigó a la población española, el año 2013 vino a suponer la constatación de una abierta crisis política al estallar el gravísimo escándalo de corrupción que afectó a la cúspide del partido en el poder. Me refiero claro está a los llamados *Papeles de Bárcenas*, el tesorero durante largos años del PP cuyos manuscritos revelando una doble contabilidad opaca mantenida durante los últimos lustros, que incluía tanto comisiones pagadas por diversas empresas contratistas de las administraciones públicas como sobresueldos en negro a miembros de la cúpula del partido, fueron filtrados a la prensa en febrero de 2013.

El impacto sobre la opinión pública fue inmediato y espectacular, pues, por primera vez desde que el CIS publica sus indicadores, el problema de la «corrupción política» protagonizó un inédito *sorpasso* al superar a la economía erigiéndose en el segundo problema en orden de importancia sólo detrás del «paro». En efecto, si en enero de 2013 la corrupción política sólo constituía un problema para el 17% de los encuestados, en febrero, tras publicarse los *papeles de Bárcenas*, pasó a serlo para el 40%, y en marzo para el 44,5%, mientras la crisis económica sólo parecía problemática para el 35%. Desde entonces la corrupción política ha seguido ocupando el segundo puesto del ranking de problemas sociales con puntuaciones superiores al 30%, y significativamente sólo volvió a superar el 40% en febrero de 2014, cuando el juez Castro decidió imputar a la Infanta Cristina en el *caso Noos* (o caso Urdangarín), y en julio de este mismo año, mientras el *president* Pujol se autoinculpaba por la corrupción de su familia.

La señal de alarma que supusieron esas cifras vino a constatar que se había abierto una auténtica crisis política en paralelo a la crisis económica todavía pendiente de resolver. Una crisis política marcada por los escándalos de corrupción como problema más indignante y abusivo, dada la recurrente cadencia con que se habían venido sucediendo desde 2009 en que estalló el *caso Gürtel*, a los que habrían de añadirse el *caso Camps*, el *caso Matas*, el *caso ERES*, el *caso Noos* y tantos otros. Escándalos de los que se ha derivado un absoluto desprestigio de toda la clase política, repercutiendo en la desconfianza en todas las instituciones cuya legitimidad se erosiona a ojos vista.

Pero no se trata sólo de la corrupción, pues además de esa lacra vergonzosa aparecen otros indicadores no menos preocupantes que también confirman la existencia de una grave crisis política. Antes de que la corrupción cobrara tanto protagonismo, otro grave problema, el planteado por la clase política (los políticos profesionales y los partidos políticos), le superaba en orden de importancia, subiendo al 24% tras producirse la *Acampada de Sol* el 15 de mayo de 2011. Y desde ahí no hizo más que ascender (aunque no tanto como el problema de corrupción) para situarse en el 4º puesto del ranking al mismo nivel



de la crisis económica, alcanzando el 31,4% tras el estallido del escándalo Bárcenas para mantenerse en un 28% en julio de 2014.

Y de igual modo que la agenda de problemas, los demás indicadores del clima de opinión medidos por el CIS también señalan el agravamiento de una abierta crisis institucional. El índice de confianza política había descendido al 35% durante las acampadas del 15M, aunque después se recuperó hasta el 42% con la victoria del PP en noviembre de 2011. Sin embargo, la política de recortes y austeridad a ultranza impuesta por el gobierno Rajoy la hizo bajar de nuevo hasta el 27% en diciembre de 2012, y un trimestre después, con el estallido del caso Bárcenas, llegó a caer al 23%. Y lo mismo puede decirse con la valoración de la situación política, cuyo indicador medido por el CIS cayó del 33% a comienzos del mandato Rajoy al 13,8% de un año después, subiendo el porcentaje de quienes la consideraban «mala» o «muy mala» del 53% a inicios de 2012 hasta el 86% de un año después (hoy esa cifra sigue siendo del 78%).

En resumen, a la luz de todos estos indicadores, puede deducirse que la crisis política se inició en 2010, cuando el gobierno Zapatero inició la política de recortes y austeridad a ultranza por imposición del directorio europeo. Se profundizó en 2011, cuando las nutridas acampadas del 15M popularizan el nuevo marco de encuadre «no nos representan». Se agravó a todo lo largo de 2012, cuando empezaron a sentirse en toda su crudeza los peores efectos de la reforma laboral y los recortes en sanidad y educación, que provocaron como respuesta dos huelgas generales, las mareas blanca y verde, la masiva manifestación independentista de la Diada y los escraches de la PAH. Y alcanzó su clímax por el momento en el primer trimestre de 2013, cuando estalló el escándalo mediático del caso Bárcenas (Gil Calvo, 2013, 2013a y 2013b). Posteriormente, la crisis política se ha seguido manifestando en 2014 con el sorprendente resultado electoral de las elecciones europeas que han supuesto la quiebra del bipartidismo y la irrupción de *Podemos* como expresión electoral del 15M, determinando la dimisión del rey Juan Carlos I, del líder socialista Rubalcaba y del líder de UDC Durán Lleida. Y cabe pensar que la crisis política actual proseguirá su curso durante el otoño de 2014, realimentada por el incierto devenir del proceso soberanista catalán.

Llegados a este punto conviene pararse a pensar sobre una problemática cuestión: ¿es esta nueva crisis política un simple efecto derivado de la otra gran crisis, la económica, que constituiría su originaria fuente primigenia? ¿O, por el contrario, es una crisis independiente que goza de autonomía propia, aunque se haya visto a su vez afectada y agravada por el doble impacto de la gran recesión y la segunda recesión? De admitirse la primera posibilidad



(crisis política derivada de la económica prioritaria), se podría entender que la indignación popular contra la clase política está realimentada no tanto por la corrupción como por el injusto castigo recibido a manos de los gobernantes, que han descargado el coste de la crisis (y del rescate de la banca) sobre las espaldas de las clases populares. Pero también cabría plantearse la otra posibilidad: que la crisis política sea anterior a la económica e independiente de ella, estando determinada por la génesis y el desarrollo del régimen de la transición nacido en 1978. De este modo, los efectos sociales de la crisis económica sólo habrían actuado de acicate, de catalizador o de acelerador de un incendio político previo, iniciado en los fallos originales del régimen de la transición (bipartidismo, sistema electoral, dependencia judicial, etc.), de los que constituyen un síntoma los escándalos de corrupción aflorados con la crisis. Y para ver cuál de estas dos hipótesis parece más plausible hay que profundizar en la naturaleza de la desafección política que ha ido emergiendo al compás de esa doble crisis.

## 2 DESAFECCIÓN, INSATISFACCIÓN Y DESLEGITIMACIÓN

El término «desafección» se impuso en el lenguaje político español con ocasión del debate del *Nou Estatut* catalán, a partir de unas declaraciones del entonces *president* de la *Generalitat*, José Montilla, pronunciadas en Madrid el 7 de noviembre de 2007, en las que previno y alertó contra «un estado de ánimo colectivo de cabreo, recelo, escepticismo y pesimismo que planea sobre Catalunya, alimentando un poso de desafección emocional y de alejamiento de la ciudadanía de la política». En aquella época la voz «desafección» se atribuyó sólo a los sentimientos políticos del «*atalà emprenyat*», en expresión resucitada por Enric Juliana. Pero, posteriormente, tras el advenimiento de la segunda recesión y el estallido del «austericidio», el término pasó a aplicarse a todos aquellos españoles, o europeos meridionales, que se sentían víctimas injustificadas del castigo de sus autoridades transmisoras de las imposiciones de Fráncfort y Bruselas.

### 2.1. El concepto de desafección

Ahora bien, además de este uso convencional del término (o de sentido común político, podríamos decir), también existe otro uso académico en el campo de la ciencia política y la sociología política, que resulta mucho más difícil de definir porque también está lleno de imprecisión, ambigüedad y polisemia. Por eso, para clarificarlo, nada mejor que recurrir a Montero, Gunther y Torcal (1998), que precisaron por primera vez las tres dimensiones componentes



de la actitud de los ciudadanos ante los procesos políticos y los sistemas democráticos, magnitudes que resultan independientes entre sí: legitimidad/ilegitimidad, satisfacción/descontento y compromiso/desafección.

El sentimiento de *legitimidad* o de ilegitimidad, de apoyo o de rechazo, se aplica al conjunto del sistema político considerado como un todo frente a las demás alternativas comparables, tal como se desprende de la frase: la democracia es el menos malo de los regímenes posibles. Se trata de un valor difícil de conseguir, pero muy estable en el tiempo, pues si bien durante las crisis o las transiciones los sistemas políticos pierden legitimidad, una vez asentado y consolidado un nuevo régimen su legitimidad adquirida puede mantenerse intacta durante un periodo muy prolongado de tiempo. Así ocurrió en España tras 1982 con la democracia reinstaurada en 1978.

A su vez, el *descontento* político se refiere a la valoración de los resultados de la democracia, es decir, al grado de satisfacción de los ciudadanos con la eficacia de los actos de sus gobernantes y demás autoridades públicas, así como de los políticos profesionales: decisiones, pactos, legislaciones, acuerdos, programas, instituciones, políticas públicas, etc. Esta segunda dimensión es en cambio muy inestable y extraordinariamente variable, pues fluctúa en dientes de sierra al compás de la coyuntura económica. Por lo general, el grado de satisfacción política es directamente proporcional a la tasa de crecimiento económico, aunque este determinismo se vea matizado, corregido y aumentado por el partidismo del eje gobierno/oposición. Y, por consiguiente, el grado de descontento político se incrementa y potencia sobremanera con los fallos del mercado, las crisis económicas o la ineficacia percibida o imputada a la política económica del gobierno. En este sentido, negar la evidencia de la crisis, como hizo en un comienzo el gobierno Zapatero, o aplicar una política opuesta a la prevista en el programa electoral, como hizo el gobierno Rajoy, son factores que incrementan el descontento político.

Y llegamos así a la tercera dimensión: la *desafección* propiamente dicha frente a su contrario, el compromiso y la participación. Se trata de un sentimiento de apartamiento de la política y de alejamiento o distanciamiento de ella, en un sentido muy próximo al del extrañamiento o la alienación, tan caro al joven Marx, que se produce cuando no te reconoces en los objetos a considerar porque no puedes considerarlos como propios. Ese desafecto emocional puede llegar a la fobia contra determinados objetos de aversión (como sucede en Cataluña contra *Madrid*), pero también puede caer en el desapego y la indiferencia, como sucede con el escepticismo nihilista y el cinismo político. Y frente a la variabilidad coyuntural del descontento, la desafección en cambio es tan estable como la legitimidad, si bien puede ir creciendo o menguando



lentamente al compás de la sucesión generacional. Por eso las democracias recientes que se recuperan lentamente de un largo periodo autoritario, tras haber sido educados sus ciudadanos en la aversión a los partidos políticos, tienden a poseer un elevado nivel de desafección política originaria, como ocurre con los regímenes del sur de Europa en comparaciones con sus vecinos noroccidentales (Torcal, Montero y Gunther, 2003). Una desafección residual que debería reducirse con la paulatina elevación del capital humano.

## 2.2. La evolución reciente del desafecto

Una vez distinguidos conceptualmente los tres componentes de la respuesta ciudadana ante el deterioro de la política (deslegitimación, insatisfacción y desafección), podemos pasar a aplicar este modelo sobre la evolución reciente del sistema político español afectado por la crisis. Es lo que ha hecho el mismo equipo de politólogos, dirigido por José Ramón Montero, que previamente había identificado esas tres mismas dimensiones componentes que se acaban de citar. En efecto, en su más reciente «Informe del proyecto de investigación sobre *Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección*» (Pérez-Nievas, Montero y otros, 2013), el equipo de la UAM analiza longitudinalmente el impacto de la crisis sobre las tres dimensiones citadas, comparando entre sí las series temporales de los distintos indicadores del CIS sobre la actitud política de los ciudadanos españoles. Y sintetizando a grandes trazos lo esencial de su análisis se obtienen los siguientes resultados.

Crece y se acumulan las ruidosas manifestaciones de indignación y protesta que se han producido en la escena política española desde el «No nos representan» del 15M de 2011 hasta el «Estamos de ladrones hasta los cojones», en la versión de Magüi Mira del *Pluto* de Aristófanes para el Teatro Romano de Mérida en julio de 2014. Sin embargo, de las tres dimensiones antes citadas, la legitimidad política de la democracia española no parece haber sufrido, a pesar de todo, menoscabo relevante alguno. Eso explica que, a diferencia de otros países europeos donde están teniendo resonante éxito electoral candidaturas populistas antidemocráticas de extrema derecha como el *Front National* en Francia, por no decir claramente fascistas como *Aurora Dorada* en Grecia, en España, por el contrario, no hay sombra de sospecha de que vaya a ocurrir algo así. Es verdad que el nuevo partido *Podemos* puede caer a veces en la antipolítica o el populismo antisistema, según el equívoco modelo del italiano *Movimiento 5 Estrellas* de Beppe Grillo. Pero pese a su indefinición programática, lo cierto es que *Podemos* apela indudablemente al compromiso con la democracia participativa, y no a su deslegitimación.



Por eso, toda la desconfianza y la indignación que están emergiendo como respuesta al austericidio habría que situarla, según el equipo de la UAM, en la segunda dimensión de su modelo analítico: el descontento político y la insatisfacción con el funcionamiento de nuestra democracia. Se trata, por tanto, de una respuesta reactiva y en definitiva coyuntural tanto a los malos resultados económicos como a los disfuncionales e ineficaces resultados de la política económica aplicada por los sucesivos gobiernos. A este renglón de los efectos negativos derivados en última instancia de la crisis económica habría que atribuir todo el excepcional crecimiento de la desconfianza institucional (hacia el Parlamento, los partidos políticos, la Corona, la Justicia, etc.) que viene lastrando cada vez más gravemente al sistema político español. Y si sólo fuera por esta aseveración tendríamos que quedarnos con una sola respuesta a mi pregunta anterior: la crisis política sólo sería, por tanto, un efecto coyuntural derivado de la previa crisis económica.

Pero el análisis del equipo de la UAM es más sofisticado que todo eso. Pues a la vez que atribuye la insatisfacción política al mero descontento coyuntural, también señala un elemento nuevo, como es que se haya incrementado bastante el interés por la política y la implicación en los asuntos públicos. De este modo, parafraseando los conceptos de otro estudio anterior del mismo equipo investigador, que analizaba los sentimientos de fobia antipartidista (Torcal, Montero y Gunther, 2003), cabría decir que en nuestro país coexisten ahora dos rechazos opuestos al actual sistema de partidos.

De una parte, el antipartidismo reactivo que se indigna por la incapacidad política y gubernamental de dar respuesta satisfactoria a los problemas derivados de la crisis. Y por otra parte, un nuevo antipartidismo crítico, comprometido y transformador, que rechaza este sistema de partidos, pero apuesta por sustituirlo por otro sistema mucho más democrático, representativo y participativo. De modo que ya no estamos ante una mera respuesta reactiva de descontento ante las injusticias de la crisis económica, sino ante un intento cívico de implicarse y comprometerse políticamente para cambiar el sistema. Y en este segundo antipartidismo crítico, comprometido y transformador hay que incluir tanto el movimiento inspirado en el 15M, la PAH y las mareas blanca y verde, que ha dado lugar al partido *Podemos*, como los movimientos soberanistas dirigidos por la ANC y el Òmnium Cultural que apuestan por la independencia de Cataluña.

Así llegamos al desafecto político en sentido restringido. El equipo de la UAM observa que esta tercera dimensión también ha crecido sensiblemente como protesta contra la actual deriva política, aunque no lo haya hecho tanto como la segunda dimensión del descontento reactivo. Y al tratar de explicar



el moderado incremento de la desafección terminan por observar que se mantiene estable o menguando ligeramente una desafección apática o «pasota» de tipo cultural, que podemos considerar en parte tradicional, por ser heredera del pasado autoritario como en el resto de la Europa meridional, y en parte emergente como resultado de la nueva marginalidad laboral, como sucede con los *chavs* (Jones, 2012) del precariado inglés (Standing, 2013), frente a otra desafección de protesta crítica que si rechaza el sistema es porque pretende transformarlo radicalmente con el objetivo de hacerlo más justo, incluyente y participativo.

Por eso el equipo de la UAM propone una tipología de ciudadanos clasificados en función de dos variables dicotómicas: confianza o desconfianza en el sistema junto a interés o desinterés por la política. Y cruzando ambas variables surgen cuatro tipos de ciudadanos: integrados (confiados e interesados), deferentes (confiados sin interés por la política), desafectos (desconfiados carentes de interés) y críticos (desafectos, pero llenos de interés). Estos dos últimos serían dos tipos distintos de desafectos, los unos apáticos y los otros comprometidos. Y resultarían claramente distinguibles entre sí tanto por su diferente nivel de estudios, pues los titulados superiores tienden a la desafección crítica mientras los menos cualificados caen en la desafección apática, como por la edad, pues los desafectos apáticos son mayores de 55 años o menores de 25 (los «pasotas» propiamente dichos), mientras los críticos tienen de 25 a 35 años: la generación del 15M.

Y cabe observar que a lo largo de la crisis, de 2002 a 2012, los integrados han pasado del 20% al 14%, los deferentes del 33% al 24%, los desafectos del 37% al 40% y los críticos del 10% al 22% (Pérez-Nievas, Montero y otros, 2013: 85-86). Mientras integrados y deferentes disminuyen con la crisis, los críticos en cambio son los que más crecen: un 120% (frente al 10% de los desafectos apáticos). Son los indignados: unos desafectos muy comprometidos que no discuten la legitimidad de la democracia representativa, pero que sí cuestionan seriamente la legitimidad del régimen todavía vigente.

### 3 EL RECHAZO AL RÉGIMEN DE LA TRANSICIÓN

¿Cómo interpretar este crecimiento de la desafección crítica? ¿Es sólo una respuesta reactiva a las disfunciones y deficiencias de los mercados y la política? Hace más de 40 años, en otra época también marcada por la insatisfacción con las instituciones, simbolizada por el mayo del 68, hubo un economista heterodoxo, Albert Hirschman, que habría de hacerse justamente célebre por su

identificación de tres posibles respuestas distintas al deterioro de las instituciones: *salida*, *voz* y *lealtad* (Hirschman, 1977).

Cuando las firmas económicas o las organizaciones políticas les decepcionan, los ciudadanos pueden optar por evadirse de ellas en busca de otra alternativa mejor: es la estrategia de salida (*exit*) cuya versión más vulgar figura en el folleto de marketing *¿Quién se ha llevado mi queso?* (Johnson, 1999) y que actualmente ha sido propuesta como modelo justificador del secesionismo catalán (Bel, 2013: 121-123). La segunda estrategia es resistir en el interior de la institución para elevar la voz de protesta (*voice*) reivindicando cambios y exigiendo responsabilidades, según el citado ejemplo de Mayo del 68 o el más reciente Mayo de 2011 (nuestro 15M). Y la tercera opción es permanecer al lado de la institución en apuros para arrimar el hombro cooperando con compromiso solidario (*loyalty*), según el ejemplo de los voluntarios que trabajan con altruismo para Cáritas, la Cruz Roja o los Bancos de Alimentos prestando su ayuda desinteresada a las víctimas del austericidio. ¿Cómo se aplica este esquema a la desafección?

Parece claro que, de la tipología anterior propuesta por el equipo de la UAM (*op. cit.*: 85), la opción de *salida* corresponde a la *desafección* (a la defecación, podríamos quizá decir mejor), la de *voz* a la *crítica* y la de *lealtad* a la integración y a la deferencia. Pero ¿de qué depende que los ciudadanos elijan una u otra opción? Como buen economista, Hirschman lo atribuyó a la libre decisión individual, de acuerdo a la tesis de la soberanía del consumidor. Ahora bien, como también era un heterodoxo, dedujo contra el dogma neoclásico que los ciudadanos eran libres de cambiar sus preferencias individuales. Así produjo su segunda obra maestra, *Shifting involvements* (Hirschman, 1986), en la que plantea la existencia de ciclos alternantes donde los ciudadanos decepcionados cambian sus compromisos desde la salida a la voz o la lealtad y viceversa. Esto explicaría, aplicando de nuevo el esquema del equipo de la UAM, que los ciudadanos españoles que en 2002 confiaban en sus instituciones con lealtad hayan pasado en 2012 a desconfiar de ellas con desafección defectiva (*salida*) o con indignación crítica (*voz*).

### 3.1. Un ciclo de protesta

Todo lo cual nos permite deducir que a partir de 2010 se inició en España (como antes en Grecia y después en Portugal e Italia) una crisis política como respuesta crítica a la política de austeridad a ultranza (Gil Calvo, 2013), crisis que ha de interpretarse con arreglo a la teoría del «ciclo de protesta» propuesto por Sidney Tarrow (1991). Para este influyente discípulo del malogrado Charles Tilly, las movilizaciones colectivas se concentran en el tiempo y



en el espacio en torno a ciertos «momentos de locura» que representan la cúspide de un ciclo de protesta caracterizado por un inicio, una fase ascendente, un clímax y una fase descendente en la que el ciclo se agota a sí mismo. La evidencia que Tarrow estudió fue el ciclo italiano de 1968 a 1974 (desde el *autunno caldo* del 69 hasta los años de plomo de la violencia terrorista), pero su curso de desarrollo seguía una curva análoga a todos los ciclos semejantes que le precedieron, ya fuera que triunfasen, como la lucha por los derechos civiles de los afroamericanos en EE.UU. de 1955 a 1963, o que fracasaran como el más célebre de todos: la Comuna de París.

Para ello Tarrow parte del citado Hirschman como primer intérprete de los ciclos de protesta, pues postulaba la alternancia pendular entre fases de ascenso de la movilización, en que los ciudadanos se comprometen con la protesta colectiva movidos por el desafecto y la indignación, seguidas de otras fases opuestas en que abandonan su compromiso decepcionados por la deriva de las instituciones y se retiran hacia el refugio de la privacidad. Pero Tarrow observa con acierto que Hirschman entiende la decisión de participar en la protesta o retirarse de ella como una elección puramente personal, considerando el compromiso político como un resultado agregado de las decisiones individuales. Y frente a ello Tarrow propone entender los cambios de preferencias de los ciudadanos como resultado estratégico del juego interactivo entre los agentes movilizados, de acuerdo a un esquema interpretativo que más tarde utilizará también Manuel Castells (2012).

Para Tarrow, la fase ascendente del ciclo comienza cuando surgen movimientos sociales que innovan nuevos repertorios de movilización, despertando y estimulando la propensión a participar de los ciudadanos. Conforme el ciclo progresa, aparecen nuevos agentes movilizados que emulan a los pioneros y compiten con ellos tratando de captar nuevos sectores de ciudadanos mediante actuaciones (*performances*) más espectaculares, radicales y electrizantes. Así se llega a la cúspide del ciclo, un momento de locura en que se intensifica la concurrencia de múltiples empresarios políticos que compiten entre sí por ver quién demuestra mayor radicalismo movilizador. Y a partir de ahí se inicia la fase descendente, pues los ciudadanos comienzan a retirarse de la protesta no tanto desmotivados por el cansancio como desbordados por el extremismo de la radicalización.

De modo que todo ciclo de protesta actúa según el esquema de un incendio, donde hay que distinguir el inicio del fuego y el factor acelerante de su propagación. Este segundo elemento es bien explicado por Tarrow como producto de la competencia entre los agentes movilizados: las redes de indignación de Castells, como las que desarrollaron el 15M o el movimiento secesionista

catalán, extendiendo la protesta entre los ciudadanos como la llama que se propaga por regueros de pólvora. Pero para entender el factor inicial que prende el comienzo del fuego no basta con el voluntarismo de los agentes movilizados. Aquí es donde Tarrow (1997: 155-161) introduce el concepto de estructura de oportunidades políticas (EOP): hace falta que en el contexto social, económico y político se abra una ventana de oportunidad que brinde la ocasión más ventajosa para que los agentes tengan suficientes probabilidades de movilizar con éxito a un buen número de seguidores. Y esta estructura de oportunidades políticamente favorables la proporcionó en nuestro caso la doble crisis tanto económica como política.

Parece indudable que el ciclo español de protesta surgió como respuesta reactiva al inicio del austericidio, en mayo de 2010 (seguido dos meses después por la sentencia del TC que derogaba parcialmente el *Nou Estatut* refrendado por la ciudadanía catalana): aquella fue la llama primigenia que prendió la semente del incendio posterior, oxigenado y acelerado durante 2011 y 2012 por las redes movilizadoras y contestatarias del 15M, la PAH, la ANC, el OC y las mareas blanca y verde (Gil Calvo, 2013a y 2013b). Por tanto, en cierta medida, este ciclo hispanocatalán de movilización debe entenderse como una protesta reactiva directamente causada por la crisis económica. Dicho de otra forma: sin la segunda recesión, y sobre todo, sin la política de recortes y austeridad a ultranza, los agentes del 15M, las mareas, la PAH, la ANC, el OC y demás activistas contestatarios, no habrían conseguido movilizar a sus seguidores en la misma medida en que lo lograron.

Ahora bien, sólo con eso no bastaba. La crisis económica y la política de austeridad fueron condición necesaria pero no suficiente. Además de eso, hizo falta también que se abriera adicionalmente una profunda crisis política, deslegitimadora de las instituciones del régimen de la transición. Sin el concurso de esa segunda crisis suplementaria, el malestar económico por sí sólo no hubiera resultado un factor suficiente para acelerar y realimentar sostenidamente el incendio de la protesta ciudadana. Lo hemos visto con la ayuda del equipo de la UAM, que ha demostrado cómo la crisis económica ha generado en efecto mucha insatisfacción, pero que además de ese descontento en definitiva reactivo y coyuntural subyacía una desafección de fondo, tanto residual (apática) como sobrevenida (crítica), cuya explicación no era económica, sino necesariamente política.

### 3.2. Hacia la transformación del régimen

En suma, y para concluir. Puesto que la protesta reactiva contra la crisis económica no pudo desencadenar por sí sola un ciclo de protesta de la



magnitud que se ha dado en nuestro país, de aquí se deduce la necesidad de postular la existencia de otra crisis política, independiente de la económica, cuya intersección con ésta ha creado la estructura de oportunidades políticas (EOP) que posibilitó la apertura por los agentes movilizados (15M, la PAH, las mareas, etc.) de un ciclo de contestación y protesta. Esto explica que con ocasión de las elecciones europeas en 2014, cuando la recesión económica ya se había dado oficialmente por concluida, se produjera, sin embargo, el sorprendente triunfo relativo de una candidatura antipartidista, la asamblearia *Podemos*, cuyo programa político reivindica la apertura de un proceso constituyente para transformar radicalmente de abajo arriba el régimen democrático de la transición. Pero la amplitud del éxito de *Podemos* sólo puede explicarse por la actual estructura de oportunidades políticas (EOP).

Lo que revela la emergencia de *Podemos* es la quiebra, la crisis o el colapso del sistema español de partidos. Pues en realidad, el régimen de la transición está naufragando como el *Titanic*, y *Podemos* no es más que su iceberg catalizador. Por eso, en cuanto saltó la sorpresa del 25M, todos los prohombres del régimen comenzaron a hacer mutis por el foro. Lo hizo primero Rubalcaba, después el Rey, más tarde Durán, y el último hasta ahora ha sido Pujol, aunque se sigue a la espera de que también lo haga su hechura, Artur Mas. Un signo inequívoco de la crisis existencial que aqueja al régimen.

Para autores como Dobry (1988) y Morlino (2009), se produce la apertura de una crisis política cuando aparecen conflictos tanto internos, entre los miembros de la coalición dominante que se divide, se debilita o se disuelve, como externos entre el bloque de poder y los sectores más relevantes de la sociedad civil (los empresarios, las instituciones, los agentes sociales). En tal caso dejan de aplicarse y quedan en suspenso las reglas de juego que distribuían el poder entre los miembros de su coalición dominante regulando sus relaciones con los demás actores colectivos de la sociedad civil. Con ello, la crisis política está servida, abriéndose un tiempo indefinido de inestabilidad e incertidumbre que se sabe cómo empieza, pero nunca cómo y cuándo termina. Pues es entonces cuando los actores colectivos políticamente organizados (los movimientos sociales) aprovechan la oportunidad (EOP) para activar y movilizar a las redes de la sociedad civil, escenificando demostraciones de fuerza (*performances*) que tratan de transformar el régimen y proceder a un nuevo reparto de poder más favorable a sus intereses.

Pues bien, eso mismo es lo que ahora está ocurriendo en España. Hay crisis de régimen porque su anterior coalición dominante, hasta aquí formada por un tripartito imperfecto (PSOE, PP y el nacionalismo bisagra), ha perdido la capacidad de imponer su hegemonía cultural, quedando desautorizada



y deslegitimada por los escándalos de corrupción. En consecuencia, la élite dirigente se ha dividido hasta crear un inédito vacío de poder, abriéndose una ventana de oportunidad para que pesquen en río revuelto toda clase de agentes oportunistas. Como *Podemos*, por supuesto, pero también como ERC, que no tiene más que echar la red movilizada por ANC y OC. O como el PP de Rajoy, que también espera aprovechar la oportunidad que le brinda la fragmentación electoral para quedarse con todo, como nuevo patrón de un régimen de partido hegemónico.

Evidentemente, no podemos predecir qué pasará, cómo se resolverá la crisis, si se evitará la secesión territorial o se transformará el sistema de partidos. Pero lo que sí sabemos es que el régimen actual ya no es capaz de gobernar eficazmente ni garantizar la estabilidad política, pues como consecuencia de los escándalos de corrupción ha perdido la confianza de la mayoría de los ciudadanos, según revelan los indicadores del CIS antes analizados. Una confianza que ya no se recuperará hasta que no se acuerde un nuevo reparto de poder y unas nuevas reglas de juego, tal como reclaman las plataformas ciudadanas y los observadores académicos que investigan la regeneración democrática de este régimen en crisis, sugiriendo amplias y profundas reformas institucionales y quizá constitucionales (Ortega, 2014; Politikon, 2014). Pero entretanto, mientras estas incertidumbres no se resuelvan en un sentido u otro, la crisis política permanecerá abierta en canal. Y, por tanto, también seguirá abierta de par en par la ventana de oportunidad para que las redes de indignados levanten su airada voz de protesta.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z. (2002): *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE.
- BEL, G. (2013): *Anatomía de un desencuentro*. Barcelona: Destino.
- CASTELLS, M. (2012): *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza.
- COLAU, A. y ALEMANY, A. (2012): *Vidas hipotecadas*. Barcelona, Cuadrilátero.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- DOBRY, M. (1988): *Sociología de las crisis sociales*. Madrid: CIS.
- FOESSA, Fundación (2014): *Precariedad y cohesión social*. Madrid: Cáritas.
- GIDDENS, A. (1993): *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- GIL CALVO, E. (2003): *El miedo es el mensaje*. Madrid: Alianza.



- GIL CALVO, E. (2009): *Crisis crónica*. Madrid: Alianza.
- GIL CALVO, E. (2013): *Los poderes opacos*. Madrid: Alianza.
- GIL CALVO, E. (2013a): «Dramatizar la agenda». En Morán, María Luz (coord.): *Actores y demandas en España*, pp. 209-238. Madrid: Alianza.
- GIL CALVO, E. (2013b): «Resistencia contra austeridad». En Aguilar, Salvador (ed.): *Anuario del conflicto social 2012*, pp. 1311-1366. Barcelona: UB. En: [http://www.observatoridelconflictosocial.org/media/0/226/131\\_resistencia\\_contra\\_austeridad\\_-\\_cpia.pdf](http://www.observatoridelconflictosocial.org/media/0/226/131_resistencia_contra_austeridad_-_cpia.pdf)
- HIRSCHMAN, A. (1977): *Salida, voz y lealtad*. México: FCE.
- HIRSCHMAN, A. (1986): *Interés privado y acción pública*. México: FCE.
- JOHNSON, S. (1999): *Quién se ha llevado mi queso*. Barcelona: Urano.
- JONES, O. (2012): *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Madrid: Capitán Swing.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MONTERO, J.R.; Gunther, R. y Torcal, M. (1998): «Actitudes hacia la democracia en España». *R.E.I.S.* n° 83, pp. 9-49.
- MORLINO, L. (2009): *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- ORTEGA, A. (2014): *Recomponer la democracia*. Barcelona: RBA.
- PÉREZ-NIEVAS, S.; Montero, J.R. y otros (2013): «Informe del Proyecto de Investigación sobre *Los efectos de la crisis económica en la democracia española*». Disponible en: <http://www.uam.es/otros/afduam/documentos/Informe-Los%20efectos%20de%20la%20crisis.pdf>
- POLITIKON (2014): *La urna rota*. Barcelona: Debate.
- PUTNAM, R. (2002): *Solo en la bolera*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática*. Madrid: Catarata.
- SATURNINO MARTÍNEZ, J. (2013): *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Catarata.
- STANDING, G. (2013): *El precariado*. Barcelona: Pasado y Presente.
- SENNETT, R. (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- STUCKLER, D. y BASU, S. (2013): *Por qué la austeridad mata*. Madrid: Taurus.
- TARROW, S. (1991): «Ciclos de protesta». *Zona Abierta* n° 56, pp. 53-75.



TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.

THOMPSON, J. (2001): *El escándalo político*. Barcelona: Paidós.

TORCAL, M.; MONTERO, J.R. y GUNTHER, R. (2003): «Ciudadanos y partidos en el sur de Europa». *R.E.I.S.*, nº 101, pp. 9-48.





# Las fuentes del compromiso sociopolítico, avatares históricos y emergencia de un sujeto *glocal*

Julio Alguacil Gómez

Profesor titular de sociología. Departamento de Análisis Social. Universidad Carlos III de Madrid  
julio.alguacil@uc3m.es

Fecha de recepción: 01/09/2014

Fecha de aceptación: 30/09/2014

## Sumario

1. Introducción: vigencia de las fuentes del compromiso.
2. Los avatares del compromiso en el marco del capitalismo.
3. El sujeto *glocal*, ampliadas perspectivas del compromiso.
4. Bibliografía.

## RESUMEN

*Acogiendo, como punto de partida, algunos interrogantes teóricos sobre el origen y naturaleza del compromiso sociopolítico y ratificando su adscripción al proceso de socialización, se da cuenta de los avatares históricos sufridos por el capital social y el compromiso sociopolítico en el sistema capitalista, su supervivencia y reproducción a través de las diferentes agencias de socialización, nuevas o modificadas en el contexto. Se analiza el rol del Estado, del asociacionismo y de los movimientos sociales, y cómo los impactos sobre la ciudadanía, en un contexto de globalización neoliberal, desatan una necesaria ampliación del compromiso a través de los nuevos movimientos sociales que promueven la emergencia de un sujeto glocal.*

### Palabras clave:

*Compromiso sociopolítico, socialización, capital social, neoliberalismo, movimientos sociales, sujeto glocal.*



## **ABSTRACT**

*By taking as a starting point some theoretical questions on the origins and essence of socio-political commitment, and endorsing the latter's attachment to processes of socialisation, the paper highlights the historical vicissitudes suffered by social capital and socio-political commitment in the capitalist system, its survival and reproduction through different agencies of socialisation, new or modified by context. It analyses the role of the State, of associationism and of social movements, and how the impacts on citizenship, in the context of neoliberal globalisation, unleash a necessary expansion of commitment through the new social movements that promote the emergence of a glocal subject.*

### **Key words:**

*Socio-political commitment, socialisation, social capital, neoliberalism, social movements, glocal subject.*

# 1 INTRODUCCIÓN: VIGENCIA DE LAS FUENTES DEL COMPROMISO

En el presente artículo nos corresponde disertar sobre las fuentes del compromiso socio-político desde un punto de vista sociológico, lo que nos lleva antes que nada a buscar respuestas a distintos interrogantes. ¿Qué es el compromiso social, y político?, ¿de dónde surge y cómo se produce?, ¿qué precisa para mantenerse?, ¿cómo se está comportando en estos tiempos de rápidos y profundos cambios?, ¿hay un resurgir del compromiso en la etapa de transición en la que nos encontramos?

A la primera pregunta se podría responder de muchas formas, la más de las veces con respuestas complementarias, mostrándose así la complejidad que contiene el propio concepto. Desde luego el compromiso social y político es contacto, es encuentro, es vínculo, es intercambio, es diálogo, es interactividad, es una orientación moral de la vida para unos y un sentido ético de la vida para otros. Es un concepto muy próximo a otros conceptos que a veces se hacen sinónimos de éste, como cooperación, solidaridad, altruismo, voluntariado, reciprocidad, responsabilidad, corresponsabilidad, compartir...

La sociología se debate siempre entre dilemas de pares de conceptos que se encuentran en continuo contraste (dialéctica) y en continuo diálogo. Es en la intersección que se produce entre los pares de conceptos, que se mueven entre la dialéctica y la dialógica, donde tenemos que buscar y construir el compromiso.

La sociología es una disciplina dialéctica, pero también es dialógica<sup>(1)</sup>. La dialéctica piensa en la superación de la contradicción enfatizando el propio antagonismo entre una tesis y una antítesis que tan sólo se resuelve, transitivamente, en una expresión de síntesis: la unidad-desunión de los contrarios es recurrente y espiralada. Mientras, en expresión de Robles Ortega: «La dialógica surge a partir de la dialéctica, si bien tras el rechazo de algunos de sus excesos, y significa la posibilidad de conjuntar instancias o principios que son, al mismo tiempo, antagonistas y complementarios» (Robles Ortega, 1997: 14). El principio dialógico no rechaza o sustituye a la dialéctica, sino que deriva

(1) El concepto de la dialógica se debe sobre todo a Edgar Morin (1993a), y se refiere a la estrategia que intenta superar los límites de la lógica clásica que interpreta la contradicción como desencuentro entre factores, fenómenos, enfoques, etc., que se hacen exclusivos y excluyentes entre sí.



de ella, da más sentido a la idea dialéctica de síntesis. Como expresa Morin, «la dialéctica del orden y del desorden se sitúa en el nivel de los fenómenos; la idea de dialógica se sitúa en el nivel del principio... en el nivel del paradigma» (Morin, 1993a: 100). La dialéctica nos remite a la transformación por ruptura en el nivel de los fenómenos, la dialógica nos remite al cambio a través del consenso en el nivel de las alternativas emergentes. De la perspectiva dialéctica deriva la acción transformadora (la ruptura), desde ahí, la perspectiva dialógica conlleva la acción reflexiva que en su interactividad produce «alterativas», algo bien diferente a la elección entre alternativas disímiles y excluyentes. Las alteraciones se desarrollan en las relaciones entre sujetos, y el compromiso es el que las reproduce sin que supongan la anulación o exclusión de alguno de ellos.

La dialógica es, por tanto, una dialéctica relacional en la que podemos reconocer una actitud dialogal, es decir, donde cada uno se recrea permanentemente a sí mismo en una relación comprensiva del otro, no considerándole como un objeto exterior a nosotros, sino como un sujeto del que participamos considerándolo, en cierto sentido, en nuestro propio interior y entorno. De esta manera, la propia dialógica es una dialéctica que incorpora el diálogo, es decir, la comunicación, que desde Jürgen Habermas, y a través su *teoría de la acción comunicativa* (1987), podemos identificar con la idea de consenso. Así, conflicto y consenso son ideas que enlazadas producen a la misma vez situaciones dialécticas y dialógicas. Y ni el conflicto puede expulsar la posibilidad de diálogo, de consenso, ni el consenso puede ocultar la existencia del conflicto. El diálogo, que supera el monólogo de las partes que en determinados procesos, momentos y contextos se enfrentan a la vez que se excluyen y al hacerlo no se reconocen, propone y aporta la construcción conjunta de las relaciones a partir del reconocimiento mutuo de cada una de las partes que conforman la dualidad y la contradicción que se produce entre éstas.

La dialéctica proyectada en dialógica es lo que nos permite pensar las paradojas en términos de resolución, a la vez, de movimiento y de posición, de acción y de reflexión. Es lo que permite, en definitiva, pensar y comprender la sociedad en términos del equilibrio y reciprocidad entre pares de conceptos-fuerza que desde un entendimiento simple se consideran excluyentes y que desde un pensamiento complejo permiten pensar el encuentro, la mezcla, la reciprocidad y el compromiso.

Es en los dilemas más propios de la (con)vivencia en sociedad, en su síntesis y en su resolución, donde se construye el «compromiso». Es así en los dilemas híbridos, entrelazados, como: individuo-colectivo, identidad-alteridad, organicidad-comunidad, cooperación-competición, egoísmo-altruismo,



público-privado, autonomía-dependencia, particular-universal... Una oportuna cita de Simmel nos va a permitir examinar estos dilemas: «La existencia del hombre no es, en parte social y, en parte, individual, sino que se halla bajo la categoría fundamental, irreplicable, de una unidad que sólo podemos expresar mediante la síntesis o simultaneidad de las dos determinaciones opuestas: el ser a la vez parte y todo, producto de la sociedad y elemento de la sociedad; el vivir por el propio centro y para el propio centro» (Simmel, 1977: vol. 46-51). Nadie puede ser sujeto individual si no es como parte de un sujeto colectivo, nadie puede ser sujeto autónomo si no es como elemento que se relaciona en un entorno del que depende, «su autonomía (la del individuo - sujeto) –afirmará Ibáñez– para escapar del solipsismo, debe conjugarse con la autonomía de los otros individuos» (Ibáñez, 1990: 7). Los individuos (las partes) tienen su identidad propia a la misma vez que participan de la identidad del todo, y la identidad del todo no puede entenderse sino como alteridad (reconocimiento de la presencia de otros sujetos, de otras culturas, de otras formas de ser y estar). La identidad del individuo se conforma, pues, en referencia a los otros individuos, identidad y autonomía no pueden entenderse sin la alteridad que les deja participar del juego de la comunicación relacional.

La identidad constituye una estructura simbólica, distintiva e integradora, cuando el contacto entre identidades diferenciadas es valorado positivamente (en una dinámica y/o estrategia dialogal), genera y difunde sociabilidad. Si por el contrario está cargada de representaciones y signos distintivos negativos, nutre las tendencias psico-sociales de cerramiento, de desarraigo, de conflicto, de confrontación. Sin embargo, «La identidad –señala Jesús Ibáñez citando a Morin– ya no es una equivalencia entre dos términos ( $A=A$ ), ya no es estática, es la unidad dinámica de un proceso de (auto) re-producción, el sujeto es un sujeto en proceso...» (Ibáñez, 1985: 150), y con «la alteridad –en palabras de Morin– (auto-reflexión y desdoblamiento reproductor) dispone en principio el individuo-sujeto de la capacidad para considerar objetivamente al otro como ser-sujeto semejante / extraño, y puede identificarse con él subjetivamente en la comunicación. La ego-estructura comporta potencialmente en sí la “estructura otro”» (Morin, 1993b). Así, el sujeto (re-producido sobre sí mismo) en proceso (re-producido con otros en contexto) significa una apertura a la comunicación relacional, a la conciencia de las similitudes interdependientes, y al compromiso, diríamos nosotros.

En consecuencia, el compromiso social, y político, están orientados a los demás, pero el compromiso solo es pleno, no sólo si hay responsabilidad para con los otros, sino corresponsabilidad, es decir, si hay reciprocidad en el propio compromiso, si éste se construye conjuntamente con valores humanos compartidos en la gestión de los bienes comunes, si al estar orientado a los demás



está también simultáneamente orientado hacia el propio «yo». Irremediablemente el compromiso es social y es político, es decir, es un comportamiento cultural, humano, y, por tanto, aprendido, y es más o menos activado en función del contexto histórico y los elementos que definen y sostienen a éste.

La sociedad evoluciona conformando nuevos contextos históricos, centrándose diferentes corrientes sociológicas en una interpretación del cambio en la tensión que se produce en la diferenciación de la dimensión «*gemeinschaft*» o comunidad y de la dimensión *gesellschaft* o asociación, conceptos que debemos a Ferdinand Tönnies (1979). La primera se asocia a lo comunitario e intersubjetivo, mientras que la segunda se asocia a lo estructural, organizacional y normativo (Rodríguez Ibáñez, 1989: 33-36).

La comunidad, se caracteriza por su fundamentación en las relaciones interpersonales e intensas de orden primario, donde los otros sujetos son un fin en sí mismo y donde predominan las relaciones de orden *expresivo*. Se desarrolla en un contexto o medio de proximidad, en donde cada individuo tiene un fuerte sentimiento de pertenencia al grupo y al medio, de tal modo que se desarrollan estrategias de cooperación y emerge el compromiso. Por el contrario, la asociación (organización), se fundamenta en unas relaciones impersonales y débiles, donde los otros sujetos son un fin para alcanzar los propios objetivos y donde predominan, en consecuencia, las relaciones de orden *instrumental*, más descomprometidas.

Las perspectivas evolucionistas, como la representada por Durkheim y posteriormente el estructural-funcionalismo, interpretan el cambio social como una continua devaluación y debilitamiento de la perspectiva *Gemeinschaft*, muy vinculada a los factores religiosos, y el fortalecimiento continuado de los atributos propios de lo organizacional. Consideran que esa es la suerte del paso de las sociedades premodernas a las sociedades modernas. Quizá, la tesis más ilustrativa al respecto es la que desarrolla Durkheim en *La división del trabajo social* (1982), en donde explica cómo la creciente diferenciación de funciones sociales derivadas del proceso de división del trabajo se traduce en una profunda transformación de las relaciones sociales que pasan de estar centradas en una *solidaridad mecánica* (densidad y proximidad en las relaciones propias de la comunidad y particularmente de las sociedades preindustriales), a una *solidaridad orgánica* (donde la debilidad de las relaciones precisa de una nueva perspectiva de cooperación centrada en la interdependencia). Este proceso que expresa una nueva dualidad, sin embargo, significa el abandono de un tipo de solidaridad que es sustituido por otro. ¿Qué ha ocurrido con el compromiso entonces, cuál ha sido su recorrido por sus diferentes contingencias históricas? Antes de responder a este interrogante cabe cerrar las primeras

preguntas que nos hacíamos, considerando los dos adjetivos que en lo que nos ocupa acompañan el concepto de compromiso: en lo social y en lo político. Es, también, en la intersección entre lo social y lo político donde se construye el compromiso.

El compromiso y su entorno (la cooperación, el altruismo, la solidaridad, la participación, la generosidad...) se aprenden culturalmente a través del proceso de socialización. Es un aprendizaje, que se incorpora a nuestro comportamiento y a nuestra personalidad, sobre «*El arte de unir a los hombres entre sí para establecer vida social común, cultivarla y conservarla*» (Althusius, 1603/1990). Así, en lo aprendido e interiorizado, y en su prolongación en la acción orientada a la vida en común, consciente o inconscientemente, es donde se construye el compromiso. El compromiso se despliega desde cada uno hacía los demás, confiando en la reciprocidad de los demás para con uno mismo, si no fuese así el compromiso se desvanecería y con él la humanidad. Desde esta perspectiva, lo social y lo político, en su encrucijada, desarrollan esa complejidad de acciones de los individuos en y con relación a otros, siendo el compromiso, simultáneamente, un bien individual de carácter privado y un bien común de carácter público.

Diversos autores (Elster, 2006; Funes, 1995; Hirschman, 1986 a; Tilly, 1978, 1981) han puesto de relieve cómo la cooperación, el compromiso o el altruismo son resultado de conductas prosociales consecuentes en relación a valores y normas sociales aprendidas en el proceso de socialización. Es a través de la socialización, según diferentes contextos históricos, que se desarrolla la responsabilidad moral (creencias religiosas), o la coherencia ética (la política como arte de unión). De tal modo que se promueven equilibrios que conectan lo individual con lo colectivo, lo privado con lo público, el *ego* con el *alter*... Así, cuando los beneficios e intereses particulares y colectivos de la acción social se descubren coincidentes porque humanamente la satisfacción de las necesidades individuales conlleva la satisfacción de las necesidades colectivas, y viceversa, el compromiso social y político se pone en pleno uso.

Igualmente, diversos estudios en el campo de la Antropología Evolutiva y la Neurofilosofía (Hamann, 2011; Tomasello, 2012) han mostrado cómo la cooperación se aprende en la primera etapa infantil de 0-3 años, donde los niños comparten cuando colaboran en la consecución de intereses comunes y en la satisfacción de sus necesidades. La cooperación es así un procedimiento para la satisfacción de las necesidades humanas, siendo el compromiso un componente de la trama relacional de reciprocidad y solidaridad que la facilita. Si bien en el discurrir evolutivo de las sociedades, trazado sobre una creciente diferenciación social, el proceso de socialización ha ido adaptándose a nuevas



normas que asentaban esta diferenciación, modificando aquellos principios paradigmáticos propios de las sociedades de solidaridad mecánica, al promover más los valores del *ego* sobre los valores del *alter*. Sin embargo, el *ego* y el *alter* siempre coexisten, aunque no sea de forma equilibrada; y el compromiso siempre pervive, es recurrente en su reemergencia, porque la cooperación y el compromiso son intrínsecamente humanos a pesar de que la continuada diferenciación de la sociedad nos ha llevado a la individualización extrema en la última etapa neoliberal.

En lo que sigue veremos brevemente ese recorrido histórico para culminar en la hipótesis sobre la fuerte reemergencia de un sujeto protagónico, glocal, ético, de un sujeto en proceso de rearmar el compromiso en el contexto actual de sociedades líquidas y de riesgo.

## 2 LOS AVATARES DEL COMPROMISO EN EL MARCO DEL CAPITALISMO

A lo largo de la evolución de las sociedades los agentes de socialización han ido modificándose, como la comunidad, la familia, la iglesia...; y han ido apareciendo otras nuevas agencias, como el sistema educativo, la empresa, los movimientos sociales, los medios de comunicación, el Estado, el tercer sector..., generados y generando contextos diferenciados que determinan el mayor o menor peso de los sentimientos y comportamientos cooperativos o, por el contrario, de los competitivos. El aprendizaje de vivir en sociedad, se ve mediado por múltiples elementos en las sociedades orgánicas y complejas. «Así –como expresa María Jesús Funes–, las experiencias procooperativas se verán estimuladas, potenciadas o minimizadas según obren el resto de los elementos» (Funes, 1995: 81).

Con el denominado proceso modernizador, la profundidad de las modificaciones y el surgimiento de nuevas agencias de socialización, se han incrementado sostenidamente, hasta establecer, en la continua diferenciación del desarrollo de la sociedad, una tendencia que se encaminó a una individualización extrema hasta el inicio de la profunda crisis actual. Expresado de otra manera, diríamos que el proceso de modernización se ha construido sobre la paulatina destrucción de capital social<sup>(2)</sup>. En ese sentido, Karl Polanyi

(2) El concepto de capital social tiene muy diversos matices e interpretaciones, a veces no complementarios. Adoptamos aquí una perspectiva más cercana a la iniciada por Pierre Bourdieu, considerando los estrechos vínculos que se establecen en la combinatoria entre el capital cultural y el capital simbólico en la conformación del capital social; y más alejada de la consideración de Robert Putnam (1993) referente a la vinculación que establece entre el desarrollo del capitalismo, la democracia liberal y el capital social, donde éste sería la fuente del desarrollo del capitalismo. Pierre Bourdieu se refiere a las redes sociales que garantizan a sus miembros «la totalidad



interpretó la «gran transformación» (1989) como resultado de una revolución industrial que se fundamentaba en la sustitución de los atributos propios de la cohesión social, basados en los principios de reciprocidad, de la «economía del hogar» y la redistribución, por un sistema de mercado autorregulado que reorganiza las relaciones sociales en una continua destrucción y reconstrucción de las mismas. Pero, en ese proceso abocado a la mercantilización absoluta con la incorporación de «mercancías ficticias» como la tierra, el dinero y el trabajo humano se erosionan la solidaridad y se degradan las relaciones sociales y la cultura.

La creciente división social del trabajo de la que daba cuenta Durkheim, lejos de encaminarse hacia una «solidaridad orgánica» ha ido incorporando a través de las sucesivas revoluciones científico técnicas, complejas transformaciones sociales, económicas y culturales a nivel local, regional y mundial. La expansión del capitalismo y la ideología que lo sustenta: «el darwinismo social», en todas las esferas de vida y en todos los ámbitos territoriales, ha discurrido en sus sucesivas fases y ciclos de acumulación y crisis, incrementando la diferenciación jerárquica y desigualdad entre los elementos diferenciados que se encuentran crecientemente separados, segregados... Ese proceso ha destruido sociodiversidad y capital social, en sociedades que tienden a ser extremadamente duales (triunfadores y perdedores, ricos y pobres) y, a la misma vez, extremadamente segmentadas, dejando a determinados fragmentos sociales fuera de los sistemas societarios, es decir, excluidos. Recordemos que la exclusión social es un fenómeno propio de la etapa neoliberal.

En consecuencia, el impacto de la diferenciación jerarquizada sobre la sociedad hace que los sujetos sean crecientemente desiguales en la adquisición de capacidades y en el acceso a los recursos y a las oportunidades para satisfacer las necesidades humanas. En este contexto de diferenciación-desigualdad, aquellos sectores que se quedan en los márgenes o excluidos del sistema ven vulneradas la satisfacción de sus necesidades humanas, y no solamente las de subsistencia o materiales, sino especialmente las de protección, participación e identidad. La separación y las dificultades de acceso a los recursos alimentan el no compromiso para con las estructuras societarias, lo que se ve reforzado con las expectativas que genera el propio sistema de producción-consumo y que, simultáneamente, quebranta para aquellos fragmentos sociales más alejados del centro de la sociedad, debilitando, así, los vínculos emocionales y sentimentales para con la propia sociedad y sus estructuras.

de recursos basados en la pertenencia a un grupo» (Bourdieu 1985: 148). Para lo que nos ocupa entenderemos capital social como los contenidos de los vínculos que se desarrollan en las redes sociales en términos de sentimientos de confianza, actitudes de reciprocidad y acciones de cooperación.



La ideología del capitalismo que se fundamenta en la competitividad, en la acumulación de bienes materiales y en la propiedad privada excluyente, no sólo deja desprotegidos o en situación de vulnerabilidad a muchos sectores, sino que inhabilita a los sujetos para la participación en la sociedad y degrada la conformación de la identidad de los sujetos, ya que la identidad entonces se construye por negación, no a través de la alteridad, sino en contraste o contra los «otros». En un modelo social basado en la desigualdad y en la exclusión social, el compromiso social y político se desvanece y el conflicto entre sujetos, grupos, clases, estructuras, culturas... se reproduce permanentemente.

Karl Polanyi mantenía que el proceso de mercantilización en su deriva destructiva de la cohesión social genera de manera natural reacciones protectoras que contrarrestaban esta tendencia a la disolución de la cohesión social. La sociedad de clases aparejada a las nuevas relaciones industriales determinó la creación de nuevas estructuras, en el ámbito de la producción, en el ámbito de la defensa de los intereses de clase y en el ámbito de la regulación de las relaciones, en un contexto de conflicto. Estábamos en una sociedad de organizaciones, donde el peso de la perspectiva instrumental era mayor que el de la perspectiva expresiva más propia de las redes sociales. En este contexto, es en la nueva cultura organizacional desde donde parece que corresponde atenuar el impacto destructivo de la industrialización con la creación de nuevas solidaridades, pero acorde con esa cultura organizacional estas relaciones se producen en el ámbito institucional o determinado por éste. Fundamentalmente se trataría de las estructuras propias del Estado de derecho, cuyo cometido manifiesto es la igualdad ante la ley y la protección de los desfavorecidos, aunque, también intervienen de forma creciente las organizaciones de la sociedad civil.

Así, podríamos considerar, en primer lugar, la construcción del Estado de Bienestar, como un modelo de Estado que incorpora la solidaridad institucional como mejor manera de mantener la paz social, permitir una adecuada reproducción de la fuerza de trabajo, proteger a los sectores más vulnerables e integrar a las clases subalternas en la sociedad de consumo para mantener la acumulación de capital. En todo caso, su origen no responde tanto a la construcción de una sociedad encaminada a desarrollar la solidaridad orgánica, sino más bien «Su nacimiento responde –como bien recoge Ximo García Roca– a las contradicciones y a las exigencias de la economía capitalista» (García Roca, 2001: 26).

Por ello, el desarrollo del Estado en su vertiente social no ha sido capaz de generar sentimientos de solidaridad en el conjunto social, ni en el ámbito del mercado, ni en el ámbito de la sociedad civil. Una sociedad de organizaciones

(Perrow, 1992) que se sustenta y promueve relaciones impersonales, instrumentales, descomprometidas entre las partes que le conforman, no es capaz de establecer adhesiones y sentimientos de apropiación y pertenencia a lo público, despojado así de su sentido de lo procomún. Las organizaciones del Estado lejos de incrementar la calidad de la democracia y de extenderla a todos los ámbitos de la vida social, y de encontrarse e hibridarse con la sociedad civil, siguieron destruyendo capital social en su interno, y sobre todo en la colonización de otras culturas. No podía ser de otro modo en un modelo de Estado que es funcional para con el sistema capitalista que lo sustenta, en el que el compromiso sociopolítico nos va más allá de participar de las elecciones de unos representantes políticos sobre los que no hay capacidad de control y que se encuentran crecientemente vinculados a los intereses del mercado, y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales e impositivas para mantener su estructura y las políticas de solidaridad.

La consolidación de una clase política profesionalizada que se reproduce a sí misma y que trabaja para sus propios intereses no sólo inhabilita a los ciudadanos para responsabilizarse de y en lo público, y vivir la experiencia política, sino que produce sentimientos de desánimo (Hirschman, 1986: 8-9), desafección y, finalmente, de impolítica<sup>(3)</sup> (Rosanvallon, 2007). La desafección de la política y de los políticos por parte de los ciudadanos, precisamente deviene, entre otras razones, por la identificación de los políticos como *free-rider*, que acceden a la política no por su vocación de servicio y compromiso con lo público, sino como estrategia personal para alcanzar sus propios intereses privados o particulares. La política se ha degradado, entonces, en relación a la idea del arte de unir a las personas en la satisfacción de los intereses públicos, lo que ha significado la devaluación de los sentimientos de responsabilidad y de compromiso.

Las deficiencias del Estado para mantener la cohesión social nos lleva, en segundo lugar, a reconocer el rol de las organizaciones o asociaciones de la sociedad civil en la construcción de la solidaridad y del compromiso. Aunque hay antecedentes históricos de asociaciones en la sociedad preindustrial vinculados a la creciente actividad comercial, artesanal y al desarrollo urbano (Mayntz, 1980) de la época, como hermandades, cofradías o gremios, situadas fundamentalmente en el ámbito de la moral caritativa derivada de los fuertes sentimientos religiosos, tal y como las interpretamos hoy emergen en el siglo XIX de forma paralela a la consolidación del Estado Liberal y el desarrollo de

(3) El término de impolítica propuesto por Pierre Rosanvallon (2007) expresa un sentimiento de indignación destructiva que va más allá de la desafección (alejamiento y desinterés por la política) cuando éste culmina en una actitud que lleva a la aversión y rechazo de los políticos y, por extensión, de la política.



capitalismo. Es indudable que la concentración de la población en ciudades, el desarrollo de los derechos de ciudadanía, civiles, políticos, socioeconómicos aparejados a la revolución industrial y el proceso de secularización motivaron la expansión asociativa, pero, sobre todo, nos interesa incorporar el carácter sustitutivo que acoge el asociacionismo por el debilitamiento del capital social adscrito a las redes sociales de orden primario, como la familia, de la que ya diera cuenta Simmel (1977) o Coleman (1990).

La desprotección de los sectores más vulnerables de la sociedad lleva a la búsqueda de nuevos instrumentos que combinan la perspectiva expresiva con la instrumental. El asociacionismo tiene unas funciones manifiestas (instrumentales), expresadas en sus estatutos, pero, sobre todo, tiene unas funciones latentes (expresivas) que permiten satisfacer las necesidades humanas intangibles (protección, afecto, participación, identidad...). Viene a colación una expresión de un patriarca gitano en una entrevista en profundidad que tuvimos oportunidad de realizar un barrio marginal, al requerimiento sobre su opinión sobre el asociacionismo en el pueblo gitano, respondió «para qué asociaciones si tenemos la mejor asociación del mundo, la familia».

Podemos, así, reconocer una doble funcionalidad en el asociacionismo. Por un lado, la que le es propia a la comunidad (su interior y el entorno) como reproductora de capital cultural y simbólico y, por otro, lo que le es propio a una organización que tiene unos objetivos normativos explícitos (hacia el exterior), de demanda, de asistencia, de transformación, posibilitando en la intersección de ambos la construcción del capital social y la ampliación del compromiso. El asociacionismo adquiere así un múltiple carácter mediador insoslayable para la calidad de la democracia, como grupo intermedio entre el Estado y la ciudadanía, entre lo privado y lo público. En palabras de María Jesús Funes: «La implicación en una organización voluntaria supone, en un primer momento, la conversión de un interés particular, personal, algo correspondiente a la esfera privada, en una acción compartida con otros, comunitariamente expresada, y pasa, por tanto, de la dimensión privada a la pública» (Funes, 1995: 179), ampliando, así, la visión del compromiso hacia el exterior, más allá de lo que pudiéramos considerar estrictamente comunitario.

El asociacionismo tuvo así un desarrollo aparejado al del Estado de derecho, adaptándose a las nuevas formas que iba adoptando la estructura social y afrontando los nuevos problemas emergentes, la más de las veces producto de las perversiones del propio sistema, cuya evidencia era, además, más accesible a mayores sectores de población debido al desarrollo educativo y al fabuloso desarrollo de los medios de comunicación de masas, la televisión y más tarde internet. El asociacionismo se reactualizó en lo que hoy denominamos Tercer

Sector como un entramado complejo de organizaciones que se ha considerado complementario a las políticas sociales del Estado de Bienestar y como un instrumento de la sociedad civil en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, en las demandas políticas y sociales. Si bien, el Estado de Bienestar reservó para el Tercer Sector un papel subordinado en el ámbito de las políticas públicas, que resulta incómodo cuando cuestiona al propio poder y al propio sistema, poniendo al descubierto las deficiencias democráticas del propio modelo. Las fallas democráticas del Estado de Bienestar y el impacto de las nuevas contradicciones provocan nuevos movimientos sociales antiautoritarios y antisistémicos que incorporan al tradicional conflicto capital-trabajo (explotación económica), las contradicciones de orden cultural (dominación), tales como el movimiento feminista, el movimiento por los derechos civiles, el movimiento antibelicista, anticolonialista..., y poco después el movimiento ecologista.

De este modo, se completa una perspectiva compleja del compromiso (intersectorial, intercultural, interterritorial, intergeneracional...) que más tarde conformaría un encuentro en un movimiento de movimientos, en una ideología de ideologías, en una identidad de identidades, en una red de redes que entretejen el movimiento por la justicia global o por otra globalización (Alguacil, 2007: 16-21) obteniendo capacidad para elaborar un marco interpretativo común sobre los impactos de la globalización. Los nuevos movimientos sociales del 68 fueron un hito en la reproducción y en la ampliación de la cultura del compromiso sociopolítico en un contexto de globalización. Tras su posterior repliegue en los años 70, la energía desatada en el ciclo de movilizaciones de finales de los 60, en buena medida se transfiere al asociacionismo voluntario y solidario donde se refugian buena parte de los activistas que han reproducido la cultura del compromiso, aplicando el principio de conservación de la energía social del que diera cuenta Albert O. Hirschman (1986 b).

El ciclo movimentista es relevado por la ofensiva neoliberal y el fabuloso desarrollo tecnológico iniciado a finales de los 70, lo que determina en sentidos paradójicos su posterior desarrollo. En los años 80 emergen multitud de iniciativas asociativas sectoriales y de carácter altruista y/o con vocación pública no estatal (Bresser-Pereira, Gunill, 1998), desde organizaciones ambientalistas y alternativas, hasta organizaciones de carácter asistencialista, desembocando en los 90 en la década prodigiosa del voluntariado y de la consolidación de las grandes organizaciones internacionales de carácter ambientalista, humanitario y de cooperación al desarrollo.

Si bien, el avance de la estrategia neoliberal y el adelgazamiento paulatino del Estado Social determina el desarrollo y las formas que adopta el Tercer Sector. La visión neoliberal busca la institucionalización, instrumentalización y subordinación de la sociedad civil organizada, limitando su carácter



transformador y promocionando su carácter asistencialista, determinando un tipo de acción sustitutoria de las obligaciones de las políticas sociales por parte de unas ONGs profesionalizadas y empresarizadas que se entienden como meras prestadoras de servicios y amortiguadoras de las desigualdades sociales que el propio modelo genera.

La incontinencia de la estrategia neoliberal lleva a una extrema segmentación social y a la consolidación de la exclusión social en el interior de los estados, que junto a la profundización de los grandes problemas mundiales (ambientales, migraciones, políticos, bélicos, energéticos, alimentarios, sanitarios....), y la evidencia de los impactos que produce, provoca una eclosión de organizaciones de acción social, política, económica y ambiental, en todos los ámbitos. Así, en el contexto de la globalización, surgen grandes asociaciones de carácter internacional preocupadas y comprometidas por esos grandes problemas mundiales. Los ámbitos del compromiso se amplían adoptando múltiples formas de alimentarle, desde la simple aportación financiera que tranquiliza conciencias inquietas, hasta la dedicación de buena parte del tiempo, bien sea en actividades asistenciales, reparadoras, reivindicativas o transformadoras.

A pesar de la proyección mediática que alcanzan las grandes organizaciones internacionales de la sociedad civil, en el interior de los estados la expansión del tejido asociativo queda minimizado por su atomización e invisibilización, lo que también hace difícil la medición del fenómeno asociativo y la evaluación de su acción. Si bien, la conectividad y la interactividad que permiten el desarrollo de las nuevas tecnologías entre organizaciones y activistas explican la sorpresiva irrupción del denominado movimiento por la justicia global a finales del siglo XX, mostrando una convergencia de los diferentes movimientos sociales antisistémicos y la emergencia de una ciudadanía de conciencia global capaz de movilizarse, actuar con éxito y de contagiar la cultura del compromiso incorporando a crecientes sectores de población en las acciones de transformación solidaria.

El compromiso sociopolítico, entonces, pervive y se extiende a pesar del individualismo que lo destruye. Dos mundos paralelos, en tensión y movimiento permanente que expresan la temperatura de la compleja y profunda crisis sistémica actual, y que podemos interpretar en términos de transición hacia un cambio de paradigma (Elizalde, 2012; Alguacil, 2013), han dejado al descubierto la vulnerabilidad que sufre la gente en marcos de referencia insolidarios, líquidos, de riesgo y el miedo a caer en la exclusión social.

### 3 EL SUJETO *GLOCAL*, AMPLIADAS PERSPECTIVAS DEL COMPROMISO

La actual y profunda crisis global es multidimensional, tiene muchas aristas, siendo, sin duda, una de ellas la crisis de identidad que se ha instalado en nuestras vidas, derivada de la inseguridad (Bauman, 2006), del riesgo (Beck, 1998), de la vida líquida (Bauman, 2005), de la vulnerabilidad (Castel, 1997), de la incertidumbre, del desconcierto, de la corrosión del carácter (Sennett, 2000), provocadas por el propio sistema. El individualismo exacerbado que ha ido calando como lluvia fina en la conciencia de la gente en la actual etapa neoliberal ha menoscabado la satisfacción de la necesidad de identidad, y las identidades individualizadas o egoístas son identidades mutiladas. En este contexto, de una globalización problematizada que provoca fuertes impactos negativos en la vida cotidiana, el sujeto necesita reconstruir su identidad.

La identidad es una necesidad humana que en combinación sinérgica con la adecuada satisfacción del resto y del conjunto de las necesidades humanas (Max Neef, 1986) permite la construcción de una identidad positiva, es decir, relacional, reconociendo lo que es de todos: los bienes comunes, los bienes públicos, y desarrollando el sentimiento de pertenencia en los distintos ámbitos a los que pertenecemos donde nos encontramos con los otros, y al encontramos y reconocer los bienes comunes de todos emerge el «nosotros», al que le corresponde gestionar con la política los asuntos públicos y los bienes comunes de la humanidad en este mundo complejo y multinivel.

La identidad individual no puede ir separada de su construcción social, siendo un punto de intersección entre ambas, la acción social. Como bien expresa María Jesús Funes «La acción participativa es el resultado de la articulación entre personalidad y contexto» (Funes, 1995: 80). El contexto en un mundo globalizado es múltiple, es multinivel, desplegándose en un eje de doble dirección: local-global / global-local, que desde la antropología han referido como la *glocalización* (Robertson, 1995), un doble sentido donde el sujeto debe desenvolverse, modificarse. En otras palabras, reconocerse y recrearse permanentemente e interactuar en distintas esferas, aunque su vida cotidiana sea la principal al ser ésta el ámbito donde el sujeto accede a los agentes de socialización primaria, a las habilidades sociales y políticas y, en consecuencia, al aprendizaje del compromiso. Son, precisamente, los atributos perversos de la globalización neoliberal los que llevan a una amplificación del impulso humano por satisfacer las necesidades humanas, crecientemente violentadas, entre ellas la de identidad, pero que en un mundo interactivo nos indica la necesidad de construir una identidad compleja, una identidad de identidades. Pero, ¿qué sujeto histórico busca esa identidad ampliada?, y, ¿cómo se crea y se recrea?



Germina una nueva conciencia, una cosmología global, un nuevo sujeto protagónico, es el regreso del sujeto que diría Jesús Ibáñez (1991), que se refuerza a través de renovados valores éticos frente al pensamiento simple, unidimensional y mercantilizado. Siguiendo la reflexión de María Jesús Funes: «La concepción de bienes públicos adquiere una dimensión específica en el último tercio del siglo XX, y ello se ve favorecido y potenciado por la creación y movilización de sujetos de todas partes del planeta, que optan por asociarse y reivindicar un espacio para la defensa de estos valores e intereses» (Funes, 1995: 236). Precisamente, el denominado austericidio que lleva al desmantelamiento de las políticas y servicios públicos, enfatiza el valor que tiene lo público para la ciudadanía.

El movimiento ecologista y posteriormente el movimiento de movimientos, el movimiento por una justicia global, puso de relieve el restablecimiento de un sujeto protagónico (Zemelman, 2002), de un sujeto ético (Touraine, 2005), de un sujeto en proceso (Ibáñez, 1991), de un sujeto con una conciencia de ciudadanía mundial que lleva de su mano una cuarta generación de derechos, los derechos republicanos (Bresser-Pereira, 2001), los derechos ambientales, los derechos sobre los *commons*. Dice Touraine «que se siente sujeto solamente aquel o aquella que se siente responsable de la humanidad de otro ser humano. Es reconociendo los derechos humanos del otro como me reconozco a mí mismo como ser humano...» (Touraine, 2005: 169). Pero la ciudadanía mundial no es posible sin la ciudadanía local. La cuarta generación de derechos, es seguidamente ampliada por una quinta generación de derechos, el derecho al propio desarrollo, los derechos culturales y territoriales, una suerte de ampliación de la segunda generación de derechos (derechos políticos), que preconizan los derechos de las minorías, de las culturas, de los migrantes, que aboga por el principio de subsidiariedad y autonomía. Es reconociendo los derechos y las necesidades humanas ampliados donde regresa el sujeto en ese posible tránsito entre la dialéctica y la dialógica que se produce sobre lo local y lo global, el individuo y el colectivo, lo singular y lo universal. Se adopta, en consecuencia, una perspectiva múltiple: macro-meso-micro. En un gradiente donde la percepción de lo macro nos anuncia una identidad como ciudadanos del mundo, la perspectiva meso define una identidad como ciudadanos de un Estado-nación y la perspectiva micro reproduce una identidad como ciudadanos de una localidad, de un municipio, de una ciudad, de un barrio.

La cuarta generación de derechos crea el sujeto global, la quinta generación de derechos recrea el sujeto local, en su combinación, equilibrio y reciprocidad se construye la glocalización, y un sujeto *glocal*, un sujeto que siente y acoge diversas identidades complementarias y simultáneas, una identidad de identidades, que lleva a un compromiso multinivel, multicultural... El sujeto *glocal*, al adquirir

un pensamiento global y ser consciente de su localidad y de su universalidad, interactúa en el ámbito local con otros sujetos glociales en el ámbito global, lo que explica simultáneamente la enorme expansión de las grandes organizaciones de la sociedad civil de ámbito mundial, el surgimiento del movimiento por una justicia global y poco después, con la llegada de la crisis, el movimiento de los indignados, con un sujeto indignado (Hessel, 2011) pro activo.

Con la crisis, y la eclosión del movimiento de los indignados que la acompaña, como prolongación del movimiento por otra globalización, se pone de relieve definitivamente la incompatibilidad entre democracia y capitalismo de la que ya dieran cuenta distintos autores (entre otros: Crouch, 2004; Downs, 1960; Offe: 1998; O'Connor, 1970) y la contradicción que se produce entre las crecientes capacidades de los sujetos (mayor acceso a la información, comunicación, educación, conocimiento) y las menguantes oportunidades para determinar sus vidas. Desde estos presupuestos se construyen imaginarios y discursos éticos que alimentan un fuerte sentimiento activo de injusticia, identificando a los culpables de la crisis y acogiendo un «¡sí se puede!» cambiar el sistema que otorga sentido y significado, no sólo a las grandes movilizaciones ciudadanas que se están produciendo desde 2011, sino, sobre todo, al surgimiento de infinitas iniciativas glociales que regenerando el capital social están reeditando y ampliando el sentimiento del compromiso sociopolítico.

En definitiva, el compromiso social y político es fundamental para una vida plenamente humana y requiere de capital social. Para su pleno uso se deben alcanzar niveles de confianza, reciprocidad y cooperación capaces de preservar y sostener la satisfacción de las necesidades humanas para todos los habitantes del planeta. Así, lo que era más propio de grupos y redes sociales de orden primario, en un mundo globalizado, mercantilizado (económico), multinivel (político), multicultural (cultural), interdependiente (ecología), precisa de un ciudadano activo en la política local-global siendo consciente de los problemas globales-locales.

Se trata, en un mundo globalizado, de interdependencia multiescala y multinivel, de transferir los atributos del capital social (confianza, reciprocidad y cooperación) a las distintas escalas y niveles, de transferir, en definitiva, el sentido y la lógica comunitaria al ámbito global, en una estrategia encaminada a la construcción de una comunidad mundial. Para que ello sea posible, el sujeto tiene que adquirir unos valores y normas múltiples (en el marco de los derechos humanos y los derechos de ciudadanía), articulando y articulándose en los diferentes niveles, desde lo local a lo global. El contexto requiere, en definitiva, de un sujeto *glocal* que adquiera una identidad de identidades, que alcance una conciencia de ciudadanía mundial, pero manteniendo



simultáneamente una identidad cultural en disposición de vincularse y conectarse a otras identidades culturales.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL, J. (2007): «Nuevos movimientos sociales: nuevas perspectivas, nuevas experiencias, nuevos desafíos», *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 6, n° 17: 181-123.
- (2013): «En busca del paradigma perdido», *Documentación Social*, n° 167: 15-35.
- ALTHUSIUS, J. (1990): *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BAUMAN, Z. (2005): *Vida líquida*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- (2006): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid: Siglo XXI.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
- BOURDIEU, P. (1985): *Poder, derecho y clases sociales*, Barcelona: Desclée de Brouwer.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. y GUNILL, N. (Eds.) (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001): «Ciudadanía y res publica: La aparición de los derechos republicanos», *Revista Instituciones y Desarrollo* n° 8/9: 7-42.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Barcelona: Paidós.
- COLEMAN, J. S. (1990): *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- DOWNS, A. (1960): «Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy», *World Politics*, 12/4: 541-563.
- DURKHEIM, E. (1982): *La división del trabajo social*, Madrid: Akal.
- ELIZALDE, A. (2012): «¿Cómo podemos cambiar? El necesario cambio de paradigma», *Documentación Social*, enero-marzo, n° 164: 61-84.

- ELSTER, J. (2006): *El cemento de la sociedad*, Barcelona: Gedisa.
- FUNES, M.J. (1995): *La ilusión solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*, Madrid: UNED.
- GARCÍA ROCA, X. (2001): «El voluntariado en la sociedad de Bienestar», *Documentación Social*, enero-marzo, n° 122: 15-39.
- HABERMAS, J. (1987): *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- HAMANN, K. (Dir.) (2011): «Collaboration encourages equal sharing in children but not in chimpanzees», *Nature*, n° 476: 328-331
- HESSEL, S. (2011): ¡Indignaos! Madrid: Destino.
- HIRSCHMAN, A. (1986a): *Interés privado y acción pública*, México: F.C.E.
- (1986b): *El avance en colectividad: experiencias populares en la América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- IBÁÑEZ, J. (1985): *Del algoritmo al sujeto. Perspectiva de la investigación social*, Madrid: Siglo XXI.
- IBÁÑEZ, J. (1990): «Las dimensiones de un pensamiento complejo: investigación social y proyecto utópico», *Anthropos* n° 113: 2-8.
- IBÁÑEZ, J. (1991): *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*, Santiago de Chile: Amerinda Estudios.
- MAX-NEEF, M. y ELIZALDE, A. et al. (1986): *Desarrollo a escala humana –una opción para el futuro–*, Development Dialogue, número especial. Uppsala, Suecia: CEPUR et Fundación Dag Hammarskjöld.
- MAYNTZ, R. (1980): *Sociología de las organizaciones*, Madrid: Alianza Universidad.
- MORIN, E. (1993a): *El método. La naturaleza de la naturaleza*, Madrid: Cátedra.
- (1993b): *El método. La vida de la vida*, Madrid: Cátedra.
- O’CONNOR, J. (1970): «The Fiscal Crisis of the State: Part I», *Socialist Revolution* 1(1): 13-54.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Universidad.
- PERROW, CH. (1992): «Una sociedad de organizaciones», *REIS*, n° 52/92: 19-55.
- POLANYI, K. (1989): *La gran transformación. Crítica del Liberalismo económico*, Madrid: La Piqueta.



- PUTNAM, R. (1993): *Marking Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- ROBERTSON, R. (1995): «Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity», En Featherstone, M.; Lash, S. y R. Robertson (Eds): *Global Modernities*. Londres: Sage.
- ROBLES ORTEGA, A. (1997): *Metasociología y teoría de la complejidad. Conversaciones con Edgar Morin*, Granada: Facultad de Ciencia Política y Sociología.
- RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, J. E. (1989): *La perspectiva sociológica. Historia, teoría, método*, Madrid: Taurus.
- ROSANVALLON, P. (2007): *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.
- SENNETT, R. (2000): *La corrosión del carácter*, Barcelona: Anagrama.
- SIMMEL, G. (1977): *Sociología*, Madrid: vols. I y II. *Rev. de Occidente*.
- TILLY, CH. (1978): *From Mobilization to Revolution*, Nueva York: McGraw-Hill.
- TILLY, C. (1981): *Class and Collective Action*, Beverley Hill: Sage Publications.
- TOMASELLO, M. et al (2012): «Two key steps in the evolution of human cooperation», *Current Anthropology*, 53(6): 673-692.
- TÖNNIES, F. (1979): *Comunidad y asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida social*, Barcelona: Península.
- TOURAINÉ, A. (2005): *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*, Madrid: Paidós.
- ZEMELMAN, H. (2002): *Necesidad de conciencia*, México D.F: Anthropos, El Colegio de México.



# Del No nos representan al Sí se puede. La emergencia de nuevos espacios de ciudadanía desde la participación comunitaria

**Manuel Basagoiti Rodríguez**

Sociólogo y profesor asociado de la Universidad Carlos III  
mbasagoi@polsoc.uc3m.es

**Paloma Bru Martín**

Socióloga y profesora de la Universidad Carlos III  
mbru@polsoc.uc3m.es

Fecha de recepción: 01/09/2014

Fecha de aceptación: 30/09/2014

## Sumario

1. La ruptura del pacto social.
2. ¿Era este el trato? La emergencia de la Comunidad.
3. Factores de impulso de la participación de los colectivos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social.
4. Conclusiones: ideas fuerza, retos y aprendizajes.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*En un contexto en el que la crisis económica sirve de pretexto para el desmantelamiento del Estado de Bienestar, nos cuestionamos si estamos ante el fin del modelo redistributivo de protección social. Esta crisis sistémica, caracterizada por la ruptura del pacto social, la polarización social y el aumento de las desigualdades sociales, amplía el Sufrimiento Social de muchas personas, que ven cómo se les arrebatan su condición de Ciudadanía. Los No Ciudadanos, pierden la confianza en los políticos, alejándose del modelo de participación clásico, a la vez que se sienten atraídos por nuevas formas de participación social más horizontales, sin jerarquías, en las que poder desarrollar sus capacidades.*

*Asistimos a un cambio de ciclo en las movilizaciones ciudadanas, que se manifiesta en numerosas iniciativas sociopolíticas y experiencias emergentes e innovadoras de implicación activa en redes de solidaridad microlocal que aspiran a reconstruir, recuperar y renovar los vínculos comunitarios.*

### Palabras clave:

*Participación, No Ciudadanía, Sufrimiento Social, Pacto Social, Comunidad.*



## **ABSTRACT**

*Currently the economic crisis is used as an argument for the destruction of the welfare state. Will we be at the end of the redistributive model of social protection?*

*This global crisis, characterized by the breakdown of the social contract, social polarization and growing social inequities extends the Social Suffering from many people, which they see as being robbed of their citizenship status.*

*The Non-Citizens lose confidence in politicians and away from the classic model of participation, while seek to new forms of social participation horizontal in which to develop their skills. We are in a new cycle of social movements, manifested in many socio-political initiatives and emerging experiences of local joint participation that wants to rebuild, restore and renew community ties.*

### **Key words:**

*Participation, No Citizenship, Social Suffering, Social Pact, Community.*

# 1 LA RUPTURA DEL PACTO SOCIAL

## El fin de la era del bienestar

*Érase una vez un contrato social conocido como Estado de Bienestar, en el que las diferencias entre las diversas clases sociales tendían a acortarse en virtud de un Estado que proporcionaba, a todos los ciudadanos, una serie de servicios esenciales mínimos para el disfrute de una vida digna: sanidad, educación, vivienda, pensiones de viudedad, incapacidad, jubilación, subsidios de desempleo... sufragados por el Estado, a partir de una política fiscal presuntamente progresiva en la que pagaban más los que más tenían.<sup>(1)</sup>*

(Videodrome: «El gran expolio»)

El Estado europeo de bienestar, como paradigma de redistribución de la riqueza con criterios de justicia social, es fruto del avance de la democracia y de la conquista y construcción colectiva de los derechos sociales. Este modelo de Estado Social de Derecho, siguiendo al profesor Elías Díaz<sup>(2)</sup>, sufriría en los años 80 del siglo XX un acoso y derribo sistematizado –por planificado–, procedente de la derecha económica neoliberal y los políticos «neocons», que criticaban su excesiva burocratización y proponían la necesidad de reducir la intervención estatal a unos «mínimos». Se hablaba, de manera intencionada, de «Crisis» del Estado de Bienestar, para impulsar, en el contexto de la crisis energética de los 70, un retroceso del modelo.

La Escuela Económica de Chicago y dos de sus miembros más exponentes, Milton Friedman y George Stigler, premios nobel de economía en 1976 y 1986, respectivamente, fueron los ideólogos del neoliberalismo y de la hegemonía del mercado libre, pero el desarrollo político de estas teorías comenzó con los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Reino Unido. Las empresas públicas, primero de producción y después de servicios, siguiendo el dogma del equilibrio presupuestario y el *déficit cero* se fueron privatizando, con lo que, al funcionar sólo con parámetros

(1) Videodrome: *El Gran Expolio* (30/06/2013). Programa radiofónico de Radio 3. Escrito y realizado por Gregorio Parra. Narrado por Sandra Urdín. En [rtve.es](http://rtve.es) a la carta:

<http://www.rtve.es/alacarta/audios/videodrome/videodrome-gran-expolio-30-06-13/1902829/> (Acceso a 20 de noviembre de 2014)

(2) Díaz, E (1966): *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus, Madrid.



de rentabilidad, las posibilidades de empleo de calidad se vieron frustradas. Estratégicamente, el desempleo es el factor fundamental de las políticas ultraliberales y el primer peldaño para el desmantelamiento del Estado del Bienestar. El paro genera miedo y el chantaje está servido: *o aceptas mis condiciones u otros lo harán*. Son las nuevas relaciones laborales.

Tras el primer golpe de Reagan y Thatcher en los 80, el presidente Clinton y los socialdemócratas europeos embisten de nuevo en los 90. Se persigue la salud financiera como valor absoluto. Keynes ha muerto definitivamente. Conceptos como inflación moderada o gasto público se convierten en anacrónicos y los gastos sociales se llevan el principal tizeretazo. El Estado no puede pagar el enorme gasto que supone «el lujo» de las viviendas sociales, el «despilfarro» de los seguros de desempleo, las pensiones, la enseñanza y sanidad públicas, etc...

En 2008, con la caída de Lehman Brothers –uno de los mayores bancos de inversión del mundo– y de AIG –la aseguradora más grande del mundo–, estalla otra gran depresión, pero mayor: una crisis financiera a escala planetaria fruto de la política de desregulación iniciada por Reagan y continuada por los gobiernos de Clinton y Bush. En este contexto de «libertad total», los bancos invirtieron en productos basura, pero de enorme rentabilidad y el resultado fue una descomunal burbuja del mercado inmobiliario a nivel planetario.

Tras el desastre, el dinero público fue al rescate de los bancos (rescatan a los bancos que desahucian a las personas) y en Europa la crisis globalizada será aprovechada para dar una nueva «vuelta de tuerca» al sistema de bienestar; las políticas «de ajuste» (léase de recortes sociales y control del déficit público), impuestas en los últimos años por Alemania y la Troika, contribuirán a que el modelo social europeo sea hoy un modelo definido por muchos como «difunto»<sup>(3)</sup>. Nos hicieron creer que actuaban eficazmente para arreglar la crisis, pero lo hicieron recortando derechos, externalizando –como les gusta decir– la sanidad, privatizando la educación, bajando salarios, subiendo impuestos –pero no a todos–, recortando pensiones públicas y favoreciendo a las aseguradoras privadas.

En España la gestión de una crisis que se ha revelado más profunda y grave que en el entorno europeo (por la hipertrofia de las burbujas inmobiliaria y financiera) ha tenido un impacto mayor en cuanto al empobrecimiento de los trabajadores y sus familias, el incremento obsceno de las desigualdades y el aumento de las situaciones de emergencia y exclusión social.

(3) José Ignacio Torreblanca: Tres contratos (artículo publicado en *El País* el 26/09/2013).

El último Informe de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) hecho público en junio de 2014 concluye que, entre los países avanzados, España es el que experimenta una mayor desigualdad, por el impacto de la crisis<sup>(4)</sup>. El informe de la OCDE ofrece un argumento contundente: en los cuatro primeros años de la crisis (2007-2011), el ingreso medio del 10% más pobre de la población española retrocedió 7,5 veces más que lo que cayó la renta del 10% más rico, apenas erosionada en el periodo analizado. En la treintena de países industrializados que aglutina la OCDE no existe, ni de lejos, un impacto tan desequilibrado en este periodo<sup>(5)</sup>. En relación con 2007, el ingreso anual del 10% de la población más pobre retrocedía ya un 42,4% –pasó de 4.664 euros por persona a 2.685 euros en 2011–, mientras que en el caso del 10% más rico, la renta bajó un 5,6% –de 39.204 euros de media en 2007 a 36.985 euros cuatro años después–.

## 2 ¿ERA ESTE EL TRATO? LA EMERGENCIA DE LA COMUNIDAD

Son muchos los factores que influyen en los contratos para su óptimo funcionamiento. De ellos el principal es la confianza. Sin confianza nadie puede esperar que la otra parte cumpla con las condiciones pactadas. Y si es así, y la otra parte no cumple, ¿qué podemos hacer?

Las respuestas planteadas por las diversas y dispersas movilizaciones sociales, a escala planetaria y a escala local, se orientan desde hace décadas a la resolución de tres grandes áreas de problemas:

- la defensa de los Derechos Sociales, Culturales y Económicos (los DESC).
- la preservación de los Bienes Comunes (resistencia frente a la expropiación y expolio del Procomún), y
- la construcción de alternativas de economía social y solidaria y de empleo para la cobertura de las necesidades básicas.

En este artículo nos vamos a centrar en el primero y el tercero de los tres grandes desafíos globales: examinaremos las micro-resistencias que se oponen

(4) [http://economia.elpais.com/economia/2014/06/19/actualidad/1403175466\\_879515.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/06/19/actualidad/1403175466_879515.html)

(5) En el anterior informe sobre la cuestión, que llegaba a 2010, ya era apreciable el singular impacto de la crisis en la economía española. Las rentas más altas apenas perdían un 1% anual, mientras el recorte medio que encajaba el grupo con menos ingresos superaba el 13%. Básicamente, en 2011 se mantuvo la tendencia, pero un año más lo único que hace es ampliar la brecha. Queda por comprobar cómo se repartió el impacto de la crisis en el bienio 2012-2013, donde la economía española no sólo sufrió la segunda recesión del lustro, sino que además encajó la devaluación salarial más intensa, como consecuencia del ajuste presupuestario (recorte en la paga extra de los funcionarios) y de la reforma laboral, que aceleró la caída de los salarios en el sector privado.



a la primacía del Mercado y luchan por la reconquista del Estado Social de Derecho.

Estas iniciativas, muchas de ellas surgidas al calor del 15M, reivindican, según Benjamín Tejerina<sup>(6)</sup>, la firma de un nuevo contrato social, y plantean, no solo la necesidad de la intervención central del Estado (un Estado, en palabras de Elías Díaz, que regule, controle y vigile, las relaciones y reglas de juego del mercado económico y laboral), sino la necesidad de la implicación de la base social de la sociedad civil para su funcionamiento eficaz. El rescate de la política y sus instituciones, la vuelta al bienestar perdido y la sostenibilidad del modelo se plantean sobre la base de la participación ciudadana, a través de las nuevas fórmulas de democracia participativa y de procesos y experiencias de autogestión que emergen desde la Ciudadanía Activa.

### El 15M, la mecha que prende

Diversos autores han planteado que nos encontramos ante un nuevo ciclo sociopolítico, iniciado en el año 2010, en el que el hecho social más significativo ha sido la consolidación de una corriente social indignada y una ciudadanía más activa. Una ciudadanía que critica a la actual clase política, haciendo más política, participando, demandando una renovación radical de las instituciones y de los modelos de gestión institucional, que mantienen privilegios y recortan derechos.

La demanda de Otra Política viene acompañada de la exigencia de otra economía y la propuesta de otros valores y lo que está detrás es la idea de otra sociedad más igualitaria, más democrática y más justa. Supone dar la vuelta a los procesos de dominación (explotación, violencia, precarización del trabajo y de la vida) y el inicio de un proceso de contradominación y reequilibrio social.

Estos procesos de contradominación tienen un reto importante en la construcción de nuevos marcos simbólicos (de diagnóstico, de movilización y de propuestas) que se alejen de los discursos imperantes sobre los problemas buscando otros análisis y otras referencias intelectuales. Como plantea Tomás Rodríguez Villasante (2014) las identidades dominantes intentan imponer las preguntas y los diagnósticos sobre los problemas, desposeyendo del saber a buena parte de la sociedad. El antropólogo Luis Reygadas (2008), considera que esta desapropiación de los derechos y de lo común por una parte minoritaria de la sociedad hacia la mayoría social sienta sus bases en las tensiones

(6) Intervención de Benjamín Tejerina (Universidad del País Vasco): «Crisis económica y crisis política: Ruptura del contrato social y (ab)usos de la democracia española en el origen del 15M» en las Jornadas «Tres años de Indignación. La emergencia de nuevos sujetos sociopolíticos», realizadas en la UNED en mayo de 2014.

relacionales entre diferentes grupos sociales por la propiedad, los bienes, los valores, los prestigios, los conocimientos...<sup>(7)</sup>.

Esta tarea de construir nuevas preguntas y nuevos diagnósticos (basados a la vez en lo común –los derechos, los bienes, las necesidades– y en lo diverso –las prácticas, las creencias, los satisfactores–) permite poner el punto de mira sobre dichos problemas en otros agentes (económicos, políticos, en otras situaciones de vulneración de derechos humanos...), constatando que el problema no es de exclusiva responsabilidad individual... sobre todo en relación al desempleo, a la falta de participación...<sup>(8)</sup>

Los marcos simbólicos (de diagnóstico, de pronóstico...) construidos desde los movimientos, es decir, los mensajes, las prácticas, las imágenes, los valores que se proyectan desde los mismos y su eficacia en la resolución de los problemas se convierten en elementos claves para asegurar su legitimidad y continuidad. Si el 15M identificó como problemas la corrupción política, el sistema económico, el sistema electoral... los mensajes que se han utilizado y las acciones que se han emprendido han buscado construir un marco de esperanza de resolución de dichos problemas. El salto del *No nos representan* al *Sí se puede* ha implicado simbólicamente el de la protesta a la propuesta y de esta a la Acción. El *Sí se puede* constituye un elemento simbólico de alta densidad, ya que no sólo se refiere a *Sí se puede* evitar un desahucio como algo muy concreto, sino también *Si se puede* cambiar este sistema. Las prácticas que se han ido desarrollando tienen que ver con eso: la no jerarquía, la no violencia, el conocimiento compartido... también transmite otra forma de hacer política alternativa, más democrática... Todo ello ha creado la base necesaria para la consolidación de un nuevo ciclo de movimientos sociales y políticos con nuevas prácticas y estilos participativos.

La movilización inicial del 15M, aparentemente ha sido superada y desbordada, dando lugar a una pluralidad de movimientos e iniciativas sociopolíticas con mayor o menor continuidad, interconexión y sostenibilidad en el tiempo. El movimiento Sol ha sido además el detonante de otros hitos movilizadores (22M, Mareas) y ha evolucionado hacia propuestas sociopolíticas diversas, entre ellas la de Podemos o Municipalia. El 15M queda así como un analizador histórico de este nuevo ciclo de movimientos. Ha dejado de ser

(7) Recordemos el lema político «Somos el 99%» utilizado por el Movimiento Occupy Wall Street y extendido por numerosos países del mundo que reivindica a la mayoría de la población (el 99%), frente a la mínima parte de la población más rica, según muchos autores el 1%.

(8) Como plantea Edgar Morin (2006), nos encontraríamos ante la necesidad de recuperar el conocimiento plural y los instrumentos para construirlo, como mecanismo para una auténtica democracia, la cognitiva. No hay democracia sin conocimiento compartido y éste es el único que permite construir soluciones que sean el reflejo del sentir colectivo.



movimiento para ser un referente de nuevas formas de lucha y organización sociopolítica.

Hay una diversidad muy amplia de iniciativas que han buscado elementos comunes de unión que tienen que ver con las formas de lucha que ha asentado el 15M, pero que también tienen elementos particulares relacionados con problemas y espacios sectoriales comunes de lucha y solidaridad (educación, sanidad, vivienda, empleo...). No todo es 15M, estaríamos reduciendo una realidad que es de enorme complejidad y diversidad, pero existen enemigos comunes en las luchas: un sistema económico financiero devorador y un sistema político corrupto que gobierna para las élites económicas. Ambos están en la raíz de todos los problemas identificados: desahucios, desigualdad social, desempleo, recortes... Hemos pasado de las luchas sectoriales a una lucha más globalizada, de unión intersectorial, que viene de los Foros Sociales. El 15M es un despertar de una ciudadanía que estaba aletargada. Estamos en el camino de construcción de un movimiento de movimientos.

Algunos de estos nuevos sujetos políticos, las comunidades locales solidarias que emergen desde los márgenes o desde «los de abajo» contra «los de arriba», se rebelan contra –o se resisten a– las políticas sociales «miserables» (Zibechi, 2010). El problema no es la pobreza, sino la riqueza que empobrece, y las políticas asistencialistas y compensatorias de la desigualdad no cuestionan el sistema generador de la desigualdad estructural, no luchan por eliminar la pobreza (abolirla como delito de violencia) y no impulsan el acceso y ejercicio de los derechos humanos. Más bien al contrario: las políticas sociales, siguiendo la línea de pensamiento de Zibechi, deben ser entendidas –y combatidas– como un instrumento de control social que mantiene (o pretende mantener) aislados, disciplinados y desconectados entre sí a los parias sociales.

En la base de este proceso está, como describe Esther Raya, la negación de los derechos de ciudadanía. Raya apunta el concepto de «No Ciudadanía» para referirse, en primer lugar, a la tendencia de determinados grupos sociales a la movilidad social descendente y la desafiliación y pérdida de interés por la participación social más activa y crítica. Esta desafección política, finalmente, acaba calando e impidiendo el desarrollo de una conciencia colectiva de movilización para la transformación social de los factores y procesos de desigualdad que están en el origen de la condición de No Ciudadano.

En la misma línea, Emmanuel Renault (2006) identifica la precarización del trabajo, extensible a las condiciones laborales, al salario y a las condiciones de vida, como las nuevas estrategias de generación de violencia; la precariedad nos sitúa en una vulnerabilidad permanente y creciente. De aquí

surgen, en palabras de Jacques Ranciere (2006), los «Sin Parte»<sup>(9)</sup>, o en las de Renault «la población desechable». Estos nuevos mecanismos de generación de injusticia social, cuando se hacen insoportables, dan lugar al Sufrimiento Social, proceso que combina una situación de malestar generada por la propia injusticia soportada con la incapacidad de cambiar dicha situación por parte de las personas afectadas. El individuo se adapta a la situación de injusticia atribuyéndose la responsabilidad sobre la misma: el parado de larga duración que acaba creyendo que no vale para nada o la persona sin techo que se refugia en el alcohol acaban asumiendo su condición «sobrevenida» de No Ciudadanos.

Nos encontramos ante un contexto de extensión de las *políticas nocturnas*, aquellas que, según Renault, y en la línea planteada por Zibechi, convierten al individuo en sujeto dependiente, sin espacio para participar en la definición de lo colectivo, anulándole como ciudadano y neutralizándole como sujeto político. Estas formas de desarrollo de las políticas, producen efectos psicológicos o sociales que hacen imposible a los que las padecen rebelarse contra ellas.

### Micro-Resistencias y redes locales de solidaridad vecinal

Diversas iniciativas emergentes de participación ciudadana provienen, de acuerdo con el análisis de P. Ibarra (2008)<sup>(10)</sup>, de la constatación de la desigualdad política existente y del estigma y rechazo que sufren determinados grupos sociales y personas en situación o riesgo de exclusión social, que nunca están presentes en los espacios de decisión ni de influencia política.

Por el contrario, el individuo que, junto a otros, participa en las decisiones que atañen a la salud, a la educación, al trabajo, etc., por un lado transforma sus actitudes y compromisos cotidianos y, por otro, ejerce protagonismo a la hora de decidir sobre los intereses públicos. Y los bienes colectivos (derechos) que logra obtener (salud, educación, etc.) adquieren un «plus» de valor: son mejores porque son los que él, junto con los otros, ha decidido que se establezcan. En ese sentido, la práctica de la participación es un proceso de aprendizaje-acción que tiene impacto en el cambio de valores, actitudes y conductas humanas; la participación conduce a la toma de conciencia de ser ciudadano –sujeto político con derechos y deberes–, crítico y activo, educa en

(9) Conjunto de los sujetos expulsados de la sociedad (excluidos) fruto de los procesos de flexibilización y precarización del mercado y fruto de los procesos de inseguridad y vulnerabilidad que aquellos generan.

(10) Pedro Ibarra (2008): «De la crisis de la representación... a la participación». En VVAA: *Poder político y participación. Construyendo ciudadanía/ 11*. Gobierno Vasco, Bilbao, 2008.



el respeto a las diferencias y en la responsabilidad de nuestras acciones y decisiones.

Para que esto sea posible, muchos de los procesos de micro-resistencias surgen en los contextos de proximidad, se articulan en las comunidades micro-locales y cristalizan en forma de iniciativas solidarias de base social. En esas movilizaciones el movimiento 15M tuvo un papel central: el impulso descentralizador y su apoyo manifiesto a numerosas iniciativas, en pueblos y barrios, facilitaron o posibilitaron la emergencia y el despliegue de lo comunitario<sup>(11)</sup>.

Un ejemplo de iniciativa que evoluciona de la protesta a la auto-organización colectiva, es la llevada a cabo por Al Abrigo, un Centro de Día para Personas Sin Hogar ubicado en el municipio madrileño de Fuenlabrada.

El despido de la Directora del Centro fue la mecha que encendió la movilización del colectivo de «usuarios» del proyecto, personas sin hogar que se pusieron en huelga de actividades junto con el resto de trabajadores del centro. A través de numerosas acciones (manifestaciones, cartas, reuniones, entrevistas, etc.), los «asistidos» obtuvieron el apoyo solidario de vecinos y activistas del 15M de Fuenlabrada y denunciaron la mala gestión del proyecto por parte de la entidad titular (mala calidad del servicio, limitación de recursos básicos, faltas de respeto a los participantes...). Finalmente, consiguieron que tanto la Comunidad de Madrid como el Ayuntamiento de Fuenlabrada decidieran no apoyar la continuidad del proyecto en manos de dicha organización.

Llegados a ese punto, los trabajadores del centro decidieron dar continuidad al proyecto bajo la cobertura de otra entidad de acción social. Una vez obtenida la concesión de subvención, y en su nueva sede social, los participantes y trabajadores están ensayando un nuevo modelo de desarrollo del proyecto, más participativo y horizontal. Los participantes han tomado conciencia de sus derechos como ciudadanos y se han movilizado en su defensa.

El avance es muy significativo, pues supone:

- Pasar de ser objeto pasivo de la intervención (sujeto «asistido») a ser sujeto protagonista de la acción colectiva (de protesta y de propuesta).
- Pasar del individualismo a la solidaridad grupal (del yo al nosotros).

(11) Por Comunidad (el nosotros colectivo) entendemos la población o grupo social que comparte un espacio-territorio, unos recursos, una identidad y una historia común. Lo comunitario surge entonces de las experiencias compartidas en los espacios vitales próximo y en los entornos más cercanos.

- Abrirse a otros grupos de Fuenlabrada y del entorno (la Comunidad de Madrid), que no han dudado en brindarles su apoyo.
- La construcción de un nuevo sujeto político.

Esta construcción del sujeto político tiene que ver, como propone Ranciere (2006), con la recuperación de la «parte de los Sin parte». Para ello es necesario salir y superar los mecanismos de control social que mantienen a la gente como sujetos no autónomos, generando prácticas que visibilicen que todos y todas tenemos capacidades válidas («las capacidades de cualquiera», en palabras de este autor) y que su desarrollo nos permite ser menos dependientes, más ciudadanos. Estas nuevas capacidades son posibles a través de procesos de construcción de un saber común y son las riquezas que a la vez permiten la construcción de un modelo alternativo-propio de desarrollo humano y político. Desde este punto de vista, de los Sin Parte surge un nuevo sujeto político. Este proceso surge muchas veces en torno a acontecimientos (desahucios, despidos, cierres de recursos...) que se cierran sobre su propio acontecimiento y sus propios nudos de problemas. La capacidad de estos movimientos de ir más allá y conectarse transversalmente con otros grupos y otros conjuntos de problemas, abre la posibilidad de que se conviertan en actores legítimos de la política, capaces de reconocerse y ser reconocidos como tales.

Más allá de lo local, los participantes de Al Abrigo comparten otros espacios de reflexión-acción colectiva, con grupos con problemáticas similares a las suyas, de diferentes barrios y localidades de Madrid. Se trata de las Asambleas y Comisiones Ciudadanas promovidas desde el año 2010 por el Observatorio de la exclusión y los procesos de inclusión en la Comunidad de Madrid (OEISM)<sup>(12)</sup>. Estos espacios están facilitando un proceso de aprendizaje que ha significado –para sus protagonistas más activos e implicados– una transformación profunda en cuanto a sus valores, actitudes y estilos de relación. La experiencia de la participación, en el diagnóstico de la realidad –viva y sentida– de la exclusión y en el proceso de construcción de propuestas de acción solidarias, ha supuesto, sobre todo, romper la barrera que separa al «ellos, los excluidos» del «nosotros, los integrados».

Un tercer caso interesante de movilización social y de búsqueda de una salida colectiva a la crisis es el de la Red de Solidaridad Popular (RSP) de

(12) El Observatorio de la Exclusión y los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid (OEISM) es una iniciativa promovida por diferentes entidades y profesionales que trabajan en el ámbito de la exclusión social, desarrollando proyectos de integración socio-laboral con personas y grupos en situación o riesgo o exclusión. Con el apoyo de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid, el proyecto se constituye en Asociación en mayo de 2011. <http://observatorioinclusion.wordpress.com/> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).



Madrid, Plataforma que nace en Madrid en octubre de 2013 y que morirá, según dicen sus miembros, «cuando las aguas del estado del bienestar hayan vuelto a su cauce»<sup>(13)</sup>.

El movimiento, que se autodefine como «popular» porque nace por y para la clase obrera, se autoorganiza como respuesta, no sólo a la política de recortes en Sanidad, Educación y Protección Social, sino a las situaciones de emergencia social que la violenta e injusta gestión de la crisis ha generado. Su actividad se basa en cuatro ejes: soberanía alimentaria, ayuda sanitaria, apoyo a la educación pública y cobertura jurídica. Plantean proyectos que se necesiten y no estén cubiertos por otras organizaciones y para ello colaboran estrechamente con otras iniciativas como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), el 15M, las Asociaciones de Madres y Padres de alumnos (AMPAS), las Mareas Ciudadanas, etc.

La plataforma huye de la jerarquía vertical y del estilo de relaciones asimétricas propias de otras organizaciones más asistenciales. No tiene ánimo de lucro ni acepta subvenciones públicas y se financia a través de donaciones privadas, venta de *merchandising* y organizando fiestas. En la Red todas las personas son a la vez activistas y perceptores de las ayudas (“yo doy, yo recibo”); para ello disponen de despensas solidarias, zonas de reparto, huertos comunitarios, boticas solidarias, talleres de apoyo legal, grupos de acompañamiento y mediación sanitaria.

La experiencia de la Asociación Garaldea constituye un cuarto ejemplo de impulso y construcción de una Comunidad a través de la convivencia y la autogestión, desde el respeto a la diferencia y sobre la base de la confianza y el compromiso colectivo.

En el año 2010 comenzaron en la Comunidad de Madrid los recortes en el ámbito de las drogodependencias; la administración regional renunció a los programas de rehabilitación y optó por la medicalización de todos los tratamientos. De acuerdo con esta nueva orientación política, en febrero de 2012 el gobierno de la Comunidad decide cerrar la Comunidad Terapéutica El Batán y sustituirlo por un centro psiquiátrico. Como respuesta a esta decisión, un grupo de trabajadores y personas afectadas por problemas de adicciones deciden encerrarse en el Centro para visibilizar la gravedad de la situación y reivindicar la necesidad del recurso. Un mes después, y ante el éxito y los apoyos recibidos, crean la Asociación Garaldea y asumen su gestión de forma participativa y asamblearia.

(13) Entrevista a la RSP publicada en la revista *Gonzoo* de Tendencias del diario *20 minutos* (Monográfico *Movimientos Sociales* de abril de 2014).

En el nuevo modelo de gestión se apuesta por la dignidad de las personas, por lo que el enfoque de tratamiento huye de la aniquilación química del sujeto y apuesta por el acompañamiento y la recuperación de la autonomía individual en la convivencia. El objetivo es avanzar en la responsabilidad del sujeto y, a través de su implicación, hacia la sostenibilidad del proyecto, con los medios y recursos disponibles. Para ello se van generando diferentes iniciativas de autoempleo y economía social (huerto y venta de productos en el Mercado Social de Madrid, cesión del espacio para actividades sociales, etc.) y construyendo redes de apoyo externo, de personas, grupos y colectivos afines que complementan su trabajo en el día a día y facilitan la cobertura de las necesidades del grupo.

### **3 FACTORES DE IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y/O EXCLUSIÓN SOCIAL**

Como ya se ha puesto de manifiesto, el aumento de la pobreza y la desigualdad social ha desvelado, tanto las insuficiencias del modelo de Mercado Libre desregulado para posibilitar la integración de la mayoría de la población, como las dificultades del modelo redistributivo del Estado de Bienestar para desarrollarse adecuadamente en un sistema controlado por las élites económicas.

Ante esta evidencia, parte de la sociedad dirige sus expectativas y demandas hacia una tercera opción: la solidaria (Reygadas, 2014). Desde este paradigma, la solución frente a una crisis «sistémica» parece estar más en el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad en las comunidades y el distanciamiento de las lógicas del lucro (Mercado) y del poder (Estado). Frente a un sistema que no integra, sino que expulsa del bienestar a cada vez más capas de la sociedad, la lucha social y la auto-organización colectiva de base se presentan como una fórmula exitosa de dignificación y una vía de salida de la situación de exclusión, pobreza crónica y/o emergencia social...

En un artículo reciente ya apuntábamos que las respuestas ciudadanas emergentes surgen del desencanto y la falta de expectativas, lo que provoca formas de actuar que combinan la resistencia, la reivindicación y la democracia directa (democracias participativas)<sup>(14)</sup>. Se plantea revertir las desigualdades mediante acciones dirigidas a colectivos tradicionalmente excluidos de la participación, desarrollando propuestas de integración de estos colectivos, proyectos locales de desarrollo y procesos de ciudadanía inclusiva.

(14) Basagoiti Rodríguez, M. y Bru Martín, P. (2014): «Movimientos Sociales e iniciativas de ciudadanía inclusiva en un contexto de crisis sistémica». En VVAA: *Madrid, materia de debate*. Volumen IV: Retrato de grupo. Club de Debates Urbanos. Madrid, diciembre de 2013.



Algunas de estas respuestas también exploran mecanismos de autogestión y fórmulas de solidaridad basados en intercambios de reciprocidad (lo que se ha dado en llamar *neocomunitarismo*). Estas experiencias de participación buscan una alianza, perdida en las décadas anteriores de aparente «bonanza», entre organizaciones solidarias, grupos informales, ciudadanos pro-activos, activistas, bases sociales concienciadas y personas y grupos tradicionalmente más desfavorecidos.

En muchas de las respuestas, por ejemplo en los casos de Al Abrigo y la Red de Solidaridad Popular, es preciso destacar también la influencia del movimiento 15M. El Movimiento de Indignados contribuyó a impulsar y re-crear nuevos espacios –descentralizados y micro-locales– de participación y activismo social y político, favoreciendo –y apoyando– su desarrollo expansivo y reticular (redes de solidaridad).

La descentralización territorial del movimiento Sol cristalizó en diferentes iniciativas que abordan los problemas más urgentes y las necesidades diarias de la gente (la falta de alimento, de ropa, de ingresos...), ampliando así las bases para una economía social y solidaria (comedores populares, bancos del tiempo, redes de trueque y comercio justo, redes de huertos urbanos, cooperativas de consumo, de producción agrícola y ganadera, de financiación alternativa de proyectos, etc.).

En todos los casos analizados podemos destacar un aspecto en común: el impulso de la participación directa de las personas desfavorecidas en sus propios procesos de cambio y lucha social. Para hacerlo posible es necesaria la toma de conciencia –individual y colectiva– sobre los problemas que les afectan, y, en el caso de los colectivos de mayor exclusión, esta toma de conciencia ha necesitado del apoyo y acompañamiento de profesionales comprometidos y/o entidades que trabajen con ellos.

Muchos de estos profesionales, que también han sufrido un descenso en la escala social por la precarización laboral o la pérdida de empleo fruto de los recortes, experimentan una relación de mayor cercanía y horizontalidad con las personas en riesgo o situación de exclusión social con las que venían trabajando. De ese modo, han pasado de la empatía (actitud de «ponerse en el lugar del otro» de una manera intencional e intelectualmente consciente) a la identificación social («estar en el mismo lugar que el otro, compartir condiciones vitales similares, experimentar la vulnerabilidad e interiorizar la posibilidad de la exclusión social»). Esta experiencia vivenciada y compartida genera procesos de intercambio y construcción de un conocimiento socialmente útil y políticamente transformador.



## 4 CONCLUSIONES: IDEAS FUERZA, RETOS Y APRENDIZAJES

De los procesos emergentes de participación inclusiva que se han presentado en este texto, nos gustaría resaltar tres aspectos identificativos que los diferencian cualitativa y cuantitativamente de otros procesos y experiencias participativas.

En primer lugar se distinguen de otros movimientos por el perfil poblacional o tipo de colectivo que los protagonizan, e incluso lideran. No se trata de personas de edad joven, con formación media y/o superior, perfil más habitual en los movimientos del 15M, ni de sectores profesionales de clase media, perfiles más habituales en las Mareas Ciudadanas, que habitualmente identificamos como «personas integradas», sino de individuos comúnmente etiquetados como «colectivos desfavorecidos» y «excluidos».

En segundo lugar, en los cuatro casos analizados la población en situación de desventaja social decide dar un paso en la lucha por sus derechos y en la reivindicación de mayores oportunidades. Estas iniciativas, aún minoritarias, tienen relación en algunos casos con una respuesta a los recortes sociales y en otros con la necesidad de buscar salidas dignas a situaciones de marginalidad prolongadas en el tiempo.

En tercer lugar, para impulsar la participación directa las personas desfavorecidas en sus propios procesos de mejora y en los procesos de cambio social es necesario el desarrollo de procesos de toma de conciencia individual y colectiva sobre la teoría y la práctica de la Ciudadanía. En este proceso de aprendizaje, en y para la participación, es esencial el trabajo de apoyo, acompañamiento y refuerzo de los profesionales que trabajan con ellos día a día en un marco de horizontalidad, confianza y respeto mutuo.

Existen no obstante rasgos que sí los asemejan a las iniciativas surgidas tras el impulso del 15M (movimientos y redes de solidaridad que surgen en los barrios):

1. **La irrenunciabilidad a la diversidad.** Este nuevo ciclo de movimientos sociales trabaja sobre lo común (lo que nos afecta a todos), pero teniendo en cuenta la diversidad.
2. **La dimensión simbólica,** como clave para aglutinar voluntades, generar alianzas y para entender la perdurabilidad y legitimidad de un movimiento para las personas que lo siguen y apoyan.
3. **Su dimensión inclusiva, integradora y comunitaria,** buscando siempre vínculos y alianzas en el entorno local en el que surgen y desarrollan su acción y generando estrategias que lo refuercen desde lo global.



4. **La recuperación del uso de los espacios públicos** para hacer visibles (y sonoras) no sólo las situaciones de desigualdad, vulnerabilidad y emergencia social, sino las acciones de protesta, reivindicación, concientización y movilización para la acción.
5. **Estilos reivindicativos basados en la no violencia y en la creatividad social**, superadores de las lógicas participativas instituidas en las asociaciones, partidos, sindicatos: se apuesta más por asambleas y tertulias en plazas, pasacalles, manifestaciones festivas, escraches...
6. **Uso de un modelo comunicacional basado en las TIC'S** (redes sociales, listas de correo, dispositivos móviles...) que permiten alzar la voz a sectores anteriormente menos formados y poco activos, para captar apoyos de simpatizantes hacia sus causas de lucha.
7. **Funcionamiento basado en la autosuficiencia económica**, bien a través de la creación de mecanismos de captación de recursos materiales y económicos, como la financiación por suscripción, donaciones anónimas, préstamo de materiales para acciones, etc. Algunas iniciativas de producción o intercambio puestas en marcha (huertos, bancos del tiempo, etc.) permiten, además, cubrir en parte las necesidades del grupo.

En nuestra opinión, el principal desafío al que se enfrentan los procesos de micro-resistencia aquí descritos es el de asumir una dimensión más política como movimiento: desarrollar de manera manifiesta y/o explícita el carácter transformador de las estructuras que generan desigualdad e injusticia social. En definitiva, erigirse en sujetos políticos con conciencia de clase y sentimiento de pertenencia a un grupo identitario con el que comparten condiciones de vida indignas, situaciones de carencia o violencia y sentimientos de malestar, y pasar del sufrimiento social a las luchas por el reconocimiento (Renault, 2006).

Un segundo reto en el tema que aquí nos ocupa, el de la participación de los colectivos en riesgo o situación de exclusión, es el de la visibilización y «sonorización» de las Buenas Prácticas «instituyentes» (que emergen desde abajo hacia arriba), para poder abordar su sistematización y difusión. Se trata de identificar los elementos y factores impulsores, movilizadores y «sostenedores», describirlos y promoverlos, para activar una verdadera ciudadanía y democracia inclusivas.

Tal y como ya apuntábamos en un texto anterior (Basagoiti y Bru, 2013), las iniciativas aquí mencionadas pueden considerarse como una «punta de lanza» de los «múltiples caminos que se están abriendo –en lo local, desde la cercanía y la proximidad– hacia una Ciudadanía Inclusiva, entendida como la re-conquista y el ejercicio activo de derechos –y deberes– civiles, políticos y sociales,

y fundamentada en valores de participación, cooperación y autogestión de la vida».

En definitiva, la solidaridad es lo que hace sólida a la sociedad, y esta argamasa está permitiendo que renazca la cohesión social, desde abajo, y se refuerce en los momentos más duros, dando lugar a estas y muchas otras experiencias que albergan la esperanza de que los seres humanos no se mueven únicamente por intereses egoístas, sino por motivaciones fraternales y altruistas, demostrando que las cosas pueden ser y hacerse de otra manera.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- BASAGOITI, M. y BRU, P. (2013): «Movimientos Sociales e iniciativas de ciudadanía inclusiva en un contexto de crisis sistémica», en VVAA: *Madrid, materia de debate*. Volumen IV: Retrato de grupo. Club de Debates Urbanos. Madrid.
- COHEN, A. (1969): «Antropología Política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder», en Llobera, J.R. (1979): *Antropología Política* (selección de textos), Editorial Anagrama.
- DÍAZ, E. (1966): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid: Taurus.
- IBARRA, P. (2008): «De la crisis de la representación... a la participación», en Blas, A. y Martínez, Z. (comps): *Poder político y participación. Construyendo ciudadanía/ 11*. Gobierno Vasco, Bilbao, 2008.
- GARCÍA, J. (2007): «La revancha del sujeto», *Documentación Social*, n° 145, Madrid: Cáritas.
- GARCÍA, O. (2013): *Catálogo de políticas miserables. Lectura del libro Política y Miseria*, Málaga: Baladre-Zambra.
- MORIN, E. (2006): «El Problema de una Democracia Cognitiva», en *El Método 6: Ética*. Ediciones Cátedra.
- RANCIÈRE, J. (2006): «Universalizar las capacidades de cualquiera: entrevista con Jacques Rancière», en *Revista Archipiélago n° 73-74: Reilustrar la ilustración. Universalismo ciudadanía y emancipación*, Barcelona.
- RAYA, E. (2004): «Exclusión social y ciudadanía: Claroscuros de un concepto», *Revista Ciencias Sociales* n° 9, junio 2004.
- RENAULT, E. (2006): «El sufrimiento social. Entrevista a Emmanuel Renault», en *Revista de Espai en Blanc* n° 1-2: Vida y política.



REYGADAS, L. (2008): *La Apropiación: destejendo las redes de desigualdad*, Editorial Anthropos.

RODRÍGUEZ, T. (2014): *Redes de vida desbordantes*, Madrid: La Catarata.

TEJERINA, B. (Universidad del País Vasco): «Crisis económica y crisis política: Ruptura del contrato social y (ab) usos de la democracia española en el origen del 15M», en las *Jornadas «Tres años de Indignación. La emergencia de nuevos sujetos sociopolíticos»*, realizadas en la UNED en mayo de 2014.



# La hipótesis ciberpolítica: una aproximación crítica

**César Rendueles**

UCM  
cesar.rendueles@cps.ucm.es

**Igor Sádaba**

UCM  
igor.sadaba@cps.ucm.es

Fecha de recepción: 01/09/2014  
Fecha de aceptación: 30/09/2014

## Sumario

1. Introducción.
2. La burbuja tecnopolítica.
3. La urbanización de la acción comunicativa.
4. Determinismo, consenso y tecnología.
5. Conclusión.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*Las tecnologías de la comunicación y, en especial, las redes sociales desempeñan un papel central en la comprensión contemporánea de las dinámicas políticas antagonistas. Internet ofrece canales descentralizados de información y coordinación innovadores que están siendo aprovechados fructíferamente por movimientos sociales de todo tipo. No obstante, muchos teóricos y activistas consideran que las posibilidades de las tecnologías contemporáneas van más allá de las funciones comunicativas tradicionales. Desde su punto de vista, la propia arquitectura distribuida de Internet conlleva importantes potencialidades democratizadoras. Creen que las tecnologías de la comunicación ofrecen una ventana de oportunidad única para desarrollar una política democrática aumentada en la esfera pública digital. Este artículo analiza críticamente esos presupuestos internetcentristas cuestionando el impacto real de las tecnologías en las prácticas políticas empíricas y sacando a la luz el modo en que el consenso tecnopolítico oculta conflictos políticos importantes.*

### Palabras clave:

*Tecnopolítica, internetcentrismo, determinismo, redes sociales, TIC.*



## ABSTRACT

*Communication technologies and, in particular, social networks play a central role in contemporary understanding of the political antagonism. Internet offers innovative and decentralized information channels and coordination being fruitfully utilized by social movements of all kinds. However, many theorists and activists consider the possibilities of contemporary technologies beyond traditional communicative functions. From their point of view, the architecture of Internet has an outstanding democratizing potential. Communication technologies offer a unique window of opportunity to develop democratic politics in the digital public sphere. This article examines critically these internetcentric assumptions questioning the real impact of technology on empirical political practices and exposing how the techno-political consensus masks important political conflicts.*

### **Key words:**

*Tecnopolitics, internetcentrism, determinism, social media, ICT.*



## 1 INTRODUCCIÓN

En apenas unas pocas décadas, la relación entre tecnología y política se ha intensificado hasta niveles que hace poco hubieran resultado inimaginables. Cualquier campaña pública debe pasar en algún momento por la comunicación electrónica. Internet se ha convertido en una herramienta esencial en toda movilización política, cuando no en una plataforma de asalto decisiva (Chadwick, 2006 y Chadwick y Howard, 2009). El vínculo entre movimientos sociales o activismo político y tecnologías digitales se ha hecho tan estrecho que nos resulta evidente y directo, se ha naturalizado y no parece necesitar explicación.

Al menos en Occidente, las redes sociales digitales son centros de opinión pública al margen de los cuales resulta poco menos que impensable hacer política de forma exitosa y duradera. El espacio digital y sus entornos afines han inaugurado una nueva forma de activismo. Los movimientos sociales y la protesta organizada del siglo XXI han obtenido numerosas ventajas de un medio descentralizado, anónimo, global y de bajo coste (Bennett, 2003 y Bennett y Segerberg, 2011). Por eso un conjunto de movilizaciones masivas muy espectaculares que han recurrido a un uso intensivo de los medios virtuales se han interpretado, tal vez abusivamente, como casos paradigmáticos.

Más allá de cualquier valoración moral, es perentorio reconocer y comprender las transformaciones comunicativas que están teniendo lugar y que nos ubican en escenarios políticos originales. Ese desafío analítico, sin embargo, a menudo se transforma en una celebración eufórica de las herramientas digitales como mecanismos de transformación social beneficiosos a priori para una nueva ola democratizadora. Denominamos «hipótesis ciberpolítica» al conjunto de argumentaciones que postulan que la aparición del campo digital genera, necesaria y espontáneamente, un incremento de la actividad política y una mejora de la calidad democrática. Este texto intenta matizar y cuestionar dicha hipótesis.

## 2 LA BURBUJA TECNOPOLÍTICA

Desde hace algunos años, los estudios sobre la relación entre la actividad política y los medios de comunicación han adquirido un marcado sesgo



internetcéntrico (Morozov, 2012). Las revistas científicas, las editoriales académicas y los programas institucionales de investigación han privilegiado las líneas de intervención centradas en los efectos sobre la esfera pública de Internet, las redes sociales o la telefonía móvil. Una búsqueda en *Google Scholar* muestra que las entradas sobre «política y redes sociales» fueron menos de 1.000 antes de 2013, 4.000 en 2013 y 11.000 ya a mediados de 2014, un crecimiento exponencial en poco tiempo. En apenas dos años se han disparado las menciones a los sucesos de la primavera árabe, el 15-M y Occupy Wall Street. El campo de estudio que vincula Internet y política se ha convertido en toda una subdisciplina a la que se dedican mesas de congresos, ediciones especiales de *journals* y seminarios internacionales. El resto de medios, la televisión o los periódicos, parecen haber desaparecido súbitamente de los análisis de comunicación política, como si su efecto fuera ahora despreciable. El análisis del lado digital de la política se ha hiperdesarrollado mientras que el de su vertiente offline y analógica ha caído en el olvido.

Por supuesto, es razonable que los procesos sociales más novedosos despierten una mayor atención. Las continuas innovaciones en tecnología de la comunicación son un ámbito llamativo y sugerente cuya simbología ha nutrido el imaginario posmoderno (Cabrera, 2006; Lyotard, 1989). Además, las perspectivas teóricas sobre la relación entre las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la actividad política no son de ninguna manera consensuales. A lo largo del tiempo se han ido desarrollando puntos de vista diferentes e importantes matices y modulaciones (Fung, Gilman y Shkabatu, 2013) que abarcan desde quienes hace tiempo que auguran una nueva «vida cívica online» (Bennet, 2003) hasta quienes se muestran escépticos y recelan de los movimientos sociales tecnificados (Tilly y Wood, 2010).

No obstante, a estas alturas ya no resulta aventurado afirmar que hemos asistido a la creación de una auténtica «burbuja digital», que ha privilegiado puntos de vista puramente prospectivos mientras se desatendían procesos menos espectaculares marcados por la continuidad, tanto por lo que toca al papel que desempeñan los medios de comunicación tradicionales en nuestra realidad política y económica como a los procesos de transmisión cultural e ideológica (Curran, Fenton, y Freedman, 2012; Gladwell, 2011). Disponemos, por ejemplo, de estudios que muestran que, al menos en algunas ocasiones, el uso pedagógico de las TIC puede llegar a disminuir el rendimiento educativo (Biagi y Loi, 2012). Algo similar podría estar ocurriendo en el ámbito político. Gran parte de estos sobrentendidos se producen cuando la interpretación social del hecho técnico prescinde de su contexto institucional, cultural o socioeconómico de manera poco prudente (Smith y Marx, 1996).



De hecho, la hegemonía política de nuestro país se sigue dirimiendo en un espacio mediático muy tradicional. Según el Barómetro de Opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2013 el 56,8% de los españoles prefiere informarse a través de la televisión, el segundo medio es la radio, con un 13,7%, seguido por los periódicos digitales (11,9%) y en papel (9%). Según el Estudio General de Medios (AIMC, 2014), el 88,7% de la población española ve la televisión diariamente (88,5% en 2011) mientras que sólo el 53,7% se conecta a Internet con esa frecuencia (42,5% en 2011). La radio la escuchan diariamente un 61,5% de los españoles (58,5% en 2011) y los periódicos los leen a diario un 32,4% (37,4% en 2011). Es decir, todavía la televisión, muy por encima del resto, domina el consumo mediático en España y radio y periódicos van casi a la par que Internet. En 2011, cuando eclosionó el 15-M, la televisión aún se consumía diariamente por el doble de población de la que se conectaba a Internet.

En términos generales, los medios clásicos y predigitales siguen siendo la fuente de información política de toda la sociedad española mientras que las redes sociales tienen un mayor impacto en franjas de edad bajas. Nuevamente según el Estudio General de Medios, en la franja de edad de 14 a 24 años, un 82% utiliza Internet todos los días frente a sólo el 50% entre 45 y 54 años. Casi 30 puntos porcentuales de diferencia cuando se suben 30 años. Según la IV Oleada del Observatorio de las Redes Sociales (2012) la edad media de los usuarios de Facebook es 30,5 años y según la V Oleada (2013) los usuarios intensivos de las Redes Sociales (Facebook, Twitter y Tuenti) son mayoritariamente jóvenes de 18 a 35 años (The Cocktail Analysis, 2012, 2013).

La capacidad de influencia política de Facebook o Twitter tiene todavía un radio de acción limitado a ciertos grupos sociales, mientras en el resto sigue dominando el triunvirato periódicos-televisión-radio. El internetcentrismo político implica, por tanto, una sobrevaloración del comportamiento de los más jóvenes en detrimento de otras generaciones. No deja de ser extraño al menos por dos motivos. En primer lugar, la pirámide poblacional española, notablemente envejecida, no parece justificar que se privilegie de ese modo las actitudes de los más jóvenes. Según datos del INE en 2012, sólo el 19,7% de la población española estaba entre 14 y 29 años, el grupo que más usa las redes sociales y más activo en la política no convencional. Así, pues, ni siquiera el 20% de los votantes potenciales está en la franja de edad más activa en las redes sociales. En segundo lugar, los ciudadanos de mediana edad, que se informan principalmente a través de medios tradicionales, son los que mayoritariamente acuden a las urnas. La abstención en las últimas elecciones generales de 2011 fue del 28,31% y se focalizó en sectores juveniles, como han demostrado numerosos estudios. Una reciente encuesta publicada por eldiario.es (2013) informaba de que aproximadamente el 51,6% de los jóvenes entre 18 y 30 años tenía intención



de abstenerse. Es decir, los *heavy users* de las redes sociales son no votantes o abstencionistas activos con más frecuencia.

Se podría argumentar que el sesgo favorable a los comportamientos de los jóvenes respecto a las TIC tiene como objetivo detectar las corrientes futuras. Sería, en este caso, un sano ejercicio de anticipación de las tendencias sociales que en breve dominarán. Sin embargo, la sobrevaloración del efecto de las TIC en el ámbito político tiene una segunda dimensión transversal relacionada con la ideología. Las TIC son utilizadas preferentemente por personas activas políticamente. Según un estudio del CIS, la autoposición ideológica de los españoles que utilizan Internet está muy escorada a la izquierda. Este sesgo está relacionado con las variables sociodemográficas que definen el uso de las TIC: «El grupo formado por las personas con estudios superiores, de ambos sexos y que cuentan con un empleo presenta un nivel de penetración de Internet muy elevado en comparación con el resto de grupos sociales recogidos en nuestro análisis. Igualmente, este grupo presenta una autoposición ideológica marcadamente de izquierda. Por tanto, el peso de este grupo social en el total de Internautas debe ser muy elevado. Igualmente, el peso de la posición ideológica de este grupo debe estar estrechamente relacionado con la autoposición ideológica media de los Internautas españoles» (Robles, 2008).

El perfil del usuario político intensivo de Internet es joven, urbano, abstencionista, de clase media (con empleo) y de izquierdas, esto es, participante activo en movimientos sociales. Lo que sugiere una cierta autoreferencialidad del discurso tecnopolítico. En el ámbito político, las TIC son básicamente una herramienta de coordinación entre personas convencidas y políticamente activas y no un elemento de transformación de las propias formas de intervención política. La conclusión inmediata es que los *social media* generan un efecto refuerzo en generaciones juveniles politizadas, pero su impacto es mucho menor en el resto de la población.

Por supuesto, eso no significa negar que las TIC pueden llegar a tener un efecto muy importante en toda clase de grupos sociales, pero nos indica que debemos ser prudentes a la hora de generalizar el comportamiento de colectivos muy concretos. Si tomamos en consideración a personas de mayor edad, políticamente poco activas o con sesgos ideológicos conservadores, las tasas de uso de redes sociales en el ámbito político caen notablemente. Según Evan Anduiza y Marta Cantillojc (2010: 49) los factores explicativos de la participación política online (expresiva y tradicional) son las «habilidades online», el «interés por la política» y el haber participado en «movilizaciones online». Es decir, nuevamente, son resultados casi tautológicos —el conjunto de personas que más usa Internet para la política es la intersección del que más usa Internet en general y el que

más política hace— que sacan a la luz el carácter limitado sociodemográficamente de estas prácticas. La moraleja que se sigue de muchos de estos estudios empíricos es que las TIC son un espacio de intervención para personas que ya estaban muy implicadas en la política y las utilizan para intensificar su militancia.

La «revolución digital», si es que realmente cabe hablar de tal cosa, no es un acontecimiento homogéneo, sino un proceso desigual y disperso de acceso, uso y aprovechamiento diferencial de ciertos recursos técnicos. En España sigue existiendo una brecha digital importante. Según los informes de audiencia y comportamiento de usuarios de Internet realizados por la AIMC (Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación) correspondiente a los años 2012 y 2013, aproximadamente un 90% de los internautas que se conectaron a Internet durante los tres anteriores meses lo hicieron desde sus respectivos hogares (AIMC, 2013). Dos de cada tres hogares españoles disponen de conexión y la mayoría dispone de ADSL. No obstante, el acceso continúa situándose por debajo de la media europea. Según el estudio *The Global Competitiveness Report* (2012-2013), España se encuentra entre las posiciones 24 y 38 con respecto al nivel de penetración de la conexión rápida (ADSL) y el uso de Internet a nivel mundial (WEF, 2014).

La brecha digital no sólo se manifiesta en términos de posesión de infraestructuras tecnológicas, sino también por lo que toca a los distintos usos y aprovechamientos de las tecnologías. El acceso a las TIC se da en entornos socioculturales y políticos muy diferentes y el uso de sus ventajas potenciales depende mucho del grupo social analizado. Así, Robles y Torres (2012) han demostrado la importancia del nivel educativo en la selección de los internautas más militantes o volcados en la acción política. Esto supone un desafío para la teoría del «nativo digital» (Prensky, 2001), que ha definido la comprensión hegemónica del internauta tipo y que sostiene que los jóvenes socializados en la cultura digital se hallan inmersos en un caldo cultural muy diferente del que socializó a los «inmigrantes digitales» de generaciones anteriores. Desde este punto de vista, las diferencias generacionales marcan distancias insalvables entre los distintos grupos etarios debido a modelos de aprendizaje, relación y expresión totalmente distintos, hasta el punto de que el resto de variables sociodemográficas clásicas —clase, sexo, nivel educativo, etc.— quedan difuminadas (Brown y Czerniewicz, 2010 y Selwyn, 2009).

### 3 LA URBANIZACIÓN DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA

Sería absurdo negar los cambios en los procesos de comunicación política asociados al desarrollo de las tecnologías digitales y las redes sociales. Gracias



a Internet la disponibilidad de información política alternativa a las corrientes mediáticas hegemónicas se ha incrementado de forma exponencial. Y otro tanto ha ocurrido con la capacidad de coordinación de activistas y organizaciones políticas. Ahora bien, los partidarios de la ciberpolítica no plantean sencillamente que Internet sea una imprenta o un teléfono mejorados, sino que las TIC inducen una *realidad política aumentada* que transforma y amplía la sociedad civil tradicional. Manuel Castells (2009: 100) resumía este punto de vista con elocuencia: «No “vemos” Internet como vemos la televisión. En la práctica, los usuarios de Internet (la mayoría de la población en las sociedades avanzadas y una proporción cada vez mayor del Tercer Mundo) *viven* con Internet». La ciberpolítica se plantea como una cesura histórica, un cambio cualitativo que altera los equilibrios políticos precedentes e induce tecnológicamente un conjunto de dinámicas intrínsecamente democratizadoras.

Según una conocida y vigorosa tesis de Yochai Benkler (2006) las interacciones digitales están dando lugar a una ampliación y transformación de la esfera pública a través de su desarrollo reticular, una «esfera pública digital» (Murray, 2013). La autogestión de la información mediante medios de comunicación digitales intrínsecamente distribuidos sería, desde este punto de vista, la base de una nueva forma de sociedad civil postmonopolista, donde las barreras de acceso y la distancia entre esfera pública y privada quedarían muy difuminadas. En palabras de Clay Shirky (2011): «Debemos pensar en las redes sociales como herramientas de largo recorrido que pueden fortalecer la sociedad civil y la esfera pública. Frente a la visión instrumental de la libertad en Internet, esto podría denominarse una perspectiva “ambiental”. Desde este punto de vista, los cambios positivos en la vida de un país, incluyendo los cambios de régimen prodemocráticos, siguen, y no preceden, al desarrollo de una esfera pública fuerte». La corriente dominante de los estudios sobre los efectos sociales de las TIC subrayan el modo en que la ola tecnológica de los últimos veinte o treinta años ha creado las condiciones de un escenario comunicativo radicalmente diferente que altera las relaciones políticas heredadas.

De algún modo, la hipótesis ciberpolítica se podría entender como una urbanización de la teoría de la acción comunicativa habermasiana, mucho más optimista y tecnofílica que la formulación original. En efecto, Habermas propuso una reconstrucción de la filosofía trascendental kantiana que carga las tintas en la dimensión dialógica e intersubjetiva de la racionalidad como justificación de la posibilidad de un proyecto emancipatorio democrático. Grosso modo, para Habermas, el fundamento de la deliberación política racional es el conjunto de estructuras pragmáticas universales que otorgan validez a los distintos tipos de discurso. Existen condiciones de posibilidad lingüística universales que orientan la actividad discursiva y que Habermas reduce a cuatro

supuestos característicos de distintos actos de habla: inteligibilidad, verdad, sinceridad y rectitud (Habermas, 1992: 391 y ss.). Son los presupuestos de una «comunidad ideal de habla» que sirve como modelo de la comunicación empírica: «Llamo ideal a una situación de habla en que las comunicaciones no solamente no vienen impedidas por flujos contingentes, sino tampoco por las coacciones que se siguen de la propia estructura de la comunicación. La situación ideal de habla excluye las distorsiones sistemáticas de la comunicación» (Habermas, 2001: 153).

Se trata de una tesis con fuertes connotaciones políticas. La justificación de los consensos colectivos obtenidos a través de la argumentación racional se basa en la posibilidad de desarrollar un proceso comunicativo depurado. La polémica política se puede desbloquear si las personas enfrentadas tratan de que su interlocución respete las condiciones que se darían en una comunidad ideal de habla, de modo que su situación particular (rico o pobre, hombre o mujer, joven o anciano...) quede difuminada. Los conflictos pueden ser superados cuando se respetan ciertos principios dialógicos, como la universalizabilidad de los argumentos o la simetría de los participantes. La de Habermas es, en ese sentido, una propuesta procedimental, que busca en la estructura formal del propio medio comunicativo el fundamento de la resolución de los conflictos a través de la deliberación.

Es muy tentador entender el auge de los *social media* como una aproximación a la comunidad ideal de habla habermasiana (Stuart Geiger, 2009). Y, de hecho, numerosos autores han aplicado de un modo muy literal la teoría de Habermas a la era de la comunicación digital (Papacharissi, 2008). Desde esa perspectiva, la propia arquitectura distribuida de Internet supondría un avance importante respecto a las coacciones estructurales que imponen los medios de comunicación de masas tradicionales (Gimmler, 2001) y, en cierto sentido, un retorno a la concepción original de la esfera pública. Internet sería una esfera pública pura o, al menos, mucho más libre de adulteraciones que cualquier otro espacio comunicativo precedente.

Habermas, en efecto, considera que la esfera pública es el producto de un momento histórico muy peculiar: un conjunto de prácticas discursivas innovadoras que surgen en el siglo XVIII a través de una retroalimentación entre los nuevos medios de comunicación, como los periódicos, y la actividad ciudadana en foros como los cafés londinenses o los salones parisinos (Habermas, 1982). Así surgió un espacio de espontaneidad crítica, de uso público de la razón para supervisar colectivamente la actividad política del estado absolutista. Sin embargo, el desarrollo de los medios de comunicación de masas cortocircuitó este espacio comunicativo entre iguales: «El mundo diseñado por



los medios de comunicación de masas sólo es en apariencia una esfera pública» (Habermas, 1982: 171). Para los partidarios de la hipótesis ciberpolítica, el anonimato, la globalidad, la ausencia de monopolios directos, la existencia de protocolos abiertos, la no existencia de legislaciones internacionales directas o la regulación mediante el código de las TIC contemporáneas (Lessig, 2001) han regenerado la esfera pública cosmopolita desarrollando y ampliando su ideal histórico.

Merece la pena recordar, en este sentido, que el propio Habermas se ha mostrado muy prudente respecto a las potencialidades emancipatorias de Internet y su relación con la esfera pública. En una entrevista con Stuart Jeffries (2010) explicaba: «Internet genera una fuerza centrífuga. Libera una ola anárquica de circuitos de comunicación altamente fragmentados que raramente se solapan. Por supuesto, la naturaleza espontánea e igualitaria de la comunicación ilimitada puede tener efectos subversivos bajo regímenes autoritarios. Pero la propia red no produce esferas públicas. Su estructura no es apropiada para centrar la atención de un público disperso de ciudadanos que se forman opiniones simultáneamente sobre los mismos temas y las contribuciones que han sido estudiadas y filtradas por los expertos».

De algún modo, Habermas alerta contra la reticulitis geocrática, la idea de que la mera estructura en red tiene un fuerte potencial emancipador. Como si la arquitectura del intercambio de información generara unas condiciones ideales donde el debate masivo y la deliberación libre y productiva se produjera natural y automáticamente. Por el contrario, numerosos estudios muestran la baja tasa de respuesta y participación deliberativa que genera Internet. El modelo ciberpolítico dominante es el de grupos de afinidad donde cierta gente postea información y recibe muchos «me gusta» (acumulando *likes* o karma), pero donde los debates son escasos (Baumgartner y Morris, 2014). De igual modo, un estudio comparativo entre medios de comunicación alemanes y norteamericanos tanto analógicos como digitales de Gherards y Schäfer (2010) mostró unas diferencias muy ligeras entre la esfera pública de Internet y la de la prensa escrita tradicional.

Durante todo el siglo XX la aproximación paradigmática de las organizaciones de izquierda a los medios de comunicación fue la intervención institucional. Muchos activistas consideraron que la forma más eficaz de garantizar que la ciudadanía tuviera acceso a información veraz e imparcial era crear medios de comunicación públicos independientes, es decir, no condicionados por intereses espurios –políticos o empresariales– ni tampoco por la dictadura de las audiencias (Garnham, 1990). En cambio, el discurso ciberpolítico dominante apuesta por la espontaneidad cooperativa, es decir, una

especie de mano invisible que mediante la concurrencia de sujetos al mercado libre de la información en Internet garantizaría una libertad comunicativa perfecta. La imagen de las redes sociales como enormes bibliotecas borgianas por las que deambulan los tecnoc Ciudadanos liberales y cosmopolitas opaca sus estructuras de poder, las diferentes condiciones de acceso, uso y aprovechamiento de los grupos sociales que concurren en el espacio comunicativo. En muchos casos, los debates sobre la neutralidad de la red asumen este punto de vista, tomando Internet como un mercado de información en el que hay que evitar a toda costa los monopolios (Economides y Tag, 2012), una analogía claramente derivada de la perspectiva norteamericana sobre la regulación de Internet, como señala Collins (2010).

## 4 DETERMINISMO, CONSENSO Y TECNOLOGÍA

En 2013, como respuesta a las altas tasas de abstención en las elecciones europeas, la Unión Europea, en colaboración con el Instituto Universitario de Florencia, desarrolló una *app* (EUandI) que permitía, previo ingreso de una serie de variables personales y la respuesta a un cuestionario de unas 30 preguntas, obtener un nombre de partido político al que votar<sup>(1)</sup>. La *app* funciona bajo la idea de que la ideología o el voto pueden modelarse mediante un algoritmo. Es un ejemplo extremo, casi caricaturesco, de tecnificación política, como si la ciberpolítica pudiera proporcionar soluciones exactas a las aporías, disfunciones e incertidumbres deliberativas tanto personales como colectivas.

El colorido deslumbrante de la tecnología digital induce juegos de simulación democrática que dejan inalterado el núcleo del sistema político contemporáneo. En tales circunstancias, las condiciones o estructuras sociales sobre las que se instala la política pueden quedar inalteradas porque la capa superior, convenientemente tecnificada, aparenta facilitar la consecución de una democracia plena. Se pueden instalar miles de aplicaciones y software libre de ocio (wikiparticipación, megavotaciones, herramientas cooperativas online, etc.) mientras el sistema operativo de nuestras democracias sigue siendo propietario, fijo e impuesto por la Troika. Peor aún, la tecnofilia nos impide entender el alcance de los cambios políticos en curso al poner el foco en la parte procedimental y final de los procesos deliberativos y decisorios. Hay ejemplos muy interesantes de usos emergentes de herramientas digitales en la práctica política democrática –como el Gabinete Digital<sup>(2)</sup> del estado brasileño

(1) <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/euandi/Index.aspx>

(2) <http://gabinetedigital.rs.gov.br/>



Rio Grande do Sul o los Better Iceland<sup>(3)</sup> y Better Reykjavic<sup>(4)</sup>–, pero forman parte de contextos políticos, sociales y económicos complejos y muy distintos.

A estas alturas parece claro que los medios de comunicación occidentales y numerosos científicos sociales sobreestimaron el papel de Twitter y otras redes sociales en la revuelta egipcia de 2011 en detrimento de otros medios como la televisión y los sms (Alterman, 2011; Aouragh y Alexander, 2011). De manera generalizada se entendió que los *social media* habían sido las palancas directas de esos procesos políticos (por ejemplo: Sullivan, 2009 o Lotan *et al.*, 2011). En sí mismo, no es un error tan grave. De hecho, hay quien considera incluso que el determinismo tecnológico –al margen de sus deméritos teóricos– tiene efectos políticos positivos, pues facilita nuevas formas de activismo constructivas y enriquecedoras (Söderberg, 2013). Lo relevante es el modo en que la ciberpolítica se convirtió en unas anteojeras que centraron la atención mediática en un conjunto de escenarios familiares y empáticos (jóvenes blogueros partidarios de la democracia) y la apartaron de procesos de largo alcance mucho más inquietantes: la alianza de Estados Unidos con el régimen egipcio (Egipto es el segundo receptor de ayuda militar norteamericana después de Israel); los programas de ajuste del FMI, que ha utilizado Egipto como laboratorio regional; el peso antagonista de movimientos neocomunitaristas reaccionarios; el precedente de numerosas «revueltas del pan», las estructuras de clase y religiosas locales...

La mayor parte de las propuestas ciberpolíticas extremas se justifican en base a la extrapolación de casos espectaculares, pero sin validez externa, es decir, no generalizables fuera de las coordenadas temporales y espaciales donde tuvieron lugar. Carpentier (2011), en su comparativa sobre la calidad y efectividad de los diferentes medios en relación a la participación, alerta ante el uso generalizado de indicadores generales y universales independientes del medio o el contexto. Sistemáticamente se intenta explicar una amplia gama de movimientos sociales a partir de aquellos cuyos resultados han sido los deseados. Los casos exitosos son la unidad de medida y generalización. En muchos estudios (Toret *et al.*, 2013) la centralidad del 15M, la Primavera Árabe, Occupy Wall Street y Yosoy132 deja en la sombra una enorme cantidad de movilizaciones que no fueron ni masivas ni exitosas. Sin embargo, un elemental «principio de simetría» (Domenech y Tirado, 1998) debería obligar a tomar en consideración la infinidad de protestas fracasadas (Morozov, 2012).

De igual modo, las TIC tiene una gran capacidad consensual. Una de las mayores fuentes de unanimidad entre un espectro de fuerzas políticas

(3) <http://www.citizens.is/?p=57>

(4) <https://betrireykjavik.is/>

sorprendentemente amplio es la convicción de que las tecnologías de la comunicación son cruciales para solucionar toda clase de problemas sociales, económicos, culturales, políticos o ecológicos. Así, en el campo académico, ha aparecido una especie de «redología» que usa un nuevo sujeto social, la red, como unidad omniexplicativa aplicable a una fascinante variedad de fenómenos: desde la obesidad hasta la desigualdad social pasando por los hábitos de aseo o las conductas suicidas (Christakis y Fowler, 2010). Es como si cualquier proceso social se pudiera entender a partir de una geometría de conexiones y grafos, de los puros vértices de enlace, independientemente del contexto histórico o de las dinámicas políticas generales<sup>(5)</sup> (Barabasi, 2009; Caldareli y Catanzaro, 2014).

Las tesis enunciadas en trabajos pioneros y provocativos de Daniel Bell, Alain Touraine o Alvin Toffler se han ido convirtiendo en la doxa dominante de nuestro tiempo, un conjunto de ideologemas que combinan la retórica de la innovación social tecnológicamente mediada y el discurso del *management* contemporáneo (Florida, 2002; Alonso, 2002). Como señalan Luis Enrique Alonso y Carlos J. Fernández (2013: 79) «La información, que siempre ha sido poderosa en la retórica gerencial, en la era de Internet ocupa un lugar no sólo preponderante, sino prácticamente único. Oculta, sistemáticamente, el poder económico tradicional, las relaciones de propiedad o cualquier otro parámetro que nos remita a la esfera material de la sociedad económica. (...) La nueva responsabilidad de la sociedad de la información es la de recompensar la iniciativa del individuo, del emprendedor. El principal concepto axial ahora es, por tanto, la red, y no sólo en la literatura organizacional, sino en el imaginario social general de toda la época. El trabajo informacional requiere de esta manera una desagregación del proceso de trabajo tradicional, caracterizado por la producción en masa, la gran escala, la integración vertical, etc.».

Desde hace décadas la ideología de la economía del conocimiento ha distorsionado la percepción de procesos socioeconómicos cruciales, como la debilidad de unas economías profundamente financiarizadas, la fragilización del mercado laboral, la pérdida de soberanía política o el incremento de la desigualdad. El deslumbramiento de un nuevo mundo regido por el valor de la economía cognitiva ha oscurecido cualquier otro proceso socioeconómico.

(5) De hecho, la existencia misma de una infraestructura en red (cuadro de conexiones informáticas) no implica la existencia de una «red social» (comunidad organizada con un objetivo o elemento común), pero solemos tomar ambas situaciones como análogas. Igual que solemos pensar que el diseño tecnológico es igual al uso tecnológico cuando, en muchas ocasiones, la finalidad para la que se pensó una técnica no coincide con su lógica de utilización. Como recuerda Sassen (2006: 5): «Necesitamos distinguir entre la lógica del ingeniero que diseña la tecnología y la lógica de quien la usa [...]. Lo más común es tomar la lógica del ingeniero y predecir que la tecnología puede hacer a, b, c, d. Muchas de esas previsiones resultaron erradas [...] Y una de las causas principales es que quienes usan las tecnologías tienen sus propias lógicas. El resultado es una especie de híbrido que combina capacidades técnicas y lógicas sociales de los usuarios.»



En nuestro país, por ejemplo, se ha producido una rápida inflación del discurso del emprendimiento que se ha reflejado ya no sólo en los programas de los partidos políticos hegemónicos, sino en numerosas iniciativas legislativas (Ginesta, 2013). La figura del emprendedor, muy asociada al trabajo creativo y tecnológicamente avanzado ha contribuido a ocultar la realidad del trabajo por cuenta propia en nuestro país, que tiene que ver mucho más con el empobrecimiento y la recesión que con la creatividad individual. Del mismo modo, en las últimas décadas hemos asistido a una eclosión de lo que se ha dado en llamar «consumo fático» (Alonso y Conde, 2002) de tecnologías de la comunicación –especialmente teléfonos móviles– que transmiten una sensación de vínculo y conectividad.

En un contexto mercantil de degradación comunitaria (Putnam, 2002), los imaginarios tecnológicos ofrecen salidas mitológicas a la ausencia de un entorno institucional estable que proporcione coherencia a los itinerarios biográficos (Sennet, 2013). Dicho de otro modo, ante el debilitamiento de la protección social organizada bajo el Estado del Bienestar, la virtualidad de las redes genera un simulacro de comunidad perdida, una «comunidad imaginada» que sostendría al individuo moderno ante la perplejidad existencial que genera una globalización desbocada. Wincour (2009: 28-47) subraya el modo en que los imaginarios tecnológicos y los usos materiales del móvil o Internet se convierten en «dispositivos simbólicos para controlar la incertidumbre». La interacción con dichos artefactos implica una gestión de nuestro entorno social, una administración virtual de nuestras relaciones y contactos a través de pantallas, ratones y dispositivos táctiles. Así, hemos asistido a una idealización tecnológica de lo que Granovetter (1973) denominó la «fuerza de los vínculos débiles», una forma de coordinación social que surge de la relación entre actores con poco contacto personal y escasos vínculos afectivos.

Según el ideal tecnopolítico, la economía cognitiva de las redes genera su propio capital social en formas de «comunidades de prácticas» (Swan *et al.*, 2002; Swan y Scarbrough, 2005) que engranan espontáneamente sin la necesidad de una mediación institucional tradicional. Desde este punto de vista, es crucial generar un medio ambiente social que elimine la fricción que impide la coordinación automática del flujo de energías creativas. El correlato en el terreno político es la transparencia. Si la sinergia reticular de emprendimientos innovadores es la salida a la decadencia de las economías fordistas, la crisis de representatividad política se debe solucionar a través de la apertura y la perfecta visibilidad de los procedimientos públicos. (Bertot, Jaeger y Grimes 2011). Se trata de un ideal directamente heredado del software libre donde la accesibilidad y manipulabilidad de la información son valores cruciales (Sampedro, 2014). El propio Pekka Himanen (2002), menciona la transparencia



como uno de los elementos centrales de la ética hacker junto con el libre acceso y la franqueza.

De hecho, el internetcentrismo puede ser entendido como una reformulación amable de la fantasía extrapolítica del neoliberalismo. Según la formulación clásica de Milton Friedman, el mecanismo de mercado permite reducir las necesidades de consenso de una sociedad al generar un flujo de información que permite la coordinación espontánea de preferencias individuales (Friedman, 2012). Para los neoliberales, eso es algo muy importante en sociedades complejas, en las que la deliberación política y la gestión de los conflictos son exigencias excesivas que conducen a la ruptura social. La ideología del libre mercado pretende ser una alternativa a los desafíos deliberativos de las sociedades democráticas. El mercado es una especie de lubricante social que eliminaría el molesto chirrido de nuestros conflictos colectivos: entre trabajadores y empresarios, entre Occidente y los países pobres, entre hombres y mujeres... La magia del mercado reside en su aparente automatismo, parece capaz de coordinar nuestras preferencias sin que tengamos que ponernos de acuerdo.

Las metáforas recientes en torno a la dinámica de uso de las redes sociales remiten, al menos en parte, a ideas similares (Coleman y Golub, 2008): mente colectiva<sup>(6)</sup>, red inteligente, conciencia red, multitud conectada, revolución 2.0, twitterrevoluciones... Se trataría de procesos de autoorganización espontánea que no requieren de ningún tipo de coordinación institucional y con rasgos ciberlibertarios, como señaló ya en 2000 Langdon Winner<sup>(7)</sup>. Es una especie de nueva fábula de las abejas mandevilliana donde los vicios privados –los usuarios conectados buscando su propio interés– se convierten en virtudes públicas sin mecanismos de deliberación política, mediante la agregación fluida de opiniones libres. Como si en la red surgiera el acuerdo colectivo como un subproducto de los propios protocolos tecnológicos que, así, rebasarían automáticamente los conflictos sociales que enfrentan a las personas empíricas conectadas. El TCP/IP y otros procedimientos informáticos garantizarían, con independencia de los sujetos involucrados y sus posiciones sociales, su encaje fluido a través de la libre navegación conectiva, propiciando fenómenos

(6) Por ejemplo: «Analizando la mente colectiva del sistema red 15M» <http://maguilera0.files.wordpress.com/2012/11/presentacion-24-oct-miguel.pdf> o «La conciencia red de la multitud conectada» <http://www.traficantes.net/sites/default/files/concienciared.pdf>

(7) “La evidente superficialidad de las concepciones ciberlibertarias sobre la comunidad se refleja en su posición frente a otros temas del pensamiento social y político. Sus ideas sobre la democracia en línea, por ejemplo, rara vez toman nota de aún los más elementales descubrimientos de los científicos políticos desde Aristóteles hasta Hannah Arendt. Si lo hicieran, tal vez comprenderían que sólo una mínima fracción de una minoría acabará implicada en política a través de Internet en un futuro cercano, un hecho que pone en duda el carácter supuestamente democrático del nuevo medio. Pero, de nuevo, el foco de estos escritos nunca es la comunidad, la democracia, la igualdad, o el civismo con un sentido profundo; en el reino en-línea sólo hay ecos de estos asuntos.» (Winner, 2000).



deliberativos y democráticos. Bajo estas narraciones poéticas de Internet, lo social desaparece y es sustituido por la administración técnica de los individuos.

Lo característico de este consenso ideológico tan penetrante es que está tecnológicamente inducido. Supone un salto cualitativo respecto a la tecnofilia industrialista (Bimber, 1996). No consiste en una mera apreciación de la tecnología punta, sino que presupone que ciertos procedimientos relacionados con los *social media* generan automáticamente una cierta confluencia social. Se ha pasado, como indican algunos, del fetichismo de la mercancía al de las redes sociales. Seguramente esa es la explicación de un fenómeno sorprendente: se ha difuminado mucho la distancia entre el uso que hacen los colectivos políticos antagonistas y el léxico managerial. Las referencias a la mente colectiva, la mente en red, la mente colmena, el *swarming* o los tecnociudadanos circulan con fluidez de las asambleas y comunicados antisistema a los MBA y escuelas de negocios más prestigiosos.

## 5 CONCLUSIÓN

La tecnología de la comunicación desempeña un papel central en la política contemporánea y su peso seguramente se incrementará en el futuro inmediato. No obstante, la comprensión dominante acerca de la relación entre tecnología y política está basada en una visión sesgada de la realidad comunicativa. Los medios de comunicación tradicionales siguen teniendo una importancia crucial en la creación de la hegemonía política. O, más exactamente, no existe una ruptura tajante entre viejos y nuevos medios, sino retroalimentaciones complejas en las que la televisión, la radio y la prensa siguen siendo decisivos y, junto con Internet, forman parte de un único ecosistema comunicativo. Del mismo modo, el tecnoactivismo es una dinámica con un fuerte efecto refuerzo. Está focalizado en grupos sociales muy concretos cuya actividad, potente e interesante, no se puede extrapolar sin más al resto de la población.

Desde el punto de vista de su justificación, a menudo se ha defendido la hipótesis ciberpolítica como una reformulación ampliada de la teoría de la esfera pública y la acción comunicativa. En efecto, el punto central del proyecto tecnopolítico es que en la propia arquitectura distribuida de las TIC está incrustada una dinámica democratizadora. Esto es, que la geometría y la estructura confieren ciertos sentidos sociales a las redes. La política ampliada en la esfera pública digital sería una consecuencia automática de la comunicación en red. En algunas ocasiones se trata de un efecto que los propios usuarios buscan abiertamente, como en los proyectos cooperativos de software libre. En otros muchos casos es un subproducto no deliberado que surge a través de

una infinidad de acciones comunicativas que respetan la lógica reticular y no intentan limitar el libre flujo de información y la neutralidad de la red.

Estas aspiraciones son seguramente excesivas, pero, sobre todo, tienen una inadvertida dimensión legitimatoria que se refleja en algunas alianzas ideológicas monstruosas entre los partidarios de la ciberpolítica y el discurso neoliberal dominante. La tesis de la democratización como subproducto técnico tienden a ocultar que los procesos de emancipación política conllevan violentos conflictos entre grupos con intereses y valores políticos, sociales y económicos enfrentados.

La hipótesis ciberpolítica mina el terreno de juego donde interactúan o podrían interactuar las TIC y los movimientos sociales (Treré y Barranquero, 2012). Para sacar partido a las enormes posibilidades políticas de las tecnologías contemporáneas tenemos que entenderlas de un modo más modesto y más ambicioso a la vez (Fuchs, 2012). Por un lado, el aprovechamiento político de las TIC requiere de mediaciones institucionales y procesos deliberativos contingentes y no siempre técnicos. Por otro, la tecnopolítica tiene efectos explosivos cuando renuncia a sus aspiraciones ecuménicas y se compromete con procesos de justicia social en beneficio de las mayorías sociales.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

AIMC (2013): Resumen General de Resultados EGM, octubre de 2013 a mayo de 2014 (en línea).

<http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).

ALONSO, L. E. (2002): «El discurso de la sociedad de la información y el declive de la reforma social. Del Management del caos al caos del Management», en *¿Más allá de la modernidad? Las dimensiones de la información, la comunicación y sus nuevas tecnologías*, GARCÍA, J. M. y NAVARRO, P. (eds.), Madrid: CIS.

- y CONDE, F. (2002): «Gente conectada: la emergencia de la dimensión fática en el modelo de consumo glocal», *Política y Sociedad* 39(1): 27-52.
- y FERNÁNDEZ, C. J. (2014): *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*, Madrid: Siglo XXI.

ALTERMAN, J. B. (2011): «The Revolution Will Not Be Tweeted», *The Washington Quarterly* 34(4): 103-116.



- ANDUIZA, E. y CANTILLOJC, M. (2010): «Internet y participación política en España», *Opiniones y actitudes*, nº 63, Madrid: CIS (en línea). <http://libreria.cis.es/static/pdf/OyA63a.pdf> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- AOURAGH, M. y ALEXANDER, A. (2011): Egyptian Experience: Sense and Nonsense of the Internet Revolution, *International Journal of Communication* 5: 1534-1558.
- BARABASI, L. (2003) *Linked. How Everything Is Connected to Everything Else and What It Means for Business, Science, and Everyday Life*, Nueva York: Plume.
- BAUMGARTNER, J. y MORRIS, J. (2010): «MyFaceTube Politics: Social Networking Web Sites and Political Engagement of Young Adults», *Social Science Computer Review* 28(1), febrero: 24-44.
- BENKLER, Y. (2006) *The Wealth of Networks*, New Haven: Yale University Press.
- BENNETT, L. (2003): «Communicating Global Activism: Strengths and Vulnerabilities of Networked Politics», *Information, Communication and Society* 6(2): 143-168.
- y SEGERBERG, A. (2011): «Digital Media and the Personalization of Collective Action: Social Technology and the Organization of Protests against the Global Economic Crisis», *Information, Communication and Society* 14(6): 770-799.
- BERTOT, J. C.; JAEGER, P.T. y GRIMES, J.M. (2010): «Using ICTs to create a culture of transparency», *Government Information Quarterly* 27(3), julio: 264-271.
- BIAGI, F. y LOI, M. (2012): ICT and Learning: Results from PISA 2009, EUR 25581 (en línea). <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=5703> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- BIMBER, B. (1996): «Tres caras del determinismo tecnológico», en *Historia y determinismo tecnológico*, M. Smith y L. Marx (eds.). Madrid: Alianza.
- BROWN, C. y CZERNIEWICZ, L. (2010): «Debunking the “digital native”: beyond digital apartheid, towards digital democracy», *Journal of Computer Assisted Learning* 26(5), octubre: 357-369.
- CABRERA, D. (2006): *Lo tecnológico y lo imaginario: las nuevas tecnologías como creencias y esperanzas colectivas*, Buenos Aires: Biblos.
- CALDARELLI, G. y CATANZARO, M. (2014): *Redes. Una breve introducción*, Madrid: Alianza.
- CASTEL, M. (2009): *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza.



- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2013): Barómetro de marzo, Estudio nº 2981 (en línea). [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13704](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13704) (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- CHADWICK, A. (2006): *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*, Oxford: Oxford University Press.
- CHADWICK, A, y HOWARD, P. (2009): *The Routledge Handbook of Internet and Politics*, Nueva York: Routledge.
- CHRISTAKIS, N. y FOWLER, J.H. (2010) *Conectados*, Madrid: Taurus.
- COLEMAN, G. y GOLUB, A. (2008): «Hacker practice. Moral genres and the cultural articulation of liberalism», *Anthropological Theory* 8(3): 255-277.
- COLLINS, R. (2010): *Three Myths of Internet Governance: Making Sense of Networks, Governance and Regulation*, Londres: Intellect Books.
- CURRAN, J.; FENTON, N. y FREEDMAN, D. (2012): *Misunderstanding the Internet*, Nueva York: Routledge.
- DOMENECH, A. y TIRADO, F. (1998): *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, Barcelona: Gedisa.
- EL DIARIO.ES (2013): «Se dispara la abstención entre los jóvenes», 9 de diciembre (en línea). [http://www.eldiario.es/politica/jovenes\\_0\\_205429973.html](http://www.eldiario.es/politica/jovenes_0_205429973.html) (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- ECONOMIDES, N. y TAG, N. (2012): «Network neutrality on the Internet: A two-sided market analysis», *Information Economics and Policy* 24(2): 91-104.
- FLORIDA, R. (2002): *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Nueva York: Perseus Book Group.
- FRIEDMAN, M. (2012): *Capitalismo y libertad*. Madrid: Síntesis.
- FUCHS, C. (2012): «Some Reflections on Manuel Castells' Book Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age», *triple C* 10(2): 775-797.
- FUNG, A.; GILMAN, H.R. y SHKABATU, J. (2013): «Six Models for the Internet + Politics», *International Studies Review*, 15(1): 30-47.
- GARNHAM, N. (1990): *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*, Londres: Sage.



- GERHARDS, J. y SCHÄFER, M. (2010): «Is the Internet a better public sphere? Comparing old and new media in the US and Germany», *New Media & Society*, 12(1): 143-160.
- CARPENTIER, N. (2011): *Media and participation. A site of ideological democratic struggle*, Chicago: The University of Chicago Press.
- GEIGER, R. S. (2009): «Does Habermas Understand the Internet? The Algorithmic Construction of the Blog/Public Sphere», *Journal of Communication, Culture & Technology (CCT)* 10(1), otoño.
- GIMMLER, A. (2001): «Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet», *Philosophy and Social Criticism*, 27(4): 21-39.
- GINESTA RODRÍGUEZ, V. (2013): «Apología del emprendedor: análisis crítico del discurso sobre el interés propio», *Oxímora* 3: 56-74.
- GLADWELL, M. (2010): «Small change. Social media can't provide what social change has always required», *New Yorker*, 4 de octubre (en línea). <http://gladwell.com/small-change/>
- GRANOVETTER, M. S. (1973): «The strength of weak ties», *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380.
- HABERMAS, J. (1982): *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona: Gustavo Gili.
- (1992): *Teoría de la acción comunicativa I*, Madrid: Taurus.
  - (2001): *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra.
- JEFFRIES, S. (2010): «A rare interview with Jürgen Habermas», *Financial Times*, 30 de abril, (en línea). <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eda3bcd8-5327-11df-813e00144feab49a.html#axzz335cT3DUK>
- LESSIG, L. (2001): *El código y otras leyes del ciberespacio*, Madrid: Taurus.
- LOTAN, G. et al. (2011): «The Revolutions Were Tweeted: Information Flows during the 2011 Tunisian and Egyptian Revolutions», *International Journal of Communication* 5: 1375-1405.
- LYOTARD, J. F. (1989): *La condición postmoderna*, Madrid: Cátedra.
- MARX, L. y SMITH, M. (eds.) (1996): *Historia y determinismo tecnológico*, Madrid: Alianza Editorial.
- MOROZOV, E. (2012): *El desengaño de Internet*, Barcelona: Destino.
- MURRAY, A. (2013): *Information Technology Law: The Law and Society*, Oxford University Press.



- PAPACHARISSI, Z. (2008): «The Virtual Sphere 2.0: The Internet, the Public Sphere and beyond», en *The Routledge Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y Ph. Howard (eds.), New York: Routledge.
- PRENSKY, M. (2001): Digital Natives, Digital Immigrants. *On the Horizon* 9 (5), octubre, Lincoln: NCB University Press, (en línea). <http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives.%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- PUTNAM, R. D. (2002): *Solo en la bolera*, Madrid: Galaxia Gutenberg.
- ROBLES J. M. y TORRES, C. (2012): «Digital Divide and the Information and Communication Society in Spain», *Sociologija i Prostor* 194(1): 291-307.
- ROBLES, J. M. (2008): *Ciudadanía digital y participación política en España*, Boletín del CIS nº 8, (en línea). [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8\\_cis/boletines\\_PI/boletin6/PDF/Jose\\_Manuel\\_Robles.pdf](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/8_cis/boletines_PI/boletin6/PDF/Jose_Manuel_Robles.pdf) (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- SAMPEDRO, V. (2014): *El cuarto poder en red*, Barcelona: Icaria.
- SASSEN, S. (2006): «Há que inventar nova internet», *Jornal da ciencia*, nº 581, pp. 5-10.
- SELWYN, N. (2009): «The digital native: myth and reality», *Aslib Proceedings* 61(4): 364-379.
- SENNET, R. (2013): *Juntos*, Barcelona: Anagrama.
- SHIRKY, C. (2011): «The Political Power of Social Media. Technology, the Public Sphere, and Political Change», *Foreign Affairs* 90(1), enero/febrero.
- SÖDERBERG, J. (2013): «Determining social change: The role of technological determinism in the collective action framing of hackers», *New Media Society* 15: 1277-1293.
- SULLIVAN, A. (2009): «The Revolution Will Be Twittered», *The Atlantic*, 13 de junio.
- SWAN, J.; SCARBROUGH, H. y ROBERTSON, M. (2002): The construction of «communities of practice» in the management of innovation, *Management Learning* 33(4): 477-496.
- (2005): The politics of networked innovation. *Human Relations* 58(7): 913-943.
- THE COCKTAIL ANALYSIS (2012): IV Oleada del observatorio de redes sociales (en línea). <http://the-cocktail.com/blog/posts/4a-oleada-del-observatorio-de-redes-sociales-207>



- (2013): V Oleada del observatorio de redes sociales (en línea). <http://the-cocktail.com/blog/archive/2013/4> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- TILLY, C. y WOOD, L. (2010): *Los movimientos sociales 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*, Barcelona: Crítica.
- TRERÉ, E. y BARRANQUERO, A. (2012): «De mitos y sublimes digitales: movimientos sociales y tecnologías de la comunicación desde una perspectiva histórica», *Redes.com*, n° 8.
- TORET, J. et al. (2013): *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema-red 15M como nuevo paradigma de la política distribuida* (en línea). <http://datanalysis15m.files.wordpress.com/2013/06/tecnopolitica-15m-resumen.pdf> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- WORLD ECONOMIC FORUM (2014): *The Global Competitiveness Report* (en línea). <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- WINCOUR, R. (2009): *Robinson ya tiene celular*, México: Siglo XXI.
- WINNER, L. (2000): «Los mitos ciberlibertarios y sus prospectos para la comunidad», *Contexto educativo, Revista digital de investigación y nuevas tecnologías*, n.º 4.



# El género en la política y el género de la política

**María Silvestre**

Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto  
maria.silvestre@deusto.es

Fecha de recepción: 01/09/2014

Fecha de aceptación: 30/09/2014

## Sumario

1. Introducción: ¿qué política?
2. La desafección política y la desafección por la desigualdad.
3. La representación de las mujeres en la política.
4. La evolución de las políticas de igualdad.
5. A modo de conclusiones.
6. Bibliografía.

## RESUMEN

*Este artículo reflexiona sobre la presencia de las mujeres en la política partiendo de la hipótesis de que si analizamos la representación política abordando sus tres principales dimensiones: descriptiva, sustantiva y simbólica, podemos concluir que, a pesar de constatar un incuestionable avance de la presencia de las mujeres en la política formal, la desigualdad de oportunidades persiste a la hora de disponer del poder real en la toma de decisiones y en la priorización de las agendas públicas. También se reflexiona a partir del estudio de las actitudes de la ciudadanía en el actual contexto de crisis, constatando el claro desinterés por los «problemas de las mujeres» y las distintas actitudes de mujeres y hombres con respecto a la política formal, cuestión que en este artículo se relaciona con la metodología que tradicionalmente se utiliza para preguntar cuestiones relativas al comportamiento político.*

### **Palabras clave:**

*Igualdad, género, representación, mujeres y políticas públicas.*



## **ABSTRACT**

*This article reflects on the presence of women in politics. The analysis of the three main dimensions of political representation (descriptive, substantive and symbolic) leads to the conclusion that, despite the undeniable progress in the presence of women in formal politics, inequality persists in the assumption of the power in decision making and in prioritizing the public agendas. The article reflects also on the findings of the lack of interest in «women's issues» and of the different attitudes of women and men towards formal politics, which arise from research on the attitudes of citizens in the current crisis and which is related to the methodology traditionally used to ask questions dealing with political behavior.*

### **Key words:**

*Equality, gender, representation, women and politics.*

## 1 INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ POLÍTICA?

Definir la política desde el ámbito de lo público, asumiendo la existencia de una división entre lo público y lo privado, favorece la división sexual y la masculinización de la política, tanto a nivel de representación descriptiva (número de hombres y número de mujeres) y sustantiva (procedimientos), como en un nivel simbólico, mucho más sutil y perverso, que permite deslegitimar la reivindicación feminista de una mejor representación de las mujeres y de sus intereses.

La propia lógica de los principios de la democracia representativa, e incluso, los fundamentos de la democracia deliberativa y participativa, si no cuestiona la propia definición de sujeto político y de ciudadanía y si no rompe la dicotomía público-privado, va a seguir promoviendo sistemas políticos supuestamente neutros y ajenos a la realidad social que pretenden representar o abrir a la deliberación o a la participación.

No se trata sólo de incorporar a las mujeres. La presencia de las mujeres garantiza el principio básico de representación, pero el sistema patriarcal, que distingue el ámbito público del privado, que atribuye diferentes funciones a uno y otro y que asigna roles a partir de una clara división sexual del trabajo, no permite que la mera representación cuantitativa de mujeres y hombres garantice mayores cotas de igualdad y justicia social.

Antes de entrar a valorar los diferentes ámbitos de la representación de las mujeres, nos detendremos en el análisis de actitudes y valores. Por un lado, analizaremos cuáles son las preocupaciones que la ciudadanía española manifiesta tener desde que se inició la crisis económica y, por el otro, realizaremos una breve mención al interés y grado de participación política de mujeres y hombres según la Encuesta Europea de Valores en su última edición en 2008, justo antes del estallido de la crisis.

## 2 LA DESAFECCIÓN POLÍTICA Y LA DESAFECCIÓN POR LA DESIGUALDAD

### 2.1. La desafección política

Uno de nuestros objetivos es tratar de establecer si entre 2008 y 2014, años de crisis económica, se ha incrementado la desafección política y cuál



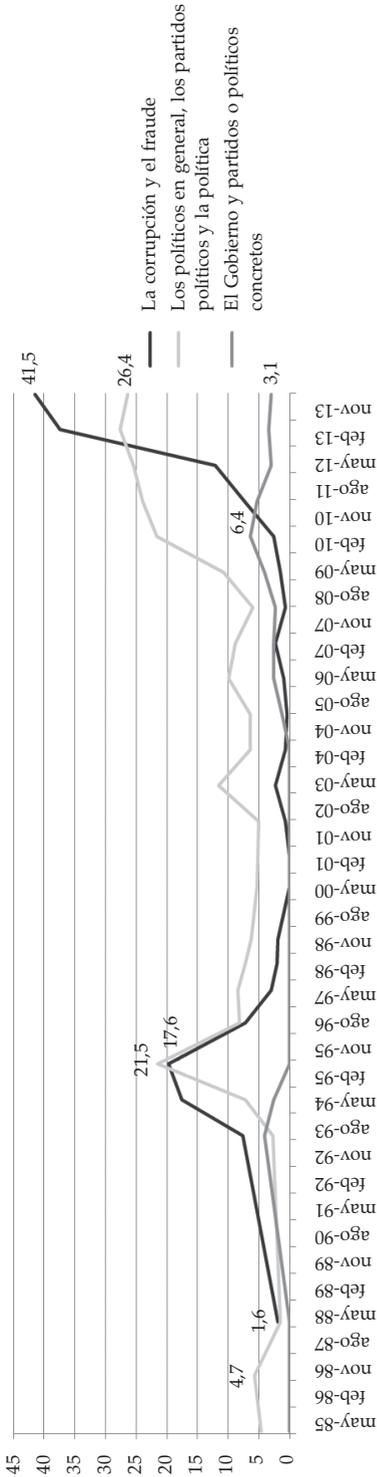
ha sido la afectación o desafección por la desigualdad entre mujeres y hombres.

Hemos realizado un análisis de las principales preocupaciones de la ciudadanía española desde que el CIS recoge estos datos en 1985 hasta la fecha, septiembre de 2014, para tratar de esclarecer si en un contexto de crisis económica las preocupaciones en torno a la política varían y, asimismo, para recoger cuál es el sentir de la sociedad española en torno a lo que el CIS define como «problemas de las mujeres».

El primer gráfico recoge la secuencia completa y nos permite analizar cuál ha sido la tendencia en la desafección política. Junto al momento actual, en el que crecen las preocupaciones relativas a la política, ha habido otros dos momentos en la historia reciente en los que ambas preocupaciones también crecieron: en 1995 y en 2004 (guerra de Irak, atentando del 11M y vuelco electoral en las Elecciones Generales de marzo). El segundo gráfico recoge toda la secuencia desde julio de 2008, asumiendo que el inicio, al menos consciente, de la crisis podemos situarlo en esa fecha. Las dos tendencias son crecientes, pero con más intensidad la que recoge la preocupación por la corrupción y el fraude. Parece confirmarse que existe una relación entre la crisis económica, la corrupción como preocupación social y la desafección política.

Lo que no podemos negar es el elevado nivel alcanzado en la última medición que hemos recogido (julio de 2014), donde se alcanza una puntuación máxima en la preocupación por la corrupción y el fraude y se mantiene en un alto porcentaje la preocupación por los políticos en general, los partidos políticos y la política. Sin embargo, también merece la pena destacar que estas dos preocupaciones: corrupción y política, no van de la mano con la preocupación por el Gobierno o partidos concretos, en este caso, el porcentaje más alto de la serie seleccionada se da en 2010 con un 6,4%, porcentaje muy alejado de los que alcanzan la corrupción y la política. En suma, podríamos decir que a la sociedad española le preocupa la política representada en la clase política y los partidos políticos, sin embargo, esta definición de «la política» se mantiene en términos generalistas, puesto que no se solapa ni parece relacionarse directamente con los sucesivos gobiernos.

**Gráfico 1. Evolución de las preocupaciones relacionadas con la corrupción, la clase política, los Gobiernos y los partidos políticos de 1985 a 2014. (Multirrespuesta %)\***

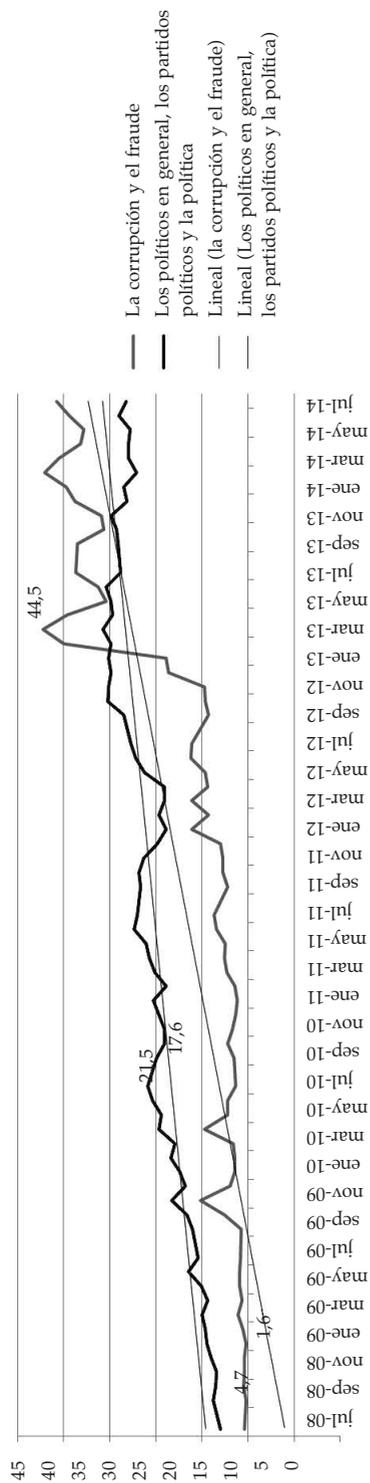


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CIS. [http://www.cis.es/opencvms/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/opencvms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

(\*) Consulta realizada el 1 de septiembre de 2014. El último dato publicado era de julio de 2014. Para la realización de las series, se escogió un dato por año a partir del último dato, y cuando no había dato en julio, se optó por el más próximo o por el único existente.



**Gráfico 2. Evolución de las preocupaciones relacionadas con la corrupción, la clase política, los Gobiernos y los partidos políticos en un contexto de crisis económica (de julio de 2008 a septiembre de 2014). (Multirrespuesta %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CIS [http://www.cis.es/opencvms/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/opencvms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

## 2.2. La desafección por la desigualdad

La corrupción y la política, son, a fecha de julio de 2014, dos importantes preocupaciones de la sociedad española. Sin embargo, los problemas relacionados con las mujeres, la violencia contra las mujeres, la crisis de valores o la educación, no representan serios problemas para la ciudadanía española. A pesar de la existencia persistente de indicadores que muestran la desigualdad real y fáctica entre mujeres y hombres en nuestra sociedad (segregación educativa y profesional, brecha salarial, feminización de la conciliación, de la pobreza y de la vulnerabilidad social, entre otras), la sociedad sigue sin percibir ni sentir que se trate de un tema pendiente, por tanto, no podemos decir que dichas preocupaciones estén llamando con fuerza a la puerta de las agendas políticas. Sorprende, sobremanera, la despreocupación por la violencia contra las mujeres, teniendo en cuenta que en septiembre de 2014 el número de mujeres asesinadas por violencia de género en España ascendía a 41<sup>(1)</sup>.

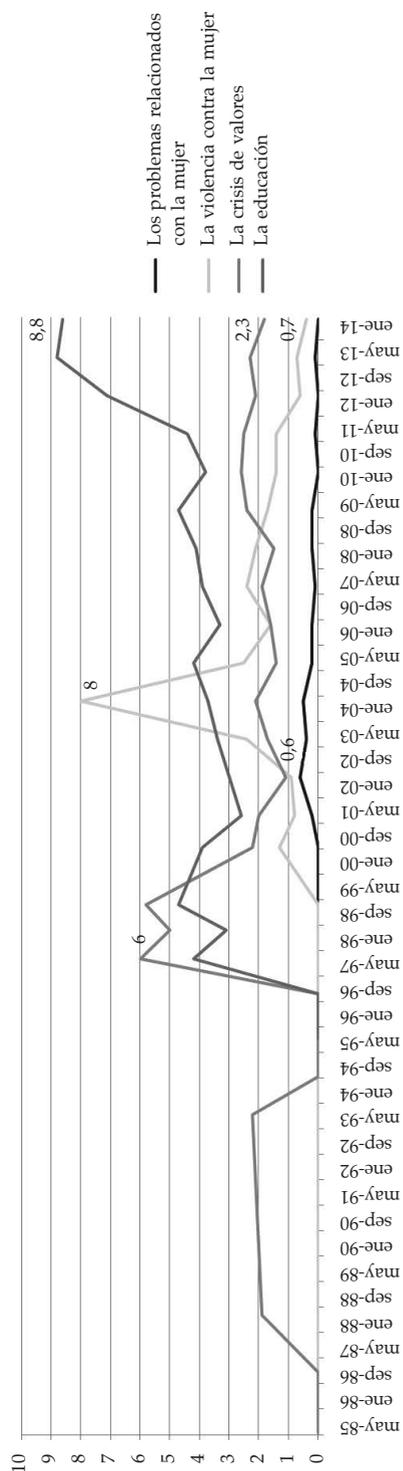
Entre 2003 y 2005 hubo un repunte en la preocupación expresada por la violencia contra las mujeres que puede explicarse por su coincidencia con la preparación, tramitación y posterior aprobación de la *Ley Orgánica 01/2004 de 28 de diciembre de medidas integrales contra la violencia de género*. Lo que da muestras de la influencia de las agendas políticas y de la gestión pública en el sentir de la ciudadanía. Otra posible muestra de esta afirmación es el índice de preocupación alcanzado por la educación en los últimos años, coincidiendo con la tramitación y aprobación de la LOMCE.

Lo que es incuestionable es la ausencia de preocupación por lo que el CIS denomina, «los problemas relacionados con las mujeres». La preocupación por la «crisis de valores», tampoco representa una preocupación para la sociedad española, se trata de un tema que alcanzó sus valores más altos (en torno al 6%) entre 1997 y 1999, sin embargo, en los últimos cinco años no representa una preocupación para la sociedad española.

(1) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad [https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/portalEstadistico/docs/Victimas\\_Mortales\\_2014\\_05\\_09.pdf](https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/portalEstadistico/docs/Victimas_Mortales_2014_05_09.pdf) Fecha de la última actualización: 5 de septiembre de 2014.



Gráfico 3. Evolución de las preocupaciones relativas a los problemas relacionados con la mujer, la violencia contra la mujer, la crisis de valores y la educación (1985-2014) (Multirrespuesta %)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CIS [http://www.cis.es/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

Hemos querido relacionar cuestiones como los problemas de las mujeres, la violencia de género, la crisis de valores y la educación porque consideramos que ser conscientes de la desigualdad de oportunidades todavía presente en las sociedades europeas, incluida la española y entender la violencia contra las mujeres como una manifestación de la desigualdad estructural, debería conducirnos a un modelo social y político que enfatizara la necesidad de un verdadero cambio de valores que pasaría, necesariamente, aunque no de manera única, por la educación. Sin embargo, debemos concluir que no existe la preocupación por los problemas derivados de la desigualdad ni se prioriza ni subraya la necesidad de un cambio de valores.

Atendiendo a la serie periódica del CIS sobre los tres problemas principales existentes en España, lo que muestran las tendencias es que la desafección política se ha incrementado con la crisis económica y de la mano de una mayor percepción de la corrupción política como un problema social.

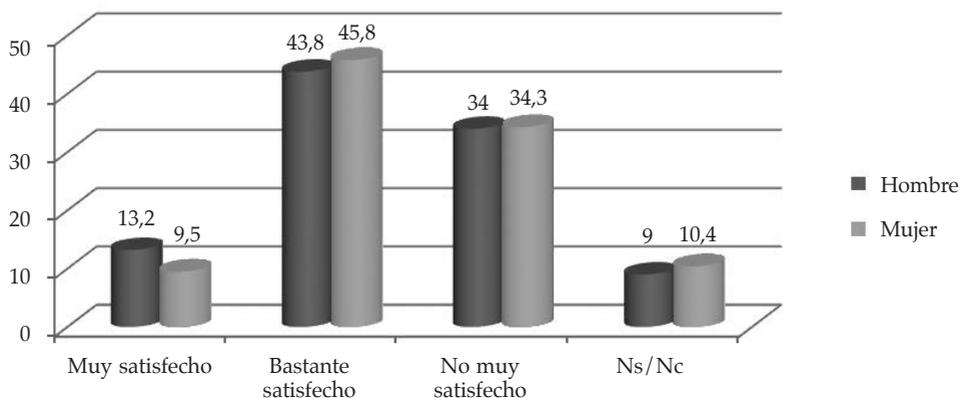
También hemos podido comprobar cómo la desigualdad entre mujeres y hombres y la violencia de género no parecen haberse visto afectadas por la crisis ni por la nueva situación de mayor desafección política. Lamentablemente, podemos decir que es una constante en la serie.

### **2.3. Actitudes ante la política: importancia, interés y participación política**

Para finalizar, presentamos unos datos de la última edición de la Encuesta Europea de Valores en su aplicación en España en 2008, justo antes de la crisis económica, en los que se constata las diferencias entre mujeres y hombres tanto con relación al interés que manifiestan tener por la política como con relación a su participación política. También vemos cómo en la primavera de 2008, antes de la crisis económica y con una percepción de bonanza y crecimiento, la mayoría de la sociedad española valoraba positivamente el estado de salud de la democracia, siendo ligeramente superior el grado de satisfacción de los hombres (57%) que el de las mujeres (55,3%).

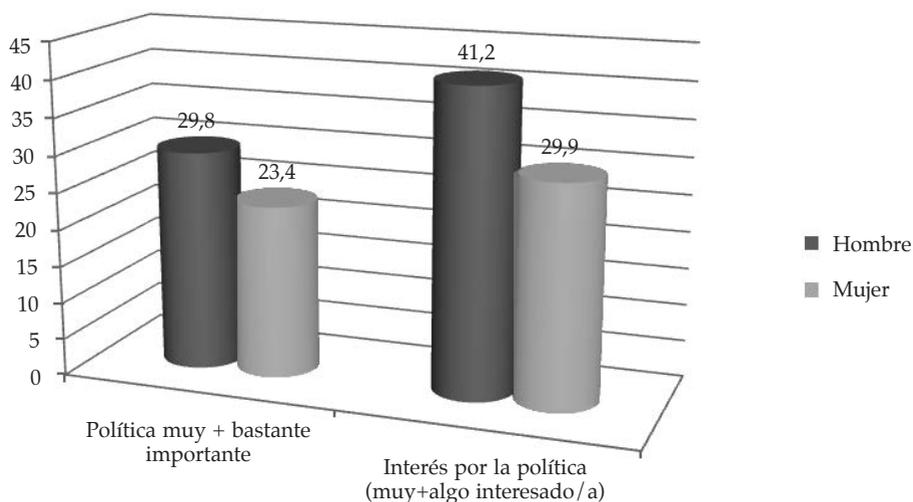
Un tercio de la ciudadanía no se consideraba satisfecha con el desarrollo de la democracia. Si la valoración que mujeres y hombres realizaban de la democracia en 2008 era bastante similar, el interés que manifestaban tener por la política mostraba una diferencia de 11 puntos porcentuales, a pesar de que tanto para las mujeres como para los hombres, la política no era sentida como algo muy importante en sus vidas, ya que priorizaban cuestiones como la familia, las amistades, el trabajo o el tiempo de ocio.

**Gráfico 4. Satisfacción de mujeres y hombres con la manera en que la democracia se está desarrollando en nuestro país (2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea de Valores en su edición en España, 2008. Universidad de Deusto.

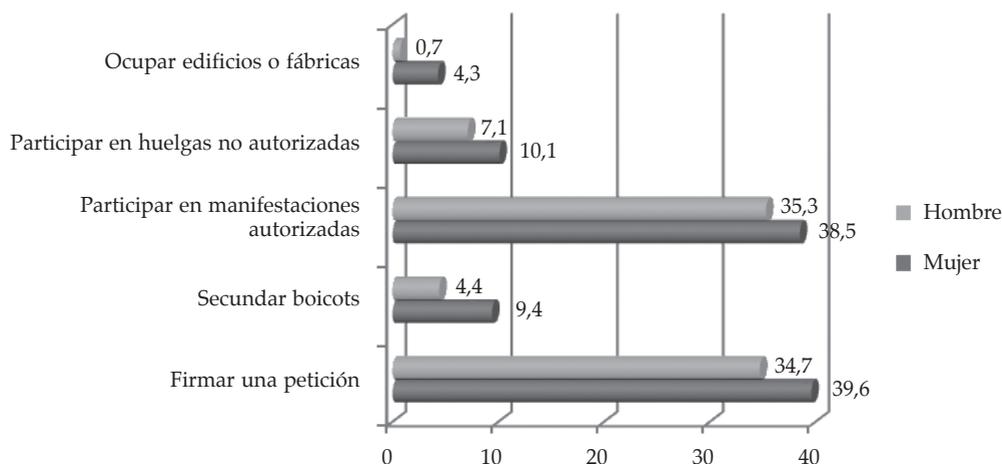
**Gráfico 5. Importancia de la política e interés por la política según sexo (2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea de Valores en su edición en España, 2008. Universidad de Deusto.

El mayor desinterés de las mujeres por la política puede ser explicado teniendo en cuenta que en dicha percepción inciden la relación de la política con lo público y la distinta aprehensión que mujeres y hombres realizan de «lo político», sin olvidar los referentes existentes, que son muy masculinos.

**Gráfico 6. Participación política de mujeres y hombres (2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea de Valores en su edición en España, 2008. Universidad de Deusto.

En cuanto a la participación política, se constata que los hombres participan en mayor medida en acciones políticas que las mujeres y la diferencia se incrementa a medida que la acción implica mayores niveles de riesgo derivado de su ilegalidad.

Consideramos que para poder profundizar en el sesgo de género del comportamiento político es importante reflexionar sobre cómo se percibe la política y así avanzar metodológicamente en el planteamiento de las cuestiones que recogen estas cuestiones.

A pesar de que hemos podido comprobar que los «problemas de las mujeres» no es una preocupación de la sociedad española, lo que sí es cierto es que el reconocimiento de la necesidad de una mayor representación de las mujeres en las instituciones políticas se ha convertido, prácticamente en todo el mundo, en un elemento que incrementa la legitimidad de las democracias.

También es importante recordar que no existe relación entre el incremento del número de mujeres en política y los bajos niveles de corrupción, tal y como



señala ONU-Mujeres «lo que se observa, más bien, es la existencia de una correlación entre los sistemas políticos democráticos y transparentes y unos niveles de corrupción reducidos; y ambos elementos crean a su vez un entorno propicio para un incremento de la participación de las mujeres»<sup>(2)</sup>.

En el siguiente apartado analizaremos lo que supone y ha supuesto la representación de las mujeres en la política en España.

### 3 LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

Cuando nos referimos a la representación de las mujeres en política, debemos distinguir entre la representación descriptiva, relativa a la presencia de las mujeres, de la representación sustantiva, relativa a procedimiento y decisiones<sup>(3)</sup>. Asimismo, también debemos mencionar la representación simbólica, relativa a cómo se construye el género en el discurso político, qué simbolizan las mujeres y los hombres en política, qué roles sociales son legitimados en el discurso político y cómo afecta todo ello a la asunción y asignación de poder. Las tres representaciones: descriptiva, sustantiva y simbólica están estrechamente relacionadas e inciden en la construcción de las identidades, la legitimidad y el control político<sup>(4)</sup>.

Parece generalizarse con un amplio consenso la idea de que las democracias deben representar a mujeres y hombres y, por tanto, es lícito y demandable, una mayor presencia de las mujeres en las instituciones y órganos políticos, dando validez al hecho de que el incremento de la participación de las mujeres dota de mayor legitimidad a las democracias.

ONU-Mujeres afirma que «el *Mapa 2014 de las Mujeres en Política*, lanzado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres muestra hoy que, si bien los avances en la participación política de las mujeres siguen siendo muy positivos en todo el mundo, los techos de cristal continúan firmes para las mujeres en los niveles más altos»<sup>(5)</sup>.

(2) Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujer (2008): *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009: ¿Quién responde a las mujeres?* Nueva York: Naciones Unidas.

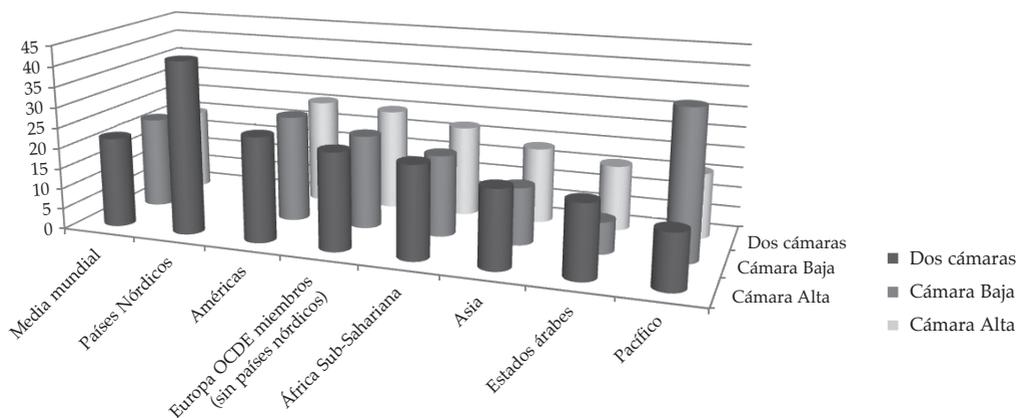
(3) Diz, Isabel y Marta Lois (2012): *¿Han conquistado las mujeres el poder político?* Madrid: Ediciones la Catarata, p. 188.

(4) Lombardo, Emanuela y Petra Meier (2014): *The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach*. UK: Ashgate.

(5) ONU-Mujeres (2014) <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.qzQAfDhG.dpuf> Acceso de septiembre de 2014.



**Gráfico 7. Representación media de las mujeres en las Cámaras legislativas por regiones y según tipo de Cámara (Baja o Alta)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unión Interparlamentaria <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Siguiendo con la relatoría que ONU-Mujeres realiza de los datos de la Unión Interparlamentaria, podemos destacar las siguientes afirmaciones<sup>(6)</sup>: sólo un 20,9% de las y los parlamentarios nacionales eran mujeres a 1 de julio de 2014, lo que significa que la proporción de mujeres parlamentarias ha aumentado muy lentamente desde 1995, cuando se situaba en un 11,3%; en junio de 2013, 8 mujeres eran Jefas de Estado y había 14 Jefas de Gobierno; en mayo de 2012, Rwanda era el país del mundo con mayor número de parlamentarias (un 56,3% de los escaños de la cámara baja); a escala mundial, en julio de 2013 habían 37 Estados donde las mujeres representaban menos del 10% del total de las y los parlamentarios en cámaras individuales o cámaras bajas; en enero de 2012, sólo un 17% de los cargos ministeriales estaban ocupados por mujeres y la mayoría de ellas se ocupaba de los sectores sociales, como la educación y la salud, cuestión ésta que tiene más que ver con la representación sustantiva y que analizaremos más adelante.

Si nos centramos en las diferencias entre regiones, y tal y como se recoge en el Gráfico 7, observamos que, con excepción de los países nórdicos, en los que la representación media de las mujeres en ambas Cámaras alcanza el 42%, en ninguna otra región se alcanza la paridad en la representación de mujeres y hombres.

(6) *Ibidem*.



La presencia de las mujeres en los órganos de representación depende de cuál sea su presencia y posición en los partidos políticos y, sobre todo, de si existe o no legislación a favor de la reserva de cuotas de representación. De los 35 países del mundo que en 2014 habían alcanzado lo que se considera «masa crítica» (30%) para la defensa de los intereses de las mujeres en las Cámaras, 29 habían aplicado algún tipo de cuota, lo que incentivó el incremento de la participación política de las mujeres<sup>(7)</sup>.

**Antes de que la legislación estableciera cuotas obligatorias** en la composición de las listas electorales, los partidos políticos podían adoptar diferentes estrategias para aumentar la presencia de las mujeres: Estrategias retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva. Son estrategias retóricas las demandas incluidas en los documentos o discursos de sus dirigentes. Son estrategias de acción positiva aquellas que favorecen la participación y visibilidad de las mujeres y de sus reivindicaciones en el seno de los partidos. Y se consideran estrategias de discriminación positiva acciones como las cuotas tanto a nivel organizativo como en la composición de las listas electorales<sup>(8)</sup>.

Se distingue acción positiva de discriminación positiva en tanto en cuanto la segunda tiene consecuencias para otros grupos, según Tània Verge, «en este caso, la cuota supone conceder una reserva de puestos a un grupo en detrimento del “cupó” del que disfruta otro grupo»<sup>(9)</sup>. Sin embargo, autoras como Amelia Valcárcel insisten en el hecho de que las medidas para favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el incremento de la presencia de las mujeres en la política nos son medidas de «discriminación positiva», puesto que ésta sólo se da cuando se actúa de forma desigual para compensar una situación previa de desigualdad, como podría ser, por ejemplo, algún tipo de discapacidad. Sin embargo, las mujeres no poseen ningún elemento objetivo que las incapacite para ejercer la política, es el sistema patriarcal el que genera situaciones estructurales de desigualdad<sup>(10)</sup>, por lo que las medidas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres debieran definirse, siempre, como medidas de acción positiva, siendo un error hablar de discriminación positiva en este caso. Mantenemos la denominación, puesto que fue establecida por Lovenduski y Norris en 1993 y la literatura posterior la ha

(7) Estimación de ONU Mujeres basada en la *Base de datos mundial de cuotas sobre mujeres* de IDEA, la Universidad de Estocolmo y la UIP, consultada en junio de 2013.

(8) Lovenduski, Joni y Pippa Norris (1993): *Gender and Party Politics*. London: Sage.

(10) Verge, Tània (2006): «Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004», REIS, 105/06: pp. 165-196, p. 167.

(10) Varcárcel, Amelia y Rosalía Romero (2000): *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer. Colección Hypatia.

utilizado de forma reiterada en las investigaciones aplicadas a los diferentes sistemas de partidos<sup>(11)</sup>.

Verge realizó un análisis de dichas estrategias en los principales partidos políticos españoles desde 1978 hasta 2004, lo que nos permite definir los principales factores que, antes de la aprobación de las leyes de igualdad autonómica y orgánica, promovieron el paulatino incremento de las mujeres en política.

Según Verge los principales factores que explican el incremento en la representación femenina son ambientales e internos. Los ambientales tienen mucho que ver con la competición electoral entre los partidos, competición que actuó como «círculo virtuoso»: con cada alternancia entre socialistas y populares el Gobierno entrante igualaba o incrementaba la proporción de mujeres en sus gabinetes y su presencia se incrementaba en cada legislatura<sup>(12)</sup>. Sin embargo, el sistema electoral, como factor ambiental, «si bien no es determinante para explicar la presencia de las mujeres, contribuye a que la representación de las mujeres sea más o menos elevada»<sup>(13)</sup>, siendo más favorables el sistema proporcional y la mayor magnitud del distrito o circunscripción<sup>(14)</sup>.

Los factores internos fueron determinantes, Verge menciona los siguientes: el activismo de las mujeres de los partidos, el establecimiento de cuotas legales, el respaldo de la dirección del partido y la ideología del partido<sup>(15)</sup>. En este sentido, Arantxa Elizondo menciona un quinto factor interno significativo solo para los partidos situados ideológicamente a la izquierda: una significativa presencia de mujeres feministas dentro de sus filas<sup>(16)</sup>.

Estos factores internos a los partidos, si bien es cierto que siguen siendo importantes a la hora de promover la presencia y participación en los partidos político, han perdido parte de su influencia en la composición de las listas electorales ya que, a partir de 2007 viene regulada por Ley.

El incremento de la presencia de las mujeres en la política española ha seguido la «vía incremental» frente a la vía rápida llevada a cabo en otros países europeos como Bélgica, Francia, Italia y Portugal. El incremento ha sido

(11) En la literatura española, por ejemplo, tanto Arantxa Elizondo (1999) para el estudio del sistema de partidos vascos como Tània Verge (2006) para el análisis del sistema de partidos español, recogen esta definición de las estrategias de los partidos políticos.

(12) Verge, Tània (2006): Opus Cit., p. 191-192.

(13) *Ibidem*, p. 183.

(14) Con relación al sistema electoral, cabe decir que en 2014, según estimaciones de ONU Mujeres, en países con sistemas electorales de representación proporcional, las mujeres representaban el 24,6% del total de las personas electas. Como puede observarse, este porcentaje es superior al 18,5% obtenido mediante sistemas mayoritarios, así como al 21,5% registrado en el caso de un sistema mixto.

(15) Verge, Tània (2006): Op. Cit., p. 191-192.

(16) Elizondo, Arantxa (1999): *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. p. 185.



progresivo desde el establecimiento de la democracia en 1978 hasta la fecha, sin necesidad de haber acometido ninguna reforma legislativa gracias a la asunción de la cuota por parte de los partidos de izquierda y su posterior establecimiento por parte de las leyes de igualdad autonómicas y orgánica<sup>(17)</sup>.

**La LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres** modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General añadiendo un nuevo artículo 44 bis que establece una composición equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a diversas convocatorias electorales, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Eso, en la práctica, ha supuesto incluir la paridad en cada tramo de cinco o seis candidatos, según las convocatorias.

La Ley también establece que esta disposición no será exigible en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes, sin embargo, en las últimas elecciones municipales de mayo de 2011, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, todas las candidaturas fueron paritarias y acataron la ley, incluso las de los municipios más pequeños. Esta tendencia muestra la importancia del imperativo legal y del establecimiento de directrices concretas a la hora de impulsar acciones que buscan la igualdad entre mujeres y hombres. Se establece la obligatoriedad, se normaliza y se generaliza.

Ahora bien, debemos ser conscientes de que las leyes de igualdad, si bien son un elemento fundamental tanto por su carácter obligatorio como por la incidencia en la cultura política y social, no consiguen modificar por sí solas los mecanismos de desigualdad instalados en las estructuras organizativas. Un ejemplo de ello lo tenemos en los resultados de las elecciones municipales de 2011 donde, a pesar de que todas las candidaturas respetaron la paridad establecida por la Ley 3/2007, la proporción de alcaldes y alcaldesas quedó lejos de recoger la paridad de las listas, debido a que pocas mujeres encabezaron dichas listas. En el caso vasco, por ejemplo, el número de alcaldesas representaba el 21% y los municipios en los que fueron elegidas representaban el 11% de la población de la CCAA<sup>(18)</sup>.

Esta escasa representación al más alto nivel en el ámbito local, contrasta con el dato de algunas investigaciones que afirman que la representación de

(17) Verge, Tània (2012): «Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas», en: *West European Politics*, 35:2, p. 395-414.

(18) Novo, Ainhoa et al. (2011): *Cifras sobre la situación de las mujeres y los hombres en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde edición electrónica [www.emakunde.euskadi.net](http://www.emakunde.euskadi.net)

las mujeres en los gobiernos locales ha influido favorablemente a los intereses de la comunidad. Una investigación sobre los *panchayats* (consejos locales) de la India puso de relieve que el número de proyectos de abastecimiento de agua potable en zonas en las que dichos consejos estaban liderados por mujeres era un 62% mayor que en el caso de aquellas cuyos consejos liderados por hombres<sup>(19)</sup>. Por su parte, en Noruega se encontró una relación de causalidad directa entre la presencia de mujeres en los consejos municipales y la cobertura del cuidado infantil<sup>(20)</sup>.

Según Diz y Lois existen «sesgos en la ubicación de hombres y mujeres respecto al tipo de puestos de responsabilidad política a ocupar en las instituciones en función de su mayor relieve o centralidad: las mujeres ocupan más puestos políticos de relevancia simbólica y están menos presentes en los espacios de *poder efectivo*. Resta, sin embargo, cuestionar el sentido mismo del poder realizado desde las propias sociedades contemporáneas»<sup>(21)</sup>.

Para estas autoras es importante medir el impacto efectivo de la **representación sustantiva**, en cuyo caso hay que detenerse en el análisis de: «a) las transformaciones institucionales –composición, distribución de cargos, reglas del juego–; b) los lugares estratégicos –demandas también de *abajo-arriba* por parte del movimiento de mujeres en el contexto de la sociedad civil–; c) los diferentes estadios del proceso de toma de decisiones; y d) otros rendimiento políticos –demandas legislativas de igualdad, ampliación de la agenda, protagonismo en los debates de las perspectivas de las mujeres y actores críticos...–».<sup>(22)</sup>

El último punto de nuestra reflexión recoge los principales **factores que limitan la participación de las mujeres**. Ya hemos comentado que la presencia de las mujeres en política ha sido incrementalista, sin embargo tres cuestiones que Verge (2006) ya recogía en su análisis, antes de la aprobación de las leyes de igualdad, parecen mantenerse constantes, según la investigación de Diz y Lois (2012). Nos referimos a la mayor renovación de las mujeres en política, la segmentación o segregación de las responsabilidades políticas y la omnipresente feminización de la conciliación, también presente en el ámbito político.

(19) Chattopadhyay, R. y E. Duflo (2004): «Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India», *Econometrica* 72(5), pp. 1409-1443, en: ONU Mujeres <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.qzQAFdHG.dpuf>

(20) Bratton, K.A. y L. P. Ray (2002): «Descriptive Representation: Policy Outcomes and Municipal Day-Care Coverage in Norway», en: *American Journal of Political Science*, 46(2), pp. 428-437, en: ONU Mujeres <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.qzQAFdHG.dpuf>

(21) *Ibidem*, p. 193.

(22) *Ibidem*, p. 196.



Sin embargo, el problema no es la conciliación, el problema es la feminización de la conciliación que hace imperativo demandar y reivindicar mayor corresponsabilidad. Ahora bien, no debemos perder de vista que la feminización de la conciliación es una consecuencia de la diferente atribución de roles sexuales y de la atribución de distintos significados al hecho de ser mujer u hombre, por lo que, de nuevo, volvemos al debate sobre la importancia de la **representación simbólica** de las mujeres en política.

Una clara muestra de la incidencia de lo simbólico en lo político lo tenemos en la constatación del distinto trato dado a mujeres y hombres en los medios de comunicación, tanto a la hora de mencionarlos, como a la hora de titular la noticia o de ilustrarla<sup>(23)</sup> (Rodríguez, 2012). Por poner un ejemplo: ¿por qué a las mujeres políticas se les pregunta por la conciliación familiar? La respuesta es sencilla: implica el reconocimiento de dos ámbitos, el público y el privado, y la asunción de una división sexual del trabajo que atribuye lo privado a lo femenino, por lo que, si una mujer desempeña funciones en el ámbito público, tendrá que explicar cómo combina ambas realidades. Al no preguntarle al hombre, se presupone que no asume responsabilidades en el ámbito privado –sea esto cierto o no–.

Otra conclusión interesante del estudio de Diz y Lois es la que revela la «aparición de un perfil político sin experiencia profesional previa»<sup>(24)</sup> en las élites parlamentarias. El debate sobre las bondades o perversidades de una clase política de profesionales o que hace de la política su profesión no es nuevo, sin embargo, si traemos la pregunta de nuevo a nuestro entorno y la proyectamos hacia un futuro globalizado, donde la economía establece determinantes dictados a la política, en un contexto de crisis donde se constata una clara de-safección hacia la clase política y donde se demandan nuevos y más efectivos mecanismos de participación, nos encontramos que, en un sistema de listas cerradas como el español, la figura de una clase política sin experiencia profesional previa ni otra profesión reconocida más que la de ser político o política, puede generar mayores niveles de dependencia y subordinación organizacional que limiten la capacidad de cuestionar o interpelar libremente, con posibles sesgos de género.

Si esto es lo que está ocurriendo con los partidos políticos, cabe preguntarse si es posible hablar de sesgo de género en la composición, organización y funcionamiento de **los movimientos sociales**. Según Eva Martínez, el género influye en el surgimiento, el desarrollo y las pautas de movilización de los movimientos sociales, según esta autora, y recogiendo datos de una investigación aplicada de Eva

(23) Rodríguez Pérez, María Pilar (ed.) (2012): *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

(24) Diz y Lois (2012): Op. Cit., p. 191.

Alfama<sup>(25)</sup>, «la clave para el análisis de la división sexual del trabajo no es tanto el tipo de tareas y actividades realizadas, sino la visibilidad de las acciones realizadas. La visibilidad de las tareas no es neutra, sino jerarquizada en función de lo que socialmente se considera significativo y decisivo para este movimiento. Así, las mujeres tienen una mayor tendencia a realizar actividades invisibles ya sea en el ámbito de la dirección y la gestión del movimiento como en tareas más propias de implementación, ocupándose de la infraestructura logística y organizativa de los movimientos. Por otro lado, los hombres son mayoría entre quienes realizan el trabajo representativo, decisorio y visible y sólo comparten estas tareas con mujeres de mayor nivel educativo y amplia trayectoria militante».<sup>(26)</sup>

Los movimientos sociales no se libran del sesgo de género, como tampoco lo han hecho las **revoluciones** de emancipación a lo largo de la historia y en la historia más reciente. Las mujeres han enarbolado la bandera de la emancipación y luego han quedado relegadas por la tradición y por el patriarcado. ¿Qué está ocurriendo en los nuevos movimientos sociales? Un lema del 15M decía «la revolución será feminista o no será»... Hemos visto a muchas mujeres en las plazas de muchas de las revoluciones árabes, pero parece que sólo Túnez ha dado una respuesta satisfactoria a las reclamaciones de libertad e igualdad también para las mujeres, en calidad de ciudadanas. Muestra de ello es el artículo 20 de la nueva Constitución tunecina que señala que *Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen los mismos derechos y los mismos deberes. Son iguales ante la ley sin ningún tipo de discriminación*<sup>(27)</sup>. En el resto de países está resultando más difícil aunar la reivindicación de libertades y democracia con el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho.

## 4 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD<sup>(28)</sup>

Desde finales de los noventa el enfoque transversal o de *mainstreaming* ha adquirido una enorme relevancia lo que significa que la integración del

(25) Alfama i Guillén, Eva (2009): «Hacia la perspectiva de género en el estudio de los movimientos sociales. La participación de las mujeres en la Plataforma en Defensa de l'Ébre», en: *REIS*, nº 125: 117-129.

(26) Martínez Hernández, Eva (2014): «Las formas de acción colectiva: partidos políticos y movimiento sociales» en: Lois, Marta y Alba Alonso (coords.) *Ciencia Política con perspectiva de género*, Madrid: Akal.

(27) Constitución tunecina Artículo 20 : « Tous les citoyens et les citoyennes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination aucune ».

<http://www.shemsfm.net/fr/actualite/constitution-tunisienne-texte-des-articles-adoptes-version-fr-non-officielle-70106>

(28) Este apartado recoge algunas de las ideas contenidas en el artículo Elizondo, Arantxa y María Silvestre (2011): «Políticas de igualdad y mainstreaming: obstáculos y herramientas en el caso de la CAE», en: Boschetti, A. (et al.) *Resonancias de género: investigación, políticas y estrategias transformadoras: ponencias presentadas en el Congreso Internacional «Las Políticas de Equidad de Género en Prospectiva: Nuevos Escenarios, Actores y Articulaciones»*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.



principio de igualdad debe hacerse desde una perspectiva global que abarque todas las políticas, programas y acciones que llevan a cabo las instituciones y administraciones públicas en todos sus niveles organizativos. El *mainstreaming* fue un concepto inicialmente propuesto por la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas en 1987. Posteriormente fue asumido explícitamente como estrategia global dentro del marco del III Programa de Acción Comunitaria en materia de Igualdad de Oportunidades (1991-1995). Se suele considerar que el *mainstreaming* irrumpe de forma definitiva en la agenda de la política internacional en 1995 mediante la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Internacional sobre Mujeres de Naciones Unidas Beijing en la que se pide explícitamente a los gobiernos que incorporen la perspectiva de género en sus actuaciones.

La aplicación de la transversalidad supone necesariamente una transformación en el enfoque, el proceso y la evaluación de todos los programas públicos implementados por una administración, institución o entidad. De este modo, el proceso de incorporar la perspectiva de género en todas las etapas, en todas las políticas y en todas las estructuras ha tenido y tiene como principal obstáculo el *statu quo*, el punto de partida, la tradición y la costumbre a través de la cual se opera. Esta relevante transformación afecta a los recursos humanos, a las estructuras, a los procedimientos y a los recursos económicos. Los elementos que constituyen la administración, institución o entidad se ven afectados por el cambio y en principio pueden presentar resistencias a una nueva forma de actuar.

Consideramos requisitos mínimos que cualquier Administración debe proveer para poder garantizar el ejercicio del *mainstreaming*:

- a) Es imperativa y obligada la existencia de un organismo especializado en igualdad entre mujeres y hombres con funciones de impulso. Sólo desde un organismo de estas características es posible fomentar la transversalidad de género en un Gobierno. En cuanto a su lugar en la Administración, debe garantizársele un elevado rango administrativo para que los compromisos políticos sean asumidos al más alto nivel.
- b) La Ley debe garantizar y establecer la definición de objetivos, la determinación de recursos y los procedimientos necesarios para implementar el *mainstreaming*.
- c) La existencia de Comisiones de coordinación, tanto a nivel interdepartamental como interinstitucional, son mecanismos prácticos que ayudan al *mainstreaming*. Ahora bien, las comisiones técnicas necesitan de las políticas para ser operativas y tener legitimidad en la acción.

- d) Informes de impacto de género: a pesar de las dificultades existentes para una implementación generalizada, queremos valorar el aspecto positivo de la existencia de los informes de impacto de género, puesto que son un instrumento que obliga a quienes tienen la responsabilidad de legislar a plantearse la necesidad de hacerlo con perspectiva de género. Su continuidad puede ser garante de un cambio en la mentalidad a la hora de legislar y planificar las políticas públicas.
- e) Presupuesto con perspectiva de género: son un instrumento clave. Sin embargo, también es una de las medidas que cuenta con más resistencias y, por tanto, más difícil de abordar en su conjunto. En este punto, creemos que una manera de acercarnos a quienes tienen la responsabilidad última de adjudicar los recursos públicos ha de ser con pruebas fehacientes de que la aplicación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos tiene una clara incidencia en la racionalización de los recursos.

## 5 A MODO DE CONCLUSIONES

Algunas de las principales afirmaciones de este artículo pueden resumirse del siguiente modo. La sociedad española sufre una importante desafección de la política que se ha incrementado notablemente en un contexto de crisis en el que la corrupción y el fraude se han revelado como elementos explicativos de dicha desafección. Sin embargo, la crisis económica no ha afectado a la desafección que la sociedad española siente por los problemas relacionados con las mujeres y con la desigualdad de oportunidades.

Existen sesgos de género en las actitudes de mujeres y hombres ante la política, pero consideramos necesaria una redefinición de la política que permita reconocer los intereses y voluntades de las mujeres. Es necesario un esfuerzo metodológico a la hora de formular preguntas y de interpretar los resultados.

A pesar de la desafección por la desigualdad entre mujeres y hombres, las sociedades contemporáneas reconocen que la representación de las mujeres en la política otorga más legitimidad a las democracias. A la hora de estudiar la representación política de las mujeres hemos considerado su dimensión descriptiva, su dimensión sustantiva y su dimensión simbólica. Tanto la sustantiva como la simbólica necesitan ser profundizadas para poder explicar por qué las mujeres, a pesar de haber visto incrementada de forma significativa su presencia en las instituciones políticas, siguen sin conseguir la paridad en los ámbitos de toma de decisión y de liderazgo.



Aunque no ha sido analizado en este artículo, sí nos parece interesante terminar con una pregunta que suscite un posible debate: ¿la solución a una representación plena de las mujeres en política debería venir de la mano de los partidos feministas? ¿Cómo se explica el éxito electoral del Partido Feminista Sueco en las últimas elecciones europeas de 2014? ¿Implica que los partidos tradicionales no terminan de dar respuesta a las demandas, necesidades y reivindicaciones de las mujeres, sobre todo en términos de representación sustantiva?

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ALFAMA i GUILLÉN, E. (2009): «Hacia la perspectiva de género en el estudio de los movimientos sociales. La participación de las mujeres en la Plataforma en Defensa de l'Ébre», en: *REIS*, nº 125: 117-129.
- BRATTON, K.A. y RAY, L. P. (2002): «Descriptive Representation: Policy Outcomes and Municipal Day-Care Coverage in Norway», en: *American Journal of Political Science*, 46(2), pp. 428-437.
- CHATTOPADHYAY, R. y DUFLO, E. (2004): «Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India», *Econometría* 72(5), pp. 1409-1443.
- DIZ, I. y LOIS, M. (2012): ¿Han conquistado las mujeres el poder político? Madrid: Ediciones la Catarata, p. 188.
- ELIZONDO, A. (1999): *La presencia de las mujeres en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. p. 185.
- y SILVESTRE, M. (2011): «Políticas de igualdad y mainstreaming: obstáculos y herramientas en el caso de la CAE», en: Boschetti, A. (et al.) *Resonancias de género: investigación, políticas y estrategias transformadoras: ponencias presentadas en el Congreso Internacional «Las Políticas de Equidad de Género en Perspectiva: Nuevos Escenarios, Actores y Articulaciones»*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.
- FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS MUJER (2008): *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009: ¿Quién responde a las mujeres?* Nueva York: Naciones Unidas.
- LOMBARDO, E. y MEIER, P. (2014): *The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach*. UK: Ashgate.



- LOVENDUSKI, J. y NORRIS, P. (1993): *Gender and Party Politics*, London: Sage.
- ONU-MUJERES (2014) (en línea) <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.qzQAfDhG.dpuf> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E. (2014): «Las formas de acción colectiva: partidos políticos y movimiento sociales» en: Lois, Marta y Alba Alonso (coords.) *Ciencia Política con perspectiva de género*, Madrid: Akal.
- NOVO, A. et al. (2011): *Cifras sobre la situación de las mujeres y los hombres en Euskadi*, Vitoria-Gasteiz: Emakunde (en línea) [www.emakunde.euskadi.net](http://www.emakunde.euskadi.net) (Acceso a 20 de noviembre de 2014).
- RODRÍGUEZ PÉREZ, M. P. (ed.) (2012): *Representaciones de las mujeres políticas en la prensa*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- VARCÁRCEL, A. y ROMERO, R. (2000): *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Colección Hypatia.
- VERGE, T. (2006): «Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional», 1978-2004, REIS, 105/06: pp. 165-196, p. 167.
- (2012): «Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas», en: *West European Politics*, 35:2, p. 395-414.





# La justicia y la ruptura del pacto constitucional

Diego Íñiguez Hernández

Doctor en Derecho. Magistrado

Fecha de recepción: 01/09/2014

Fecha de aceptación: 30/09/2014

## Sumario

1. Vaciamiento de los derechos y resistencia constitucional.
2. Las reformas realizadas –y las anunciadas– en el ámbito de la jurisdicción.
3. El contexto cívico y judicial. 4. Las reacciones judiciales y sus límites.
5. Una devolución de poderes poco liberal. 6. La influencia del berlusconismo.
7. ¿Hay que abandonar toda esperanza? 8. La fe en el Derecho como último bastión. 9. Bibliografía.

## RESUMEN

*Las reformas inspiradas en la política de la austeridad han reducido los derechos prestacionales, laborales y de libertad y las garantías jurisdiccionales y amenazan con despeñar hacia la precariedad a una parte creciente de las clases asalariadas. Los cambios erosionan el pacto constitucional, deslegitiman a las instituciones y alejan a los ciudadanos de la legalidad que los impone. Jueces y tribunales están reaccionando con sensibilidad, utilizando su condición de jueces comunitarios, llamados a aplicar el Derecho de la Unión Europea. Pero no pueden sustituir a los poderes ejecutivo y legislativo. Y se ven amenazados por reformas inspiradas en el berlusconismo, que reducen su ámbito de actuación, sus competencias y sus recursos materiales, se trata de una genuina reacción, opuesta a los derechos y garantías constitucionales, que busca poner el sistema judicial a disposición de una mayoría que no respeta la promesa constitucional básica de que la mayoría respetará la dignidad e igualdad de todos los ciudadanos.*

**Palabras clave:**

*Valores fundamentales, justicia, igualdad, Revolución Conservadora, reformas jurisdiccionales, reformas laborales, reforma de la política judicial, Consejo General del Poder Judicial, L.O.P.J., globalización, desaliento cívico, corrupción, crisis económica, banca, desahucios, privilegios, deslegitimación, desigualdad, empobrecimiento, el juez nacional como juez comunitario, el derecho europeo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, concentración de poder, reacción, vaciamiento de los derechos, berlusconismo, crisis del Estado social y democrático, garantías procesales, Thatcherismo, Hobbes.*

**ABSTRACT**

*The reforms inspired in the politics of the austerity have reduced the social, labour and freedom rights and their judicial guarantees and threaten to throw a growing part of the wage-earning classes to insecurity and poverty. The new legislation erodes the constitutional basic pact drives the citizens away from it. The judiciary is reacting with sensitivity, using its powers as the European first judicial instance. But it cannot replace the Executive and Legislative powers. And suffers the menace of reforms inspired in the Berlusconi anti-judicial legislation, reducing their powers, competences and resources – a reactionary and anti-constitutional drive, that tries to put the whole judicial system at the service of a majority that does not respect the basic constitutional promise to the minorities that their dignity and equality will be respected.*

**Key words:**

*Constitutional principles, justice, freedom, Conservative Revolution, jurisdictional reforms, changes in Labour Law, reforms in judicial politics, Judicial Power General Council, Judicial Power Organic (or Organisation) Law, globalization, citizen's dismay, corruption, economic crisis, the banks, eviction, privileges, delegitimization, inequality, impoverishment, national judge, European judge, European Law, European Union Court of Justice, European Human Rights Court, concentration of powers, reaction, emptying of the substance of rights, Berlusconi, the crisis of the welfare State, procedural rights, Thatcherism, Hobbes.*



¿Qué ocurre cuando un programa de intensa transformación social y económica reduce los derechos prestacionales y de libertad, los derechos laborales y las garantías jurisdiccionales? El despeñamiento hacia la precariedad de las clases asalariadas, el retroceso de la cohesión social, el extrañamiento de los ciudadanos de la legalidad que impone estos cambios, ¿suponen una ruptura del pacto constitucional? ¿Puede el poder judicial garantizar en ese contexto los valores superiores del ordenamiento constitucional: la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo? ¿Qué cabe hacer a la jurisdicción cuando se reducen también su ámbito de actuación, sus competencias y sus recursos materiales?

## **1 VACIAMIENTO DE LOS DERECHOS Y RESISTENCIA CONSTITUCIONAL**

El valor *justicia*, que la Constitución española de 1978 reconoce como uno de los superiores del ordenamiento jurídico, establece una aspiración –conseguir la efectividad de la justicia debe inspirar la legislación y la actuación de los poderes públicos–, pero también un límite: un cambio legislativo que choque con lo que los perjudicados consideran justo supone para éstos una sustitución de la legitimidad por la legalidad. La Constitución ha sido una fuente de ampliación de derechos que parecía inagotable, pero la definición de muchos de éstos es, al fin, legal. Y las reformas en marcha en nuestro país, con el respaldo de una mayoría absoluta en las dos cámaras legislativas y de una intensa persuasión desde las instituciones europeas e internacionales, constituyen un proyecto de cambio social y jurídico cuyo contenido e intensidad tienen una indudable relevancia constitucional. La sociedad española, como la británica después de los gobiernos de Margaret Thatcher, no volverá a ser la que fue aunque pase la crisis –si la crisis no se convierte en un estado permanente, como la guerra latente de «1984».

Un sistema constitucional reúne una faceta positiva –es un *modelo para armar* una sociedad que, en el caso de la española, se define como democrática y avanzada– y una negativa: los frenos y contrapesos al ejercicio de los poderes que la Constitución establece. Que «la justicia emana del pueblo», ha escrito Juan Luis Ibarra, alberga «un significado abierto, pero siempre sustentado en



una relación de refrendo social.»<sup>(1)</sup> Si un cambio altera sustancialmente los presupuestos anteriores (que en España han sido los de la Europa Occidental de la posguerra) puede reducirse o desaparecer su capacidad integradora: su calidad constitucional.

Sin un acuerdo básico como el que supuso el pacto constitucional, prevalece quien domina el poder legislativo y puede modificar el sistema normativo, las distribución de los recursos públicos y las posibilidades de control de las decisiones políticas. O, al menos, es así en el plano nacional. En el europeo, la labor política de la Comisión Europea en favor del programa de *reformas estructurales* y reducción del gasto social está siendo contrapesada por un sistema jurídico que demuestra una capacidad de resistencia considerable, gracias también a que los jueces nacionales conocen y utilizan cada vez más las posibilidades que les abre su faceta de *juez comunitario*. Si la Comisión se ha revelado como un activo agente de la *política de la austeridad*, la labor del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, velando por los límites jurídicos que garantiza el *acervo comunitario* y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, interpretando y aplicando el Convenio Europeo de Derechos Humanos, abonan la tesis de Ulrich Beck de que la Unión Europea es más un conjunto normativo que una burocracia<sup>(2)</sup>. El sistema jurisdiccional de la Unión está contribuyendo a contener la reducción del conjunto de derechos sociales y políticos que constituyen el modelo social y la ciudadanía europeas. Esta labor refuerza el ideal cosmopolita como un valor europeo, frente a un reduccionismo neoconservador que parece tener como horizonte el regreso de las relaciones sociales, económicas y políticas a su punto de partida en el siglo XIX: dickensiano, galdosiano... o marxiano.

La eficacia de los frenos sociales depende de la cultura política de cada país. En España, es proverbial la dificultad para convertir la energía movilizadora por manifestaciones de rechazo en acción política eficaz, aunque en los últimos años algunas han logrado resultados, como la movilización de los profesionales sanitarios en Madrid contra las privatizaciones del gobierno regional.

Queda, en fin, un ámbito de resistencia esencialmente individual: el de la denuncia o el testimonio, la explicación pública de lo que está pasando en el ámbito del propio conocimiento o experiencia; el de quien se decide a ejercer los poderes de una función pública –un juez, un inspector de Hacienda o de

(1) IBARRA ROBLES, J.L. (2013): «Discurso pronunciado en la recepción de apertura del año judicial 2013/14», Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 1.10.2013.

(2) DONCEL, L. (2014): «Esta crisis no se superará sin la iniciativa ciudadana. Entrevista a Ulrich Beck», en *El País*, 17.8.2014.

Trabajo, un agente de la policía judicial– o privada: el periodismo, un oficio en peligro de extinción en el modo en que ha existido en los siglos XIX y XX. La llamada del fiscal Borrelli en su despedida de la procuraduría de Milán (“resistere, resistere, resistere...”)<sup>(3)</sup> y la defensa que ha hecho Stefano Rodotà del «moralismo», entendido como un compromiso personal y práctico con los valores constitucionales<sup>(4)</sup>, son aplicables a nuestro país.

## 2 LAS REFORMAS REALIZADAS –Y LAS ANUNCIADAS– EN EL ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN

El programa de transformación social en España ha sido consciente de que su permanencia requiere, además de los cambios en la regulación sustantiva de las relaciones jurídicas, una reducción de las posibilidades de recurso a la jurisdicción. En perversa coherencia, junto a las reformas materiales se han producido modificaciones relevantes en los ámbitos administrativo, laboral, penal y constitucional.

### 2.1. Reducción de la jurisdicción contenciosa. Las tasas y la acción popular

«El adelgazamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, por la doble vía de la exigencia de exacciones a los litigantes y de la imposición de costas por vencimiento, está produciendo un debilitamiento en el control judicial sobre la conformidad a derecho de las actuaciones de las Administraciones Públicas. Esta línea de recorte es, por completo, incoherente con las manifestaciones de una voluntad decidida de lucha contra la corrupción urbanística, en la contratación pública y en el uso de los recursos económicos por las Administraciones Públicas», ha advertido Juan Luis Ibarra<sup>(5)</sup>.

Establecer tasas para que disminuya la demanda de cualquier servicio público produce siempre un efecto inversamente proporcional a la renta: los más dependientes de los servicios públicos sufren más las consecuencias que quienes pueden procurarse otros privadamente. En el servicio público de la justicia, los obstáculos para recurrir se suman a la saturación de los juzgados y a la consecuente lentitud de la respuesta, otro factor de baja calidad. Los ciudadanos de más bajo nivel de renta sufren especialmente la reducción del turno de oficio, la asistencia jurídica gratuita y la plantilla judicial, que les hacen (aún)

(3) BORRELLI, F. S. (2002): *Relazione del procuratore generale di Milano. Inaugurazione dell'anno giudiziario*, 12.1.2002.

(4) RODOTÀ, S.: *Elogio del moralismo*, Roma: Laterza, 2011.

(5) IBARRA ROBLES, J.L. (2013): «Discurso pronunciado en la recepción de apertura del año judicial 2013/14», Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 1.10.2013.



más *invisibles*. Mientras tanto, las reformas procesales están abriendo nuevas formas de solución extrajudicial –sistemas de arbitraje nacionales e internacionales– que liberan a los grandes actores del control jurisdiccional y amenazan con dejar el sistema judicial como un servicio residual, para *pleitos de pobres*. Galdós acecha.

Se anuncia también una reforma de la acción popular, un instrumento procesal especialmente impopular entre los posibles protagonistas de los numerosos procesos por corrupción, que ofrece un «contrapeso al excesivo poder del Ministerio Fiscal», pero también puede blindar a éste frente a la vinculación del Fiscal General al Ejecutivo y de la jerarquizada fiscalía al gobierno de turno<sup>(6)</sup>. Una reforma restrictiva reduciría la presión sobre casos de corrupción y abuso de poder y ampliaría la inmunidad efectiva de quienes usan torcidamente los poderes públicos. La reducción del ámbito internacional de la jurisdicción penal ha tenido ya ese efecto y forma parte de una serie de medidas para limitar a acción política, que comprende también la penalización de conductas de protesta pública, de manifestación o de huelga. Una genuina *reacción*, que Fassone ha caracterizado como un *otoño de los derechos*<sup>(7)</sup>, pero que no responde a un proceso estacional o natural, sino a un designio iniciado con la *Revolución (neo)Conservadora* en los años ochenta del siglo pasado.

## 2.2. La reforma de la jurisdicción laboral

El programa de retorno a un liberalismo inclemente ha modificado radicalmente las relaciones de trabajo. La Constitución de 1978 recogió el acuerdo socialdemócrata y socialcristiano de la posguerra mundial y procuró equilibrarlas sosteniendo la posición de la parte más débil, la del trabajador. La reforma de 2012 ha invertido ese desequilibrio en favor de la parte más fuerte, la empresarial, que disfruta además de un debilitamiento de los sindicatos debido en parte a los errores de éstos, pero también a un esfuerzo sostenido de deslegitimación que ha sido parte de esa misma *revolución*.

Carlos Preciado ha escrito que «el vertiginoso ritmo de las reformas laborales operadas en los últimos años (...) ha configurado (...) un nuevo Derecho del trabajo», que tiene como elementos principales la potenciación de los mecanismos de flexibilidad interna de la relación laboral, la nueva regulación de los despidos colectivos y la reforma de la negociación colectiva, que privilegia el ámbito en que la posición negociadora de los trabajadores resulta más

(6) DEL MORAL, A. (2014): «Justicia penal y corrupción: Respuestas, carencias, resultados, posibilidades», en *Jueces para la Democracia*, nº 80, julio 2014, p. 47s.

(7) FASSONE, E. (2012): *Una Costituzione amica*. Milano: Garzanti, 29 a 31.



débil<sup>(8)</sup>. El sistema de fuentes del Derecho laboral basado en la negociación colectiva ha dado paso a uno intensamente basado en la voluntad unilateral de la empresa, de dudosa constitucionalidad. Ha propiciado unas negociaciones a la baja de las condiciones de trabajo que están «sacrificando las condiciones básicas que aseguran la dignidad humana en el intercambio de trabajo por salario y devolviéndonos a pasos agigantados a la realidad social ignominiosa del siglo XIX»<sup>(9)</sup>. Y no servirá para su propósito declarado de crear empleo, que ha sido el pretexto para desequilibrar las relaciones laborales a favor de la empresa y expandir el miedo a la pérdida del empleo como poderosa herramienta de logro de beneficios. El riesgo, ahora, ya no lo asume el empresario, lo asume el trabajador.<sup>(10)</sup>

Como consecuencia de la crisis, han aumentado los conflictos colectivos y las huelgas. La reacción, que Preciado ve como un «síntoma de degradación democrática», ha sido un incremento de los procedimientos sancionadores administrativos y penales, particularmente por «el delito de coacciones a la huelga del artículo 315.3 del Código Penal, que castiga con penas tan altas que impone el ingreso en prisión del condenado, aunque sea el primer delito que comete, al contrario que en otros no menos graves como el homicidio imprudente, la agresión sexual, los abusos sexuales a menores, las coacciones para impedir el ejercicio de un derecho fundamental, el robo con fuerza en casa habitada o el robo con violencia o intimidación, en todos los cuales cabe suspender la ejecución de la pena de prisión, porque es inferior a dos años.»<sup>(11)</sup> Los jueces de los social debaten si su jurisdicción sigue respondiendo adecuadamente a las exigencias sociales, teniendo en cuenta, además, la saturación de la primera instancia y la reforma que ha degradado aún más al órgano que debía servir para defender la independencia de jueces y tribunales: el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

### 2.3. La reforma de la política judicial

El nuevo modelo del CGPJ, aplicado por primera vez en la renovación del órgano de diciembre de 2013 tras la reforma legal de junio del mismo año, es

(8) PRECIADO, C.H. (2014): «Introducción» a *La negociación colectiva en la empresa. 300 preguntas con respuesta*, Lex Nova, 2014. En el mismo sentido, BAYLOS, A. «El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario», en *Revista de Derecho Social*, nº 57, 2012, p. 11s.

(9) PRECIADO, C.H. (2012): «La (contra)reforma laboral del Partido Popular resumida en 20 puntos», en [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info), 19.2.2012. <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4733> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).

(10) PRECIADO, C.H. (2012): «La (contra)reforma laboral del Partido Popular resumida en 20 puntos», en [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info), 19.2.2012. <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4733> (Acceso a 20 de noviembre de 2014).

(11) PRECIADO, C.H. (2014): «Represión penal y derecho de huelga. La vuelta a la España del siglo XIX», en [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info), 20.7.2014. <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/derhuel.pdf> (Acceso 20 noviembre 2014).



una versión aún menos plural y eficaz de un órgano generalmente reconocido como fracasado. La Constitución de 1978 lo introdujo para «apartar al Gobierno de algunas de las funciones que más pueden servirle para tratar de influir sobre los Tribunales. De un lado, razonaba el Tribunal Constitucional en 1986, «el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con las inspecciones y la imposición de sanciones. La finalidad (...) es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado»<sup>(12)</sup>.

La realidad de su actuación a lo largo de más de treinta años ha sido muy decepcionante. Sirve de poco al juez que se ve en la vorágine de un caso político o morbosos. En vez de alejar la política del trabajo de los jueces, el modo en que se designa a sus integrantes –y luego éstos a los principales cargos judiciales– alimenta la impresión de que el conjunto de los jueces y tribunales está politizado: injustamente, porque los criterios políticos, a menudo sencillamente clientelares, afectan sólo a ciertos cargos judiciales. No ha facilitado la «cultura de la independencia» de la que debe resultar una mayor independencia interna de los jueces y tribunales. Tampoco resulta efectivo contra los factores que amenazan, en potencia o en acto, la faceta externa de aquélla. Produce un efecto corruptor o, si se prefiere, desmoralizador, entre sus gobernados. Apenas ha contribuido a resolver los problemas estructurales y culturales constantes en la historia del poder judicial español y seguramente ha contribuido a acrecentarlos<sup>(13)</sup>.

Sin embargo, la reforma de 2013 no lo hace más efectivo: utiliza su ineficacia anterior para justificar un vaciamiento de sus competencias y un proceso de concentración de poder. Al disminuir el peso de la mayoría de los vocales y reforzar muy intensamente la presidencia, el principio de colegialidad de su regulación constitucional queda decisivamente desdibujado. El cambio ha reducido su autonomía y sus competencias y alterado su estructura y régimen de funcionamiento.

Las nuevas reglas permiten que la designación de los vocales se siga haciendo como siempre: los grupos parlamentarios mayoritarios llegan a un acuerdo y se reparten los puestos por cuotas, que luego abren a algunos otros. El examen de los candidatos no judiciales por las Cámaras sigue siendo un acto vacío de contenido. Los nuevos vocales eligen luego al presidente que les

(12) STC 108/1996.

(13) ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid: Thompson/Civitas y Fundación Alfonso Martín Escudero.

ha sido indicado desde la dirección de los partidos que les proponen. Pese a la expresa previsión constitucional, no están representadas todas las categorías judiciales: no hay ningún juez. Tampoco todas las asociaciones judiciales, pese a su reconocimiento en la Constitución. En cambio, los magistrados del Tribunal Supremo y los presidentes de órganos están sobrerrepresentados, una manifestación más de una perceptible deriva oligárquica.

La reforma ha creado un «promotor de la acción disciplinaria» para concentrar la instrucción de los procedimientos disciplinarios contra los jueces y magistrados, pero no un contrapeso que investigue las molestias a su independencia. Y permite una insólita intervención del Ministerio Fiscal para recurrir decisiones que no aprecien infracción disciplinaria.

El cambio esencial con la LO 4/2013 es que el Consejo nombrará por mayoría simple (en vez de la cualificada precisa hasta ahora) a los magistrados del Tribunal Supremo, a dos del Constitucional y a los cargos judiciales, lo que no simplificará su funcionamiento, como dice la exposición de motivos, pero asegurará que la mayoría pueda decidir sobre todos los nombramientos sin tener que negociar con la minoría. El resultado es una reacción contra la propia idea constitucional de un CGPJ: un paso de vuelta hacia el sistema de gobierno del siglo XIX, en el que el Consejo queda desnaturalizado, reducido a la condición de un órgano de apoyo a un presidente todopoderoso y vacío de poderes para cumplir sus funciones de garantía de la independencia judicial, al servicio de la sociedad y no de los poderes que efectivamente designan a sus integrantes.

La concepción que inspira la reforma ha sido explicada por su nuevo presidente en una extensa entrevista: «El Consejo tiene que asegurar el ejercicio responsable por los jueces del poder que tienen y eso mejorará también la reputación». Además, «el Consejo se crea para dos funciones que se considera que no pueden estar en manos del Gobierno: el nombramiento de cargos judiciales y el ejercicio de la disciplina, porque al juez se le controla con el palo y la zanahoria»<sup>(14)</sup>. Lo más llamativo no es la identificación de la disciplina –la función inspectora– con «el palo», sino la de la zanahoria como culminación de los criterios constitucionales de mérito y capacidad para acceder a los cargos y funciones públicos. Porque una de las críticas recurrentes al Consejo ha sido que en los nombramientos para los cargos judiciales resultan a menudo visibles otros criterios: la pertenencia a uno u otro de los bloques –que el nuevo presidente llama *conservador* y *progresista*– o, directamente, la afinidad ideológica o personal. La entrevista confirma que en el Consejo de 2013 hay, como en sus antecesores, dos bloques distinguibles, constituidos en mayoría y

(14) DI LOLLI, A. y M. PERAL (2014): «Entrevista a Carlos Lesmes», en *El Mundo*, 17.3.2014.



minoría. Y también que el modelo de Consejo lo decidió («legítimamente») «el Gobierno». No es una concepción sorprendente, pero es raro que se manifieste tan abiertamente –y dudoso que sea la constitucional.

Es pronto para concluir si esta reforma del gobierno judicial ha sido una respuesta *normalizadora* al malestar judicial que empezó a manifestarse en España a partir del año 2007; o si se trata de un *episodio nacional* dentro del proceso de reducción de derechos y garantías que caracteriza la reacción iniciada con la *Revolución Conservadora*, que está teniendo su culminación y su fiesta en los ya siete años de vacas flacas desde el inicio de la última gran crisis económica. Indudablemente, persigue fines cercanos a la realidad de una política cuyo conflicto con la jurisdicción no es una novedad: «¿quién no preferiría vivir sin controles? Que, en la lucha por el poder, la política intente cambiar la regulación para que decidan otros jueces» más cercanos o benevolentes, «o para que los que lo hagan tengan menos poderes, es una estrategia comprensible»<sup>(15)</sup>, con precedentes nacionales y comparados. Entre éstos, el momento español trae más a la memoria el final de la Primera República italiana que el conflicto estructural entre los poderes que caracteriza a las democracias más asentadas.

## 2.4. La amenaza de una reforma integral de la organización judicial

Sobre el entero sistema jurisdiccional se cierne, finalmente, la amenaza de una última reforma integral, contenida en el anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) elaborado por el ministro de justicia Ruiz Gallardón. El proyecto contiene cambios radicales en la configuración de la planta judicial, la organización de los juzgados y del trabajo judicial, el estatuto, la movilidad, la provisión de puestos, la carrera, el estatuto, la retribución y hasta la denominación de los jueces y magistrados, las fuentes del Derecho y el valor de la jurisprudencia, el sistema de recursos, las competencias, los poderes del CGPJ y un larguísimo etcétera. Y se opone a todos y cada uno de los mandatos constitucionales sobre el poder judicial: los de independencia, determinación legal, inamovilidad, responsabilidad y sumisión únicamente al imperio de la ley, que obliga a los jueces y debería conformar el marco de su estatuto; y a las garantías establecidas para asegurar su efectividad.

Sobre las razones para presentar un anteproyecto así sólo cabe hacer conjeturas: la intensidad de los cambios que propone –sin experiencias parciales o ensayos previos y sin los recursos económicos, administrativos u organizativos

(15) SACKSOFSKY, U. (2014): «Wellen der Empörung – Das Bundesverfassungsgericht und die Politik», en *Merkur*, agosto 2014.

para llevarla a cabo— y su elaboración, sin haber contado con la participación de comunidades autónomas, ayuntamientos o colegios de abogados, permiten considerar plausible que su objetivo fuera sencillamente, el de sumir en el caos al sistema jurisdiccional durante un largo tiempo: una solución ingeniosa, que no se le ocurrió a ninguno de los juristas de cámara del anterior presidente del Consejo italiano.

Probablemente, la dimisión del ministro en los primeros días del otoño de 2014 sea el fin de su proyecto: nadie (más) ignora en España que, como consecuencia de la crisis y las restricciones del gasto, no existen en este momento los recursos públicos precisos para llevar a la práctica ésta o cualquier otra reforma. Esa circunstancia no impide pensar en desarrollos futuros, pero aconseja hacerlo con el consenso que requeriría una modificación sustancial de uno de los poderes y de los servicios públicos esenciales del Estado.

### 3 EL CONTEXTO CÍVICO Y JUDICIAL

«El avance del desaliento cívico en cuanto a la confianza en la realización social de los valores constitucionales», ha escrito el magistrado Ibarra, «se ha visto incrementado por el conocimiento social de los graves casos de corrupción en la gestión de los recursos públicos que están siendo objeto de investigación y de enjuiciamiento en la jurisdicción penal». Un presente de prolongada recesión económica, en el que se agudiza la destrucción del empleo hasta límites nunca hasta ahora conocidos, singularmente en la generación de los jóvenes; en el que asistimos al despeñamiento hacia la pobreza de una parte muy importante de las familias dependientes del trabajo asalariado, (...) en el que los gobiernos, azuzados por la crisis financiera, gravan con exacciones generalizadas el uso de los grandes servicios públicos, reducen el gasto social y recortan las prestaciones sociales contributivas. No es extraño, concluye, que el reproche social «por las conductas delictivas de la época pasada de la *burbuja inmobiliaria* acabe abonando el aumento en la desconfianza de los ciudadanos respecto del actual funcionamiento de las instituciones. En lo que al sistema de justicia se refiere, esta desconfianza ciudadana se formula como un reproche de trato desigual que beneficia las expectativas de impunidad» de quienes llevaron a cabo las prácticas corruptas.<sup>(16)</sup>

El contexto judicial es el de unos juzgados con un problema de organización y otro de volumen de trabajo. «El número de profesionales es francamente

(16) IBARRA ROBLES, J.L. (2013): «Discurso pronunciado en la recepción de apertura del año judicial 2013/14», Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 1.10.2013.



insuficiente; la estadística, generalmente, aplastante; y la infraestructura burocrática permanece en sus constantes galdosianas, tan castizas como inoperantes. Tal conjunto de factores contribuye, además, a proyectar sobre los jueces una presión social y mediática difícil de soportar; que se traduce, con alarmante frecuencia, en demandas, no tanto de responsables, en razón de la culpabilidad, por los eventuales incumplimientos, como de *chivos expiatorios*.»<sup>(17)</sup> Un informe publicado del CGPJ reconoce que casi la mitad de los órganos judiciales trabajan por encima del 150% de su módulo. Los más sobrecargados son los juzgados de primera instancia, mixtos, penales, sociales y familia, los más cercanos a los ciudadanos<sup>(18)</sup>.

Jueces y magistrados sufren las consecuencias de la crisis, como la mayoría de los oficios públicos: de modo inmediato, por las rebajas y la congelación salarial; el incremento de la carga de trabajo a la vez que descendía el número de jueces, por el despido de buena parte de los sustitutos y los magistrados suplentes; y la congelación de unas incipientes políticas de salud laboral. El malestar que revelaron las huelgas y protestas judiciales entre 2007 y 2012<sup>(19)</sup> no ha decrecido, aunque reina una calma superficial, en parte por el cansancio, en parte por la prudencia ante el nuevo Consejo y en parte por el escaso resultado de aquéllas.

Es preocupante el número de jueces en regímenes de provisión no permanente, ni claramente reglados, en contravención del principio del juez ordinario predeterminado por la ley y del de inamovilidad como garantía de la independencia. De los aproximadamente cinco mil jueces y magistrados en activo, los cuatrocientos jueces de las promociones 63 y 64 se encuentran sin puesto y otros doscientos magistrados lo están en comisiones de servicio de provisión inestable (que se han de renovar cada seis meses, con un preaviso muy breve) y dependiente de unos créditos del Ministerio de Justicia que no es exagerado calificar como oscuros, por la inseguridad con que aparecen y desaparecen. La línea que une estas formas de provisión con el mandato constitucional de un «juez ordinario predeterminado por la ley» resulta cada vez más tenue.

El segundo informe de la Comisión Europea sobre los sistemas de justicia de la Unión Europea no deja al sistema español en un buen lugar. España se encuentra entre los Estados miembros con más casos civiles y mercantiles pendientes de sentencia; ocupa las últimas posiciones en materia de inversión en justicia y número de jueces por habitante; y su sistema jurisdiccional se

(17) ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (2008): «El Consejo en sus manos», en *El País*, 20.9.2008.

(18) CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2014): *Órganos que sobrepasan en un 150% de la carga de trabajo. Datos a 31.12.2013*. Madrid, septiembre de 2014.

(19) NIETO, A. (2010): *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, Madrid: Trotta.



encuentra entre los percibidas como menos independientes por los empresarios (el estudio no recoge la percepción de los trabajadores).

## 4 LAS REACCIONES JUDICIALES Y SUS LÍMITES

La reacción, pre-política o artesanal, de una parte no desdeñable de los jueces se ha puesto de manifiesto en las reuniones y manifiestos de los jueces decanos (únicos cargos judiciales elegidos por votación entre los jueces) y en una serie de decisiones innovadoras que revelan una sensibilidad social ausente de las reformas legislativas mencionadas. «La justicia está llamada a encabezar el discurso público contra la crisis»<sup>(20)</sup>, concluían los cuarenta y siete jueces decanos de España tras una de sus reuniones. «No podemos vivir de espaldas a la realidad, a la sociedad. La venda en los ojos es la de la imparcialidad, pero no la de la insensibilidad», explicaba el decano de Bilbao. Un informe de jueces especializados presentado al –y rechazado por– el CGPJ había criticado los abusos de una legislación hipotecaria que «provoca desigualdad entre las partes» y se aplica, además, tras una «mala praxis de las entidades bancarias». Sumada ésta a la «nueva lacra» de la corrupción, la escasez de medios para combatirla y el aumento de los litigios causados por la crisis económica, el resultado ha sido «un insoportable estado de opinión» sobre la justicia, «que cuestiona no sólo su efectividad, sino incluso su independencia».

Los jueces decanos sistematizaban sus reivindicaciones en una serie de propuestas de organización, medios y regulación. Consideraban necesario «extender al cliente sobreendeudado de buena fe una parte de los beneficios que la banca recibe del Estado», ya que la «ligereza y mala praxis» de los bancos ha sido la causa de una generalizada extensión del crédito hipotecario «sin valorar las posibilidades reales del deudor» y de la «comercialización irresponsable, cuando no torticera, de productos financieros complejos». Ello ha llevado a una quintuplicación de las ejecuciones hipotecarias, hasta una cifra de 350.000 en 2012. Sin embargo, la banca goza de una «importante ventaja»: «un proceso extremadamente agresivo frente al deudor que dota a la escritura del préstamo hipotecario de mayor eficacia incluso que una sentencia». La consecuencia es una situación perversa en la que, tras la subasta, los inmuebles se adjudican al banco, «generalmente por un precio inferior al del mercado». Situaciones excepcionales como la que vive la economía española, requieren «soluciones excepcionales»: entre ellas, dar al juez la posibilidad de conceder moratorias y regular la *dación en pago*, que en los Estados Unidos ha

(20) Jornadas de debate de los magistrados decanos, Barcelona, 5-7 de 2011.



distribuido las consecuencias de la burbuja inmobiliaria de un modo mucho más equilibrado.

Los decanos proponían también la retirada del anteproyecto de reforma de la LOPJ, al que se ha hecho ya referencia; la modificación del modo de selección de los vocales del CGPJ de procedencia judicial y de los cargos de gobierno; medidas para asegurar la autonomía presupuestaria del Consejo; un incremento del número de jueces de carrera para llegar a la media europea de 19,8 por cada 100.000 habitantes, frente al 10,3 actual; la determinación de límites razonables de carga de trabajo de los juzgados; y una regulación de las tasas que no limite el acceso a la justicia en función de la renta.

Los medios han reconocido la creciente sensibilización social y el modo en que los jueces y magistrados utilizan sus recursos en cuanto encargados de aplicar el Derecho europeo. Frente al modelo del juez pasivo, sometido al principio dispositivo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) llama a una defensa judicial activa de los consumidores frente a cláusulas abusivas. «Hemos dejado de ser los cobradores del frac», lo resume el presidente de la Audiencia de Baleares<sup>(21)</sup>. Los juzgados de lo Penal tramitan más de 1.400 casos de corrupción con imputados con cargos políticos representativos. El Tribunal Supremo anuló las nuevas tasas judiciales, tras lo que el Gobierno impulsa una reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Otro magistrado advierte que el TJUE ha sucedido al Tribunal Constitucional en el prestigio y el impulso para la depuración del Derecho que aquel tuvo en la década de los ochenta.<sup>(22)</sup>

Los integrantes del poder judicial son conscientes, sin embargo, de las limitaciones constitucionales y estructurales de su función. En palabras de Ibarra Robles, «desde la Administración de Justicia podemos y debemos contribuir a la regeneración del sistema institucional y de convivencia atacado por la corrupción política, económica y administrativa. Pero necesitamos trasladar a la sociedad que el derecho penal y la *justicia de los tribunales* no constituyen instrumentos de organización de la sociedad política; que no es la sola intervención penal, ni el urgente acierto en el reforzamiento de los sistemas de control, los que arrumbarán las prácticas corruptas; que la efectividad en la lucha contra la corrupción requiere de un esfuerzo colectivo por autoentendernos como sociedad política». Los jueces no deben contribuir a la ilusión de que «los tribunales, y más concretamente la jurisdicción penal» puedan proporcionar «los remedios para regenerar a una comunidad infectada por la corrupción. Esta es

(21) PÉREZ, J. (2014): «Los jueces del pueblo», en *Pública*, 16.3.2014.

(22) *Ibid.*

una ilusión social engañosa», un «espejismo» que expresa un anhelo de *justicia cívica* que es preciso distinguir de la *justicia de los tribunales*. Porque «ni el derecho penal con las enésimas reformas de los tipos delictivos, ni la exacerbación del alcance de las condenas de privación de libertad, ni la jurisdicción (...) constituyen instrumentos de organización de la sociedad política.»<sup>(23)</sup>

## 5 UNA DEVOLUCIÓN DE PODERES POCO LIBERAL

Las reformas del sistema jurisdiccional, como la del Consejo de 2013, se ocupan poco de que el sistema jurisdiccional produzca mejores sentencias y aún menos de que los jueces que investigan al presidente de una diputación, a un consejero autonómico o al tesorero de un partido se sientan protegidos si las resistencias normales se tornan presiones o amenazas. El cambio en la política judicial ha supuesto, sobre todo, una considerable transferencia de poder, desde el CGPJ al ministerio: desde un sistema (imperfecto) de equilibrios complejos entre los vocales del Consejo, las asociaciones, el ministerio y las comunidades autónomas, a uno (aún peor) de intenso predominio del ministerio por medio del presidente del propio Consejo.

El resultado es una reacción contra la propia idea constitucional del poder judicial: un paso de vuelta hacia el sistema de gobierno del siglo XIX, con su pretensión de apoliticidad profundamente conservadora, su jerarquización inductora del conformismo y los incentivos de una carrera en cuyos escalones superiores —la «alta magistratura» que describe Alejandro Nieto— se hace un trabajo interesante y una vida agradable, mientras los inferiores —la «baja magistratura»— sobreviven como pueden a la montaña sísifea de sentencias pendientes, las bajadas de sueldo, la precarización de la provisión de los puestos y los constantes cambios legales en las competencias, los procedimientos y las tasas.

La sola posibilidad de que una mayoría simple, que representa quizá a un tercio del electorado, decida por sí sola quiénes serán todos los más altos jueces del país revela una concepción preocupante del poder. La calidad de una cultura democrática se mide precisamente por lo contrario: por la división y la limitación del poder, la complejidad y el pluralismo que incorpora. Las instituciones de garantía de los derechos, la aplicación imparcial del Derecho y el pluralismo, a pesar de —o frente a— las mayorías políticas, son una conquista básica de un liberalismo que, como el de los autores de *Los Papeles del Federalista*, parte de una

(23) IBARRA ROBLES, J.L. (2013): «Discurso pronunciado en la recepción de apertura del año judicial 2013/14», Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 1.10.2013.



concepción realista de la naturaleza humana: del conocimiento de la ambición, de la tentación de abusar del poder, de la vulnerabilidad ante estímulos como los nombramientos, la postergación y las sanciones. Que busca por ello reforzar las instituciones y los mecanismos de control, a sabiendas de que el éxito de los frenos y contrapesos es siempre parcial y temporal y el conflicto, estructural, porque el poder no quiere ser controlado y no todos los jueces son heroicos. Las instituciones de control y garantía existen para que no tengan que serlo.

## 6 LA INFLUENCIA DEL BERLUSCONISMO

El modo en que se conduce el poder en las democracias de la globalización y la concentración mediática no difiere radicalmente entre la España del Consejo demediado, la Francia donde se investiga y se juzga a varios expresidentes de la República o la Italia de los encontronazos del expresidente Berlusconi con la ley y los jueces de instrucción. De hecho, la experiencia italiana ha sido una obvia fuente de inspiración para las reformas hechas y anunciadas en España. El *berlusconismo*<sup>(24)</sup> ha intentado sustraerse durante dos decenios a las condenas que ahora se producen en cascada mediante recursos retóricos, legislativos y políticos idénticos a los que se leen hoy en Francia o España: el sistema jurisdiccional, se dice, es ineficiente por causa de los jueces, no por los problemas de organización, la escasez de recursos o las consecuencias de una reforma constante de los procedimientos y las normas sustantivas; los jueces deben ser gobernados con dureza –«el palo» del presidente del CGPJ español– para que produzcan más sentencias y pierdan menos tiempos en reivindicar su independencia o en aventuras ideológicas (“comunistas”, en el caso de los investigadores de Berlusconi; de justicia universal, más cerca); cuando juzgan por prevaricación o corrupción a dirigentes políticos, subvierten las decisiones democráticas del electorado y la división de poderes, o atacan a la nación. Las reformas que se proponen son también las mismas: reducir la demanda, imponiendo tasas; limitar la obligatoriedad del ejercicio de la acción penal; separar las carreras judicial y fiscal (en Italia) o trasladar la instrucción al ministerio fiscal, en España; reformar el sistema de elección de los miembros judiciales del Consejo Superior de la Magistratura para reducir su pluralismo<sup>(25)</sup>.

Durante sus casi diez años de gobierno, «Berlusconi ha tratado de destruir el principio de la igualdad ante la ley, la obligatoriedad del ejercicio de la

(24) FLORES D'ARCAIS, P.(2011): «Fascismo e berlusconismo», en *MicroMega*, nº 1/2011.

(25) BORRELLI, F. S. (2002): *Relazione del procuratore generale di Milano. Inaugurazione dell'anno giudiziario 2002*, 12.1.2002; y BORRELLI, F. S. (2002): «Sulla giustizia e dintorni», en *MicroMega*, nº 1/2002.

acción penal, la independencia de una magistratura sometida exclusivamente a la ley. Ha hecho aprobar un elevado número de leyes penales sustantivas ad personam», para favorecer su propia impunidad o la de sus amigos; y leyes procesales para facilitar su propia impunidad. También «ha presidido sobre una política “material” de la justicia que hace ímprobo el trabajo de los magistrados, por falta de recursos técnicos y de personal. A todo esto se añade la intimidación institucional y la agresión mediática contra los magistrados que han continuado haciendo su trabajo, que ha convencido a la parte más desinformada de la población de que Berlusconi es víctima de una persecución de las “togas rojas” (al margen de que muchos de sus pretendidos inquisidores provienen de los sectores más moderados de la judicatura)». «Parece milagroso que en esta atmósfera de deslegitimación que en 2011 duraba ya veinte años, sean tantos los magistrados que, entre dificultades crecientes, sigan trabajando sin considerar intocables a los poderosos»<sup>(26)</sup>. Huelga subrayar las semejanzas con el proceso en marcha en España.

## 7 ¿HAY QUE ABANDONAR TODA ESPERANZA?

Lo que cabe esperar de los próximos años no mueve al optimismo. A la nueva regulación del CGPJ y la drástica limitación de la jurisdicción (de la «universal», pero, sobre todo, de la laboral) pueden seguir otras, como el traslado de la instrucción al ministerio fiscal; la limitación de las posibilidades procesales de la acción popular y la generalización de un modo de crítica destemplada, como la llamada al cese del juez español integrante del TEDH tras una sentencia incómoda que era perfectamente previsible.

El beneficiario de estas medidas en España no es un personaje concreto. Pero los fines difícilmente pueden ser muy diferentes a los de su directa inspiración berlusconiana: se trata de librar a una política encenagada en una profunda crisis de legitimación, por su ineficacia, manifiesta en la crisis y el desigual reparto de sus consecuencias, y por el considerable número de sus profesionales enfrentado a procesos penales, de un control que de teóricamente incómodo ha rolado a preocupantemente cercano.

No es seguro, pero sí probable, que sea parte de una política más amplia de vaciamiento sustancial de la configuración constitucional del poder judicial: de una involución hacia la democracia *ma non troppo* que Fassone caracteriza como una «democracia autoritaria».<sup>(27)</sup>

(26) FLORES D'ARCAIS, P. (2002). «La rivoluzione liberale di Mani Pulite». En *MicroMega*, nº 1/2002, 23s.

(27) FASSONE, E. (2012): *Una Costituzione amica*, Milano: Garzanti, 29 a 31.



La realidad descrita tiene poco que ver con una concepción del poder cualitativamente democrática: con la cultura de la división y la limitación del poder, la complejidad y el pluralismo. El optimismo que desde la generación de Ortega y Azaña había visto en la Europa del Norte –liberal, próspera, bien organizada, protegida por una red de justicia social– un modelo y objetivo está dejando paso a una nueva conciencia de nuestra vecindad, no sólo geográfica, a la Italia del *berlusconismo*; de que no es descartable una decadencia como la argentina; de una deriva hacia un sistema democrático de baja calidad y garantías menguantes.

Es una evolución coherente con una socialización política de muy escasa calidad liberal, con preocupantes semejanzas con la España de la Restauración –por más que la lucha de todos contra todos que ha traído esta tercera globalización haga menos apacible la modorra oligárquica y más probable un despertar brusco, incómodo e inseguro.

## 8 LA FE EN EL DERECHO COMO ÚLTIMO BASTIÓN

García Roca y Esteve Pardo han escrito que nuestro sistema constitucional se encuentra en una «situación de emergencia»: «apenas podemos sostener el Estado social, las instituciones del Estado democrático están en declive» y llaman a luchar «al menos, por mantener en pie el Estado de derecho»<sup>(28)</sup> –al que la *fe en el Derecho* llevó a Calamandrei a considerar el último bastión frente a la barbarie<sup>(29)</sup>.

Las líneas, o las posiciones, en este debate no discurren conforme a la división tradicional entre la izquierda y la derecha o entre el conservadurismo y la reforma. Que funcionen los instrumentos de control y garantía es una cuestión previa, fundamental: pre-política<sup>(30)</sup>. El Estado de la globalización se enfrenta a un doble reto: demostrar que sigue siendo eficaz para proteger a sus ciudadanos de las consecuencias de la deslocalización del trabajo, los movimientos de capitales y la concentración del poder en las corporaciones transnacionales, asegurándoles las condiciones no sólo de supervivencia establecidas por las constituciones del Estado social y democrático; y que es capaz de protegerse a sí mismo de sus dirigentes extractivos y sus extensas clientelas, mediante un sistema de depuración de la ilegalidad que le permita conservar el prestigio imprescindible para legitimar su poder. Una ley o una institución de garantía

(28) ESTEVE PARDO, J. y J. GARCÍA ROCA (2014): «Algo estamos haciendo mal», en *El País*, 20.2.2014.

(29) CALAMADREI, P. (2009): *Fe en el Derecho*, Madrid: Marcial Pons (edición española a cargo de Silvia Calamandrei, 2009).

(30) FLORES D'ARCAIS, P. (2002). «La rivoluzione liberale di Mani Pulite», en *MicroMega*, nº 1/2002, 23s.

que no sirven para moderar y controlar al poder, sino al poder mismo, son patente de corso para el abuso.

La recurrente sensación de privilegio en el tratamiento legislativo y procesal de personajes públicos, episodios de corrupción y fraudes masivos alimentan el malestar. «La desigualdad económica y social transforman la comunidad democrática de los ciudadanos en una comunidad ilusoria, en la que los ciudadanos ven reconvertido su estatus en el de súbditos». Si no en la «condición servil del Antiguo Régimen», un sistema en que la libertad es solamente efectiva para algunos pocos: un privilegio<sup>(31)</sup>.

Stefano Rodotà advertía en 2011 que «se prepara una restauración y la llaman reforma constitucional. Como toda restauración que se respete, asume irresistiblemente carácter reaccionario». Una política cuestionada incrementa los controles sobre la justicia que la investiga con leyes *ad personam*, desde el dominio de los medios de comunicación, refugiándose tras acusaciones de «moralismo» frente a unos magistrados a los que convierte en anticuados «custodios de la virtud»<sup>(32)</sup>. La República (italiana) «ve así recortadas sus propias raíces, en una crisis institucional y política profundísima en la que resulta cada vez más evidente la “tiranía de la mayoría”, porque una perversa ley electoral mayoritaria» deriva hacia el bipolarismo, «ha separado a los “designados” de los ciudadanos y hecho perder al Parlamento su virtud representativa». El Derecho, que para Ronald Dworkin es crucial «porque representa la promesa de la mayoría a la minoría de que su dignidad e igualdad serán respetadas» resulta «extraño al modo de ser de la actual mayoría». En este marco, «se produce una desconstitucionalización, una reforma constitucional de la justicia que busca poner el entero sistema judicial a disposición de la voluntad de la mayoría», transfiriendo garantías constitucionalmente establecidas al ámbito de la legislación ordinaria, haciendo potestativo el ejercicio de la acción penal, limitando las facultades de investigación y la autonomía del poder judicial y del Tribunal Constitucional. El resultado es «la desaparición de un sistema de garantías efectivo, una alteración de los equilibrios constitucionales que se dirigen hacia un cambio de régimen»<sup>(33)</sup>.

El poder jurisdiccional está utilizando sus mecanismos nacionales y los de su faceta de *juez europeo*, interpreta las normas teniendo en cuenta la realidad del tiempo en que se aplican, desde los valores constitucionales de justicia y dignidad de la persona. Pero esto no es suficiente, porque la jurisdicción no puede, ni pretende, establecer por sí misma una regulación social, ni decidir

(31) VECA, S. (2014): *Non c'è alternativa*, Roma: Laterza, 16s.

(32) RODOTÀ, S. (2011): *Elogio del moralismo*, Roma: Laterza, 26s.

(33) *Ibid.*, 81s.



cuáles deben ser sus fundamentos. Esa determinación sólo puede hacerse mediante un acuerdo y una conciencia compartidos, asumidos intelectual y políticamente, que inspiren la legislación y las decisiones presupuestarias. Sin ellos, escribe Veca, «las instituciones pierden progresivamente su capital de lealtad civil y de legitimación»<sup>(34)</sup>: el pacto constitucional queda reducido a un mecanismo de producción normativa, indiferente hacia las minorías –un concepto, por otra parte, siempre relativo: Margaret Thatcher descubrió que podía gobernar con sólo un 40% de los votos, una cifra con la que el sistema electoral español concede la mayoría absoluta de las Cámaras. La consecuencia es una erosión gradual e implacable, que amenaza con devolver a una parte creciente de nuestros conciudadanos a la vida solitaria, pobre, embrutecida, peligrosa y corta que describió Thomas Hobbes con terrible precisión.

## 9 BIBLIOGRAFÍA

- ÍÑIGUEZ, D. (2006): «El gobierno del Poder judicial: fracaso y remedio del Consejo General y “nuevos” Consejos territoriales», *Estudios de Derecho Judicial* num. 90, Consejo General del Poder Judicial.
- ÍÑIGUEZ, D. (2007): «Los frágiles cimientos de la “cultura de la independencia judicial” en la historia constitucional española», en W. Altmann y U. Vences, U. (eds): *Por España y el mundo hispánico. Zum Festschrift Walther Bernecker*, Berlín: Walter Frey.
- ÍÑIGUEZ, D. (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*, Madrid: Thompson/Civitas y Fundación Alfonso Martín Escudero.
- ÍÑIGUEZ, D. (2009): «¿Crisis o continuidad en la política judicial?», en W. Bernecker, D. Íñiguez y G. Maihold (eds): *¿Crisis? ¿Qué crisis?*, Madrid – Berlín: Suramericana – Instituto Iberoamericano.
- ÍÑIGUEZ, D. (2012): «Crisis, reforma o continuidad de la política judicial. Una introducción al debate sobre las reformas del Poder judicial», *Revista Jueces para la Democracia*, num. 74.
- ÍÑIGUEZ, D. (2012): «Las funciones *ad extra* del Consejo Superior del Poder Judicial», 3n L. Aguiar de Luque (ed.): *El gobierno del poder judicial*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ÍÑIGUEZ, D. (2014): «El Poder Judicial», ponencia en el *Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Salamanca.

(34) VECA, S. (2014): *Non c'è alternativa*, Roma: Laterza, 11.

# Tribuna Abierta

- 1** **Paradojas en el estudio y la intervención de la pobreza y la exclusión social: razones para un cambio paradigmático.**  
*Nuria Espeleta Fernández y Juan David Gómez-Quintero..... 163*
- 2** **El Trabajo Social Comunitario en el ámbito local: protagonismo colectivo y nuevas realidades de convivencia.**  
*M<sup>a</sup> Dolores Rodríguez Álvaro..... 189*
- 3** **Caracterizando la gestión del recurso hídrico en las escuelas rurales del semiárido alagoano: propuesta de un modelo de evaluación.**  
*Javier Mazorra Aguiar, María Pérez Sonora, Luz Fernández García, Andrea Ventura y Julio Lumbreras Martín ..... 205*





# Paradojas en el estudio y la intervención de la pobreza y la exclusión social: razones para un cambio paradigmático

**Nuria Espeleta Fernández**

Servicio de Estudios Sociales de Cáritas Diocesana de Zaragoza  
ses@caritas-zaragoza.es

**Juan David Gómez-Quintero**

Departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza  
jdgomez@unizar.es

Fecha de recepción: 01/02/2014

Fecha de aceptación: 13/07/2014

## Sumario

1. Introducción.
2. La crisis económica como fenómeno social y como oportunidad para la reflexión intelectual.
3. Un breve recorrido por los conceptos de pobreza y exclusión en la sociología.
4. Paradojas epistemológicas y metodológicas del abordaje de la pobreza y la exclusión.
5. Repensar el análisis y la intervención de la pobreza y la exclusión social.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

## RESUMEN

*El artículo inicia con una breve referencia al contexto actual de crisis económica en España para dar paso, posteriormente, a una síntesis del cambio teórico de la sociología de la pobreza a la sociología de la exclusión. A continuación se aborda el objetivo principal del escrito: la identificación de las principales dificultades conceptuales, epistemológicas y metodológicas con las que se encuentran la sociología y el trabajo social en el estudio e intervención de la pobreza y la exclusión. Entre estas dificultades se encuentra el uso y abuso de un lenguaje que reifica las identidades excluidas, la persistencia de la noción del «excluido» como objeto de intervención, la vigencia de las necesidades como carencias más que como potencialidades y la existencia de lógicas mecánicas y lineales en el diseño de programas de intervención.*

### **Palabras clave:**

*Sociología de la pobreza, sociología de la exclusión, intervención social, cambio de paradigma.*

**ABSTRACT**

*The article begins with a brief reference to the current context of economic crisis in Spain. Subsequently, a summary of the theoretical shift sociology of poverty to sociology of exclusion. Then, the main purpose of writing: the identification of the main conceptual, epistemological and methodological difficulties those found in sociology and social work in the study and intervention of poverty and exclusion. Among these difficulties is the use and abuse of language that reifies excluded identities, the persistence of the notion of «excluded» as the object of intervention, the presence of needs as deficiencies rather than as potentialities and the existence of mechanical and linear logic in the design of intervention programs.*

**Keywords:**

*Sociology of poverty, sociology of exclusion, social intervention, paradigm shift.*



## 1 INTRODUCCIÓN

Nuestro objetivo es plantear una reflexión compartida sobre la forma de investigar e intervenir los fenómenos de pobreza y exclusión en un contexto de cuestionamiento de un modelo de desarrollo económico que genera una creciente desigualdad social. Esta reflexión está integrada por un conjunto de planteamientos ambiciosos y, por tanto, con dificultades para poder desbrozarlos con la profundidad que requieren.

A lo largo del texto vamos a abordar, de manera paralela, aspectos que tienen que ver con el estudio de la pobreza y la exclusión, así como aspectos relacionados con el diseño de los modelos de intervención social y la relación que se establece con los «intervenidos». Entre los diversos actores que participamos en el campo de lo social (investigadores, políticos, técnicos, voluntarios, ciudadanos, personas «intervenidas»,...) confluyen variadas formas de mirar, pensar, analizar y actuar que se interrelacionan entre sí. Porque, *«la persistencia de la exclusión social, como virus en constante transformación, rehace los mapas conceptuales y recrea las prácticas sociales»* (García Roca, 2006: 9-10).

Constatamos que esta reflexión también es autocrítica. Como actores académicos y técnicos hemos identificado una serie de elementos teóricos y prácticos que podrían mejorarse en la investigación y la intervención social y ello ha sido posible porque también somos actores sociales que compartimos buena parte de las representaciones, imaginarios y modos de actuación que criticamos. Somos conscientes de que este artículo apunta hacia horizontes que aún están hilvanándose y de que, como mencionábamos antes, tratamos de repensar la manera de mejorar la propia práctica profesional en el ámbito que nos ocupa.

La «coyuntura» socioeconómica actual está siendo una oportunidad para esta reflexión. Partimos del supuesto de que la crisis económica y sus consecuencias sociales ha retroalimentado –y dejado en evidencia– otra crisis pre-existente del modelo de análisis, de pensamiento y de intervención de lo social. Podemos hablar de una crisis paradigmática en el sentido que los modelos vigentes para conocer e intervenir estos fenómenos sociales presentan signos de agotamiento para responder cognitivamente y operativamente a las causas y manifestaciones de la pobreza y la exclusión.



Asimismo, se pretende con el artículo identificar algunas dificultades con las que se han encontrado los estudios sociológicos sobre pobreza y exclusión, así como los modelos de intervención social en los últimos años.

Para llevar a cabo este objetivo describiremos brevemente el contexto de los efectos sociales de la crisis reciente; posteriormente haremos un breve repaso teórico del giro discursivo de la sociología de la pobreza hacia la sociología de la exclusión. En tercer lugar comentaremos algunas dificultades con las que se han encontrado algunos estudios sociológicos y propuestas de intervención en España para finalizar con una serie de ejes reflexivos que, pensamos, pueden abrir caminos (algunos nuevos, otros recuperados del pasado) para un mejor abordaje de las dificultades encontradas.

## **2 LA CRISIS ECONÓMICA COMO FENÓMENO SOCIAL Y COMO OPORTUNIDAD PARA LA REFLEXIÓN INTELECTUAL**

En la mayor parte de los estudios sobre pobreza y exclusión que analizan la situación de España desde la década de 1990 hasta el comienzo de la crisis, se constata que el fuerte crecimiento de la economía española en esos años no tuvo la misma repercusión en la reducción del fenómeno de la pobreza. Especialmente relevante es que los hogares en situación de pobreza severa, como demuestra el VI Informe de la Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA, 2008), persiste en España desde el año 1994 sin apenas variación (2,6% y 4%) a pesar del crecimiento económico (crecimiento interanual del PIB en torno al 3% entre 2001 y 2007) y de las mejoras en los sistemas de protección social. Desde el año 2008 se ha escrito mucho, y desde muy variadas perspectivas, sobre la crisis económica y sus consecuencias sociales. La masiva destrucción de empleo, la moderación salarial, la debilidad de los sistemas de protección social y los límites de la red familiar de apoyo explican en buena medida el deterioro de las condiciones de vida en España. Se ha incrementado la desigualdad social, ha aumentado el empobrecimiento general de la población, siendo éste especialmente intenso y grave en el caso de la pobreza severa, y se introducen niveles de fragmentación social en nuestro país cuyo impacto social a futuro es cada vez más preocupante (FOESSA, 2013). Como consecuencia de estos factores, la población en situación de exclusión en España ya asciende al 25%, y afecta a más de 11.746.000 personas. En todo caso, dos de cada tres personas estaban ya en situación de exclusión antes de la crisis económica, lo que pone en cuestión el modelo de desarrollo económico y social (FOESSA, 2014).



Aterrizando en la cotidianidad de los agentes sociales que trabajan en el campo de lo social, percibimos inicialmente cierto desánimo y desasosiego que con el paso del tiempo se ha ido tornando en ansiedad y/o resignación. En general se están atendiendo en sus servicios a numerosas personas con graves y urgentes demandas, que acuden con una fuerte carga de angustia. Algunas personas visitan los servicios sociales por primera vez, otras personas, con las que ya se había trabajado antes satisfactoriamente, vuelven a acudir a solicitar ayuda por efecto de la crisis. Y en este contexto de incertidumbre surgen preguntas relacionadas con el sentido y el alcance de los esfuerzos emprendidos, de si algo está fallando en nuestro modo de intervención, en el modelo de sociedad actual, o en ambas cuestiones simultáneamente. Muchos tienen la sensación de ser *muros de contención*, y crece el desaliento y la incertidumbre ante lo que los nuevos tiempos puedan deparar. En este contexto se enmarca nuestra aportación, pues creemos que antes que callar por el temor a equivocarnos o esperar a cubierto mientras cesa el vendaval, es también este momento una oportunidad de revisarnos, de reflexionar sobre nuestras lógicas de pensar y hacer en lo social, de retomar ideas de nuestra trayectoria histórica y/o de crear nuevas alternativas que abran y exploren nuevos caminos por andar.

### 3 UN BREVE RECORRIDO POR LOS CONCEPTOS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN EN LA SOCIOLOGÍA

Desde finales del siglo XIX las principales teorías de las ciencias sociales sobre la pobreza y la exclusión estuvieron fundadas por intelectuales que ejercían la intervención social directa. Esto se evidencia con mucha claridad en la historia de la sociología norteamericana. Efectivamente, a mediados del siglo XIX (1851), la Comisión de extranjeros de Massachussets, entidad creada para la solidaridad y la protección de los derechos de las minorías pasó, en sólo quince años, a ser el núcleo de la Asociación Norteamericana de Ciencias Sociales, cuyos objetivos eran «Contribuir al desarrollo de la ciencia social, y guiar el espíritu público a los mejores medios prácticos de promover las reformas legislativas, [...] la prevención y represión de los delitos [...] y la difusión de sanos principios sobre las cuestiones de la economía, comercio, finanzas» (Bottomore y Nisbet, 1978: 329).

En España, los primeros estudios sobre la marginalidad y la pobreza no fueron estrictamente académicos porque estaban igualmente motivados por el deseo de cambio social y guiados por una finalidad clara: la intervención. Cabe destacar como hito significativo de los estudios territoriales, los realizados



sobre la comarca de Las Hurdes (Extremadura) entre 1904 y 1908. Estas primeras aproximaciones fueron protagonizadas por agentes del cambio inspirados en el reformismo social y la beneficencia (Casado, 2007).

Los estudios de la primera mitad del siglo XX estuvieron impulsados por estas corrientes. A principios de la segunda mitad se sumó con notoriedad la corriente marxista centrada en el análisis de la explotación capitalista del proletariado a través del enfoque materialista dialéctico. Los efectos de la industrialización, la urbanización y las migraciones del campo a la ciudad dejaban entrever la nueva pobreza urbana.

En la segunda mitad del siglo XX, la Iglesia Católica realizó esfuerzos significativos por emprender estudios con un marcado carácter científico. En el año 1965 realizó el «Plan CCB», un apelativo del Plan de Asistencia Social, Promoción Social y Beneficencia que incluía una ambiciosa investigación empírica para diagnosticar las necesidades sociales a nivel nacional con análisis sectoriales en alimentación, sanidad, instrucción, vivienda, trabajo y rentas personales (Casado Pérez, 1999).

Las primeras macro encuestas de hogares sobre la situación social de España fueron realizadas durante los últimos años del franquismo por FOESSA en los años 1966 y 1970 (De Miguel, 1987). A nivel metodológico destacó, como un estudio pionero, el trabajo de FOESSA titulado «Tres estudios para un sistema de indicadores sociales» de 1967 (Iturrate, 1981). De este modo, los estudios sobre la pobreza en España en la segunda mitad del siglo XX, pueden diferenciarse en tres grandes tendencias: estudios empíricos institucionales, estudios críticos de corte marxista (Iturrate, 1981: 592) y estudios aplicados a la asistencia social cercana a la Iglesia Católica<sup>(1)</sup> (Casado, 2007).

En la década de los sesenta y setenta predominó el concepto de pobreza como privación de bienes básicos para la supervivencia. En esa década destacaron las investigaciones de Oscar Lewis sobre la «cultura de la pobreza», que influenciaron considerablemente la teoría sociológica<sup>(2)</sup>. En los setenta el francés René Lenoir (1974) empleó por primera vez el término «exclusión» para referirse a la situación que sufren las personas más desfavorecidas socialmente. Paralelamente, en Estados Unidos surgió la expresión «infraclases urbanas» (*Underclass*) para referirse a las personas que se encuentran en la línea más extrema de la desigualdad social. En la República Federal Alemana se utilizó

(1) Como ejemplos podemos citar el estudio promovido en 1965 por Cáritas Española y elaborado por E. Couceiro; J. de la Cueva y R. Echarren.

(2) Lewis (1964) consideraba que existía un conjunto de normas y valores propios de los pobres que de alguna forma ataban a estas personas en círculos viciosos que les impedía salir de la pobreza.

el concepto «*Ausgrenzung*» que significa «fuera de las fronteras sociales». No obstante, la Unión Europea<sup>(3)</sup> optó por el término francés, la introdujo en sus programas y a partir de ahí se extendió en los países que la conforman (Subirats, 2006).

En la década de los ochenta el Consejo de Europa definió a los pobres como «aquellas personas que disponen de ingresos inferiores a la mitad de la renta media per cápita del país» (II Programa de Lucha contra la Pobreza, 1984). Esta definición fue ampliamente acogida por universidades e instituciones no gubernamentales de toda Europa y reflejada en decenas de estudios cuantitativos que medían la pobreza territorial (municipios, comarcas, provincias y comunidades) y sectorial (gitanos, transeúntes, chabolistas) (Casado, 2007: 626).

A finales de los noventa se consolidó el discurso de la exclusión social como fenómeno multidimensional, interdependiente y factorial. Los estudios asumieron un enfoque más sistémico, comprensivo y constructivista, incluyendo variables culturales, relacionales, simbólicas, políticas,... hasta entonces inusuales. Destacaron los estudios empíricos de corte cualitativo. En esta consolidación tuvieron mucho que ver las corrientes del Desarrollo Humano (PNUD, Max-Neef, 1993; Sen, 2000), y se pasó a una fase de transición en el que disminuyó la fuerza del concepto pobreza como macrocategoría única y emergió el concepto multifacético de exclusión social.

En esa misma década, el trabajo de Robert Castel (1997) identificó la metamorfosis la cuestión social, como el proceso de «derrumbe de la sociedad salarial» que atravesaba la totalidad de la estructura social y producía una «onda expansiva» en la que los procesos de desafiliación laboral erosionan las protecciones y agudizan la vulnerabilidad de los órdenes normativos.

Es de destacar también la concepción simmeliana de la pobreza de Serge de Paugan (2004) que en su tipología de la formas elementales de la pobreza, elaborada tras décadas de investigación comparada en Europa, distingue entre la pobreza integrada (condición social de una gran parte de la población), pobreza marginal (minoritaria y estigmatizada, incapaz de insertarse sin intervención social externa) y pobreza descalificadora (relacionada con el incremento de la precariedad, amenazante para el orden y la cohesión social).

(3) La adopción del término «exclusión social» en el discurso oficial de la Unión Europea ha reforzado no sólo un nuevo paradigma de investigación, sino que ha promovido nuevas alternativas para los planificadores de la intervención social. Como señala Subirats (2006) en la definición del I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1975-1980) sólo se hablaba de pobreza y ésta se entendía como la resultante de la desigual participación económica en términos estrictamente monetarios. En el II Programa (1984-1988) también se subrayó la falta de recursos económicos, pero se introdujo una dimensión de privación cultural y social. El concepto de exclusión apareció citado en los materiales de la Comunidad Europea (en el preámbulo de la Carta Social Europea de 1989).



En este sentido, el VI Informe FOESSA (2008: 55) definió la exclusión como «un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un debilitamiento de los lazos sociales, un descenso de la participación social y, por tanto, una pérdida de derechos sociales.» Esta definición se integró a los estudios sobre el capital social (Coleman, 1990; Putnam, 1993; Bourdieu, 2001), que no tardaría en convertirse en macro concepto que abriría nuevos marcos explicativos de la pobreza (Atria y Siles, 2003).

Sin embargo, a pesar del cambio en los discursos científicos y, de forma más leve, en las representaciones sociales, no se puede afirmar que haya habido un cambio del mismo calado en los paradigmas de intervención social. El enfoque metodológico no ha variado en la misma dirección que los enfoques teóricos. La dificultad en el cambio de las prácticas está fundamentada en la preeminencia de las metáforas o imaginarios sociales que definen la figura del pobre y de la situación de pobreza en la práctica de los agentes sociales que operan en el campo de lo social y no tanto de los esfuerzos de transformar los modelos de análisis e intervención. Buena parte de la política social española (como ocurre a nivel global con los Objetivos del Desarrollo del Milenio) sigue anclada al paradigma economicista y unidimensional. La fuerza de estas metáforas tiene su origen en algunas raíces epistemológicas (la forma en que las ciencias sociales conocen la pobreza está determinada por una relación de saber-poder) y en raíces ontológicas (la forma en que los sujetos u observadores de las sociedades occidentales capitalistas –por lo general intelectuales de clase media– se identifican, autodefinen y posicionan ante el pobre). Ahondaremos en estas últimas afirmaciones más adelante.

## 4 PARADOJAS EPISTEMOLÓGICAS Y METODOLÓGICAS DEL ABORDAJE DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

En un trabajo anterior (Espeleta Fernández y Gómez-Quintero, 2012) identificamos una serie de bloqueos o dificultades con los que se encuentran muchos estudios realizados sobre la pobreza y la exclusión en las dos últimas décadas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Una de las cuestiones que destacaron en el trabajo citado fue que la realidad conocida sobre la pobreza y la exclusión está fuertemente condicionada por la disponibilidad de los datos y el acceso a las fuentes, no por la propia manifestación del fenómeno como objetivación de las interacciones y relaciones sociales estratificadas o desiguales. El conocimiento de la pobreza ha



estado influenciado notablemente por «la naturaleza de la información posible o disponible» (Casado, 2007: 617)<sup>(4)</sup>.

En este sentido, y de acuerdo con Laparra y Pérez (2008), necesitamos herramientas conceptuales y metodológicas que complementen la perspectiva sobre las diferencias de riqueza que existen en nuestras sociedades. Ciertamente los estudios de pobreza nos han aportado información muy significativa sobre las fuertes desigualdades sociales en la distribución de ingresos y la privación en el acceso a bienes y servicios, pero estos análisis siguen focalizándose hacia la dimensión económica del fenómeno. Sin embargo, «la constatación de la multidimensionalidad y la complejidad que presentan los problemas de los sectores de población más desfavorecidos (que no son exclusivamente la falta de ingresos) hace que sea necesario complementar ese análisis de las desigualdades económicas con otra perspectiva más omnicomprendensiva» (Laparra y Pérez, 2008: 11-12).

Los enfoques multidimensionales han sido utilizados en algunas investigaciones realizados sobre la pobreza en algunas comunidades autónomas como Andalucía (Pérez Yruela, Sáez Méndez y Trujillo Carmona, 2002) y Asturias (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo Carmona, 2004). En estas investigaciones se han combinado enfoques cuantitativos y cualitativos que caracterizan las tipologías de la pobreza y la exclusión; exploran dimensiones tales como el nivel de estudios, las condiciones de salud, la vivienda y los sistemas de protección social; e incluyen, autopercepciones de la pobreza y trayectorias sociales de exclusión.

No obstante, algunos de los estudios sobre la pobreza y la exclusión hablan de «colectivos» más que de «procesos», precisamente por la visibilidad material de los primeros y por la dificultad de aprehender a los segundos. Los criterios de medición de la pobreza a partir de los ingresos económicos, de la localización territorial y de la sectorización sociodemográfica han sido muy recurrentes en las ciencias sociales que abordan estos fenómenos: el estudio de FOESSA y EDIS (1995:20) tiene como objetivos cuantificar la extensión del fenómeno, localizarlo, identificar la gravedad de las situaciones, describirlas cualitativamente y «tipificar las pobrezas». Entre los resultados de este otro estudio de Pérez Yruela *et al.* (2009) se habla de una «tipología social de situaciones de pobreza relativa y exclusión social»: personas mayores con rentas

(4) Los primeros estudios realizados en España en el siglo XX tenían como fuente de información la observación directa debido a su valoración intelectual (posible influencia de la antropología) y a la inexistencia de datos estadísticos. Sin embargo, la tecnificación de la sociología, y la creación de organismos e instituciones oficiales significó un giro en los enfoques metodológicos. La Ley de 31 de diciembre de 1945 creó el Instituto Nacional de Estadística, con la misión de elaborar y perfeccionar las estadísticas demográficas, económicas y sociales ya existentes, la creación de otras nuevas y la coordinación con los servicios estadísticos de las áreas provinciales y municipales.



muy bajas y escasa red social, mujeres solas con cargas familiares, personas con una situación laboral muy precaria, personas con dolencias crónicas de salud, menores y adolescentes en situaciones de dificultad y gitanos e inmigrantes en situación irregular (Pérez Yruela, 2009: 171-175). Otra categoría muy recurrente, además de los «colectivos», es la de los «perfiles» de la pobreza (Domínguez Pachón, 2010) y de la exclusión (Trabada Crende y Camacho Gutiérrez, 2000).

A pesar de que Pérez y Laparra también sugieren abordar «análisis monográficos de algunos colectivos que ocupan un lugar importante en el espacio de la exclusión social» en España, señalan igualmente el déficit de metodologías compartidas de investigación que utilizan indicadores tradicionales, por ser los únicos que permiten la comparabilidad autonómica e internacional. Asimismo sugieren promover la introducción de perspectivas longitudinales y dinámicas, así como miradas de género e intergeneracionales.

La identificación y caracterización de los colectivos y perfiles de la pobreza y la exclusión han significado un importante avance en los estudios sociológicos en España en las últimas décadas. Han permitido llamar la atención de las políticas públicas para especializar sus programas y actuaciones, así como orientar el trabajo de las organizaciones de acción social en el diseño e intervención de medidas específicas a los colectivos identificados.

Sin embargo, el uso exclusivo del modelo teórico de «colectivos» y «perfiles» podría acarrear, sin pretenderlo, la producción de atribuciones fortuitas de una serie de fenómenos hacia una parte de la población que, en efecto, comparte unos rasgos sociodemográficos (ser mujer sola con cargas, inmigrante sin papeles o gitano sin trabajo), pero no todos (elevado capital social o cultural, situación económica coyuntural o transitoria, bajos niveles de consumo, etc.). Podemos afirmar, en consecuencia, que el *dato* (especialmente numérico, estadístico y sociodemográfico), tiene sentido siempre que vaya acompañado del análisis del proceso social, de los factores estructurales que lo condicionan y de las interacciones entre los elementos, ya que, por sí solo, desvirtúa el carácter revelador y complejo de los fenómenos sociales.

Al respecto, Paugam (2005) afirma que la sociología de la pobreza no puede reducirse a un enfoque descriptivo y cuantitativo de los pobres, y realiza, por el contrario, un análisis comparado de las representaciones sociales que originan y legitiman una relación de asistencia entre la sociedad mayoritaria y aquellos asignados en una posición de dependencia.

En todo caso, observamos también que se ha pasado de estudios centrados exclusivamente en el análisis de las condiciones materiales de existencia



(enfoque estructuralista y demográfico) a un mayor abordaje de las disposiciones sociales (enfoque fenomenológico), existiendo un mayor esfuerzo en el estudio del factor subjetivo de la exclusión. Esta tendencia se ha materializado en un mayor empleo de técnicas cualitativas, como entrevistas en profundidad e historias de vida de personas en situación de exclusión social; muchas veces complementando con análisis cuantitativos los temas analizados.

Por otra parte, son numerosos y cada vez más abundantes, los argumentos que los actores políticos esgrimen a raíz de la crisis que hacen tambalear el modelo actual de protección social, de servicios sociales y de intervención social, donde se habla mucho de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema, y se cuestiona en ocasiones la sustentación económica y, en otras, incluso, la legitimidad del sistema<sup>(5)</sup>.

El círculo «virtuoso» que la Modernidad estableció entre técnica y eficacia, entre recursos y resultados, entre instrumento y bienestar, se expandió por buena parte de los imaginarios (y por tanto de las prácticas) de la intervención social. Los esfuerzos de inserción social bajo esta lógica de intervención recaen sobre el que está afuera, puesto que es la «persona intervenida», como si fuera una realidad autónoma, la que tiene que incorporarse a la sociedad –de la que no se cuestiona su necesidad de cambio–. Esta lógica de intervención de la ingeniería social tiene sus raíces en el paradigma cartesiano, que, a través del método analítico, divide en partes, organiza y jerarquiza los pensamientos y los problemas. Por ello podemos afirmar que se trata de una crisis paradigmática, sobre «*una lógica del pensar y del hacer (que son una misma cosa) que nos gobierna sin que seamos conscientes*» (Renes *et al.*, 2007: 22). La fragmentación, el cuantitativismo y la linealidad son grandes virtudes cartesianas profundamente arraigadas a nuestro imaginario y en nuestras prácticas, que están teniendo serias limitaciones para lograr cambiar las situaciones que se abordan desde la intervención social.

La lógica fragmentadora nos ha conducido a acciones sectorializadas e «hiper-especializadas», por áreas de intervención, sectores o territorios, atendiendo a los problemas específicos y no al conjunto de situaciones; asignando *fases de intervención concretas a colectivos*, con lo que a veces son las «personas intervenidas» las que han de adaptar sus necesidades a lo que les ofrece el Sistema de Protección y no al contrario.

Con todo esto, tenemos indicios suficientes para considerar que, en el fondo, las formas de percepción, de análisis y de intervención sobre la exclusión

(5) Estos discursos que cuestionan la sostenibilidad del sistema de protección social, y por tanto ponen en cuestión por la vía de los hechos los derechos ciudadanos, están anclados en la ideología de la seguridad y la criminalización de la pobreza, como García Ruiz (2012) expone en «La gobernanza del miedo: ideología de la seguridad y criminalización de la pobreza».



contienen actitudes excluyentes. El *otro* sigue siendo objeto de conocimiento e intervención y no un sujeto/ciudadano igual ante el Estado y con los mismos derechos. Desde el punto de vista político no es plenamente ciudadano y, desde el punto de vista de la intervención social, no es igual en términos de libertad para decidir sobre su propio proceso. Cuando el sujeto entra en determinados procesos de inserción pierde un margen de libertad y autonomía por el condicionamiento al que se ve sometido y por el carácter técnico del proceso.

Llegados a este punto, consideramos que existen elementos suficientes para proponer la reflexión de algunos postulados que han estado muy presentes en el análisis y en la intervención social de la pobreza y la exclusión. Esta reflexión se podría enmarcar, siguiendo a Vidal (2007) y a Ruiz Ballesteros y Solana Ruiz (2013) en una crisis paradigmática mayor, que abarca a las propias instituciones de la modernidad en las que destacan las limitaciones de las instituciones científicas, la tendencia de una producción científica social que tiende a ser capitalista, y en los procesos de departamentalización de la realidad que ignoran su propia complejidad.

## **5 REPENSAR EL ANÁLISIS Y LA INTERVENCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

A continuación vamos a exponer las que, a nuestro juicio, son las principales dificultades con las que se enfrentan las ciencias sociales, no sólo como conjunto de disciplinas que estudian la pobreza y la exclusión, sino también como herramientas para la planificación de la intervención social.

Pretendemos plantear estas dificultades en forma de cinco propuestas que apuntan hacia un cambio paradigmático:

- a) Evitar el abuso de un lenguaje que reifica las identidades excluidas.
- b) Superar la noción del excluido como objeto de intervención.
- c) Recuperar las necesidades como potencialidades del sujeto.
- d) Explorar caminos de pensamiento complejo.
- e) Introducir la lógica dialógica del acceso y del arraigo.

Vamos a desgranar cada uno de estos cinco puntos porque los consideramos nucleares para centrar la reflexión que sugerimos en este texto.



## a. Evitar el uso y abuso del lenguaje categorizante que reifica las identidades excluidas

El primero de los puntos es el tipo de lenguaje construido y usado por parte de los estudios sociales. Como bien han señalado grandes intelectuales como Wittgenstein, *los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo*. Una de las tareas del investigador social es identificar las problemáticas sociales para hacerlas evidentes, sin embargo, esta cualidad denotativa encierra paradojas que crean efectos perversos sobre las prácticas técnicas y políticas.

El uso de expresiones como «colectivos excluidos» a los que se describe y tipifica con perfiles sociodemográficos del tipo «inmigrantes en situación irregular», «mujeres solas con hijos» o «personas de etnia gitana» representan una gran paradoja.

Los investigadores deberíamos tener la capacidad de definir el fenómeno sin equiparlo a las características sociotípicas de los sujetos para evitar las atribuciones fortuitas. Desde las nociones clásicas de *hecho social* de Durkheim, pasando por los *tipos ideales* de Weber o las ideas de *estructuras objetivadas* de Berger y Luckman, los analistas intentan definir su objeto de estudio como conjuntos de interrelaciones sociales que asumen una entidad propia capaz de ser abstraída de las biografías de los actores sociales.

De este modo, deberíamos ser capaces de definir la pobreza y la exclusión sin identificarla directamente con la existencia de los pobres y excluidos. Estos fenómenos pueden ser un conjunto de interrelaciones dinámicas basadas en la desigual distribución de poder que separan a unos individuos de otros. No podemos hablar de *los excluidos* como los actores que definen el fenómeno de la exclusión, sino como actores sociales que se encuentran en una posición social subalterna; que se ven en un escenario en el cual interpretan una serie de normas o son movidos por una serie de significados. Identificar a los actores sociales con las situaciones, circunstancias sociales o carencias, es reducir la multiplicidad y complejidad de roles, estatus, universos simbólicos e imaginarios a su mínima expresión. De tal forma que, sin pretenderlo, las ciencias sociales crean etiquetas o estereotipos que se vuelven en contra de los «inmigrantes en situación irregular», las «mujeres solas con hijos» o las «personas de etnia gitana» al ser tachados de «excluidos». En estos casos los científicos sociales contribuimos a crear profecías autocumplidas (al establecer tipologías de la realidad) que deforman y encorsetan a las personas como si éstas fueran las que ontológica y exclusivamente les constituyen identitariamente.

Lo más delicado de este proceso no es sólo la contribución a los estereotipos sociales que legitiman cierta culpabilidad del pobre o que le despojan de



su identidad (Carrasquilla, 1996), sino que los propios sujetos definidos por estas formas de saber y de poder pueden terminar creyendo que lo son (Teorema de Thomas) y generar prácticas consecuentes de dependencia, pasividad y desmotivación que legitimen las concepciones previas. En este sentido, cuando el «excluido» es un «otro» definido por lo que no tiene (Carrasquilla, 1996) y nos dejamos llevar por la «tiranía de la carencia» (García Roca, 2007: 41-42) «*la persona asistida queda reducida a su situación carencial. Aquellos seres humanos que eran identidades múltiples, [quedan] reducidos a meros seres asistidos*». Una especie de subjetividad imperfecta o inacabada que «algún día estará integrada».

En este sentido, creemos conveniente ser más cuidadosos en nuestro uso del lenguaje y referirnos a personas que están «en situación de» pobreza y exclusión social, caracterizando las situaciones y condiciones sociales sin identificarlas con las características de la identidad de esas personas. Entre otras cosas, porque como anteriormente señalamos, nuestro imaginario colectivo se apodera de nuestros marcos conceptuales en los estudios sociológicos y en la intervención social. Sin embargo, «*si nos olvidamos de esto, no intervenimos en los nudos gordianos de la pobreza y la exclusión" (...) y además de atentar contra su dignidad (la de las personas intervenidas) (...) la propia acción, la propia intervención, no tendrá base, ni punto de apoyo para afrontarla*» (Renes, 2004: 13-14).

En otra parte (Gómez-Quintero y Duran Monfort, 2014) hemos hablado de la emancipación epistémica protagonizada por sujetos que han dado un giro semántico a las expresiones negativas que los definían: desde el movimiento cultural afroamericano *black is beautiful* en la década de 1960, que pretendía resignificar el sentido peyorativo de «lo negro», hasta el Movimiento por una vida independiente que reivindica en España la sustitución del término «discapacidad» por «diversidad funcional». De forma similar algunos movimientos sociales feministas o indigenistas denuncian los efectos perversos de un lenguaje inconscientemente androcéntrico y occidental para reivindicar mayor autonomía en las formas de representación.

## **b. Superar la noción del excluido como objeto de intervención y considerar a la persona como sujeto participante**

Como hemos afirmado, los estudios y, sobre todo, los procesos de trabajo con personas en situación de exclusión, suelen ubicarlos en un rol pasivo, como «objetos de estudio», «beneficiarios» de una prestación o «usuarios» de los servicios sociales.

Este lenguaje se incardina en una lógica de percepción social que tiene su génesis en el paradigma estructuralista, que durante décadas ha centrado el interés en la explicación de las causas y los mecanismos generadores de pobreza

y la exclusión basándose fundamentalmente en el estudio de las condiciones materiales de existencia. Posteriormente, desde paradigmas fenomenológicos y constructivistas, algunos autores han reivindicado el regreso del sujeto como ser «pensante», con capacidad de acción (actor social) y elección (agente social). El siguiente cuadro de Fuch (2001), que recoge Aliena (2010), señala los principales elementos de interés de la corriente *Back to People* (volvamos a las personas) como oposición a la que denomina *Structures before People* (estructuras antes que las personas).

**Tabla 1. Comparación entre el modelo centrado en las personas y centrado en las estructuras**

<i>Back to People</i> se centra en:	<i>Structures before People</i> se centra en:
<i>Agency</i> (acción libre)	Estructura
Razones	Causas
Acción	Conducta
Micro	Macro
Intenciones	Mecanismos
Mundo de la vida	Sistemas
Humanidades	Ciencia
Lo blando	Lo duro
Comprensión	Explicación
Mente	Cuerpo
Sujeto	Objeto

Fuente: Fuchs, 2001; los rótulos son propios de Antonio Aliena.

No seremos nosotros quienes neguemos la relación de poder y, por tanto, el rol «asimétrico» que se establece siempre desde la posición hegemónica del «investigador» o «interviniente» sobre la persona «investigada» o «intervenido». Sin embargo, las condiciones y el modo en que se produzca la relación son determinantes en que ésta provoque dinámicas incluyentes (que empoderan y dotan de sentido a la persona en situación de exclusión) o excluyentes (que intensifican su conciencia de dependencia institucional y sentimiento de «residuo» desechable y superfluo) (Bauman, 2004).

Cuando enfatizamos el análisis y la intervención en las carencias, y en los rasgos externos y observables de las situaciones de pobreza y exclusión



podemos llegar a convertir a las personas en objeto de control o de ayuda perdiendo de vista sus capacidades resilientes y emancipatorias como agentes sociales para llevar a cabo estrategias de supervivencia, de auto-organización, para luchar y no sucumbir a sus circunstancias o para tratar de «romper» su destino (García Roca, 2007). Es necesario centrar más el discurso en los sujetos. Debemos incorporar en el estudio y en la intervención social los factores relacionales y simbólicos que explican los hondos procesos de generación y reproducción de la exclusión. Exclusión que, a la postre, es un proceso de irresponsabilización del *otro*, de alguien contra alguien, donde *uno* violenta la dignidad y singularidad del *otro* y no se le reconoce con todos sus derechos y sus capacidades (Vidal, 2010).

### c. Revisar la percepción de las necesidades como potencialidades del sujeto

La exclusión social se sigue definiendo también desde las necesidades. Tradicionalmente, las teorías de necesidades han enfatizado las necesidades primarias, especialmente las que tienen que ver con la satisfacción de bienes materiales y donde domina la lógica del «más es mejor», esto es: cuanto más se tenga, mayor será la realización humana (Múnera, 2007).

En el imaginario de los agentes sociales que operamos en el campo de lo social tiene especial repercusión el sistema de necesidades piramidal de Maslow, que jerarquizando las necesidades ordenadas por imperativo biológico, no contempla algunas necesidades que teóricos posteriores consideran fundamentales para desarrollarse como persona. En este sentido, consideramos oportuno recuperar la teoría del Desarrollo a Escala Humana de Max-Neef (1993) para contemplar las necesidades de los seres humanos (de todos, no exclusivamente de los que están en situación de exclusión) no sólo como carencia o deficiencia, sino también como potencialidad, ya que su satisfacción está asociada en muchos casos a la posibilidad de creatividad de los individuos y sociedades que requieren de la producción o adecuación de valores, objetos, actividades y relaciones para su satisfacción. Por su parte, la teoría de necesidades humanas de Doyal y Goug (1994) coincide con Max Neef en que las necesidades no son secuenciales, sino simultáneas. Estos autores británicos diferencian entre las necesidades básicas (salud física y autonomía personal) y las necesidades intermedias o satisfactores que están condicionados culturalmente.

Otra propuesta más reciente a tener en cuenta es la formulada por Fernando Vidal (2009), que bajo una lógica similar a la teoría del «Desarrollo a Escala Humana», al menos en lo metodológico, plantea las siguientes cuatro necesidades básicas de las personas: necesidad de estar o de presencia, necesidad de



hacer, necesidad de tener y necesidad de ser. Es preciso abordar todas estas necesidades si se plantea el desarrollo integral de la persona humana, pues se dan de manera simultánea, tienen carácter reticular (en forma de red) y son también capacitadoras y fuente de derechos. «Tenemos que revisar radicalmente los diagnósticos de necesidades y recomponer nuestra intervención sabiendo que tienen que responder a todos esos ámbitos de necesidad» (Vidal, 2010: 8).

En esta dirección ha habido cambios conceptuales muy significativos que no siempre se ven recogidos y aplicados en las políticas públicas y sociales.

#### **d. Evitar la simplificación y explorar/extender nuevos caminos de pensamiento complejo**

La cuarta de las cuestiones que queremos desgranar tiene que ver con los paradigmas analíticos y metodológicos empleados por los estudios sociales. A pesar de las novedades epistemológicas que cuestionan una relación unidireccional de sujeto-objeto, muchos de los trabajos de investigación y planificación social mantienen el paradigma convencional.

Muchos siguen pensando en relaciones lineales y causales; es decir, creen que incidir en una causa determinada conlleva una consecuencia esperada. Nada más lejos de la realidad. La causalidad lineal o mecánica parte del supuesto de que la intervención social se diagnostica, se planifica y se ejecuta para solucionar un problema. En tal argumentación y suponiendo que todos los pasos se realicen adecuadamente, se obvia la impredecibilidad y la libre voluntad del sujeto.

La preeminencia de tales supuestos es una actitud contumaz. Las personas en situación de pobreza y exclusión son también sujetos de conocimiento y acción. Desde hace décadas algunas metodologías como la Investigación Acción Participativa o las nociones de epistemologías locales y conocimientos subalternos han evidenciado que estos actores sociales no son objetos pasivos. La atribución unidireccional de «identificación de necesidades» y «adjudicación de recursos» desde una condición de poder político o científico ha demostrado su fracaso.

Como elementos que emergieron hace décadas, pero que no han tenido poca incidencia en los métodos de investigación e intervención, conviene citar la perspectiva autopoietica de las ciencias sociales (Arnold Cathalifaud *et al.*, 2011); la teoría de sistemas aplicada al binomio inclusión/exclusión (Robles, 2006) y otras formas de complejidad en las ciencias sociales (Ruiz Ballesteros y Solana Ruiz, 2013). Por tanto, suponer que existen formas simples de dominación entre ricos y pobres, capitalistas y proletarios, es desconocer las formas



complejas de hegemonía. Tanto para Foucault (1977) como para Morin (1990) y Gramsci (1986), diferenciar dos partes que luchan por el poder o por una gratificación no tiene sentido (como sí lo reconoce el marxismo clásico o los marxistas contemporáneos como Lewis Coser, 1970), ya que hablar de un todo compuesto por partes es una visión simplificada; en cambio, «la visión compleja dice: no solamente la parte está en el todo; ¡el todo está en el interior de la parte que está en el interior del todo!» (Morin, 1990: 125). Bajo esta lógica podríamos decir, con otras palabras, que en muchas ocasiones las dificultades de la intervención social se enfrentan a una paradoja por la cual, tanto el opresor como el oprimido, tanto el rico como el pobre, comparten los mismos imaginarios que legitiman la desigualdad.

En este orden de ideas, no hay relaciones de causalidad simple entre las partes, como si se tratase de un modelo de piezas mecánicas de relaciones unidireccionales como hemos señalado antes, por el contrario, en las relaciones sociales predomina la múltiple influencia. El efecto de una acción inicial puede retroactuar para estimular o incidir sobre la intencionalidad de la acción inicial (Morin, 1990: 123).

Un ejemplo de causalidad circular retroactiva (Morin, 1990) en el ámbito de atención a la pobreza y la exclusión es, en algunos casos y con muchos matices, la forma de cubrir las necesidades económicas básicas por parte de algunas entidades sociales que contribuye a perpetuar las disfunciones en el acceso a los recursos y prestaciones económicas de los Servicios Sociales públicos. Así mismo, podríamos sugerir que el ejercicio de la mendicidad se ve motivado e incentivado por la disposición de las clases medias y altas a donar dinero en la calle a las personas que carecen de hogar.

La propia noción de satisfactores destructores, inhibidores o pseudo-satisfactores (Max-Neef, 1993) encierra implícitamente la idea de los posibles efectos perversos que acarrearán determinadas formas de atender necesidades bajo el paradigma lineal y conductista.

En definitiva, si la realidad es compleja, habrá que caminar hacia análisis complejos y también hacia evitar la simplificación en la intervención social. A pesar de que no podamos abordar y comprender toda la dinámica que encierra el fenómeno de la exclusión social desde sus diferentes perspectivas y lógicas de análisis, no debemos caer en modos fragmentados de análisis y acción que damos cuenta como si de *un todo* se tratasen, sin haber «entendido y captado lo que es la “matriz” de la exclusión de las personas, grupos, colectivos, situaciones que actúa» (Renes, 2004).



## e. Introducir la lógica dialógica del acceso (movilidad social) y del arraigo (reconciliación social)

Para desarrollar algunas pistas que permitan abrirnos a otras formas de pensamiento complejo, nos basamos en un lúcido y sugerente planteamiento de Renes *et al.* (2007). Ellos parten de la idea de Robert Castel, de que la exclusión viene provocada por la ruptura de dos mecanismos yuxtapuestos. «*Por una parte, hay un mecanismo de acceso: la incorporación a la actividad económica y social por parte de sectores dependientes (...). Por otra, hay mecanismos de arraigo que tienen que ver con la existencia de vínculos sociales, como la solidaridad (...), las redes comunitarias en que los individuos se encuentran integrados, y los vínculos familiares*» (Renes *et al.*, 2007: 18).

Para que la intervención social sea incluyente, afirman, se debe equilibrar ambas dimensiones. Los modos para combinar ambos ingredientes no son sencillos, pero buena parte de nuestra intervención se sustenta fundamentalmente en satisfacer con recursos que provean de ingresos económicos y bienes materiales aquellas necesidades que se detectan, trabajando muchas veces desde la presión de la urgencia y el corto plazo, y este *modus operandi* se ha intensificado todavía más desde el inicio de la crisis económica. Están siendo cada vez más escasas las instituciones y los profesionales que tienen posibilidad de plantear procesos de trabajo en un medio y largo plazo desde claves de acompañamiento personal, que trabaje íntegramente con el sujeto desde sus potencialidades y responsabilidades, que conduzcan a posibilitar espacios de apoyo y restablecer vínculos, potenciando actitudes de resiliencia<sup>(6)</sup> y que permitan al sujeto intervenido «soñarse fuera» de las situaciones que está viviendo (Vidal, 2010).

Y siendo conscientes de que es más factible incidir en el acceso que sobre el arraigo, consideramos que «*estas dos lógicas constituyen un sistema dialógico que precisamos encarar analíticamente para aproximarnos de forma compleja a la intervención social. Desde cada una de ellas se construyen dos universos que, simultáneamente, se desarrollan de manera antagónica, complementaria y concurrente, enmarcando dos formas de asumir las intervenciones*» (Renes *et al.*, 2007: 19).

(6) La Real Academia de la Lengua Española define resiliencia como la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas.

**Tabla 2. Lógica del acceso y del arraigo en la intervención social**

Constituyentes de la intervención	Lógica del acceso	Lógica del arraigo
Percepción del objeto de intervención (la realidad)	Desigualdad: fruto de la ausencia de recursos para afrontar las necesidades del cambio social.	Desigualdad: fruto de procesos de desafiliación y desarticulación social.
Lógica recursiva	A necesidades corresponden recursos.	A procesos de exclusión corresponde procesos de reconstrucción y empoderamiento.
Abordaje	Sistemas especializados y articulados que garantizan recursos como forma de derecho social.	Generar y fortalecer espacios de apoyo, auto organización de las respuestas sociales.
Estrategia	Catálogo de servicios/prestaciones.	Iniciativas singulares.
Modelo de garantía	Normativo.	Cívico-flexible.
Respuesta moda	La prestación.	El proceso colectivo.
Presencia técnica	El técnico «gestor».	El técnico «acompañante».
Posición afectados	Receptor prestaciones-recursos.	Participante.
Situación ideal	Calidad de vida/felicidad.	Ciudadanía activa/felicidad.

Fuente: Renes *et al.* (2007: 20).

Bajo una línea argumental complementaria a la de estos autores, Vidal (2010) plantea que deberíamos reordenar las prioridades en la intervención social pasando de las plazas y los plazos a los lugares y las historias, de los procedimientos estancos a la creatividad compartida, de la lógica «de lentejas» a la lógica del encuentro personal, donde se personalice la intervención y el discurso se centre más en los sujetos y menos en los recursos que gestionamos. La mejora de la situación económica, laboral y residencial es necesaria, pero no suficiente para superar las situaciones de exclusión social. Es preciso atender tanto a los procesos de movilidad social ascendiente o compensada como a los procesos de reconciliación social, donde se recuperen los vínculos personales, con la familia y con la comunidad/sociedad a la que se pertenece.

En este sentido, la dimensión comunitaria es prioritaria. Cuando hablamos de la comunidad nos referimos a que la intervención social no debe estar focalizada exclusivamente en las personas en situación de exclusión. Tampoco es suficiente que «se tenga en cuenta» el barrio, pueblo o comunidad específica donde éstas tienen su vida cotidiana. Porque el proceso para superar las



relaciones de exclusión no es sólo la integración de los expulsados, sino también que las transformaciones se produzcan en los sujetos incluidos y en el sistema social en el que actúan. Por tanto, para posibilitar la reconciliación social es necesario tanto que se capacite y empodere a los sujetos individuales como a la propia comunidad.

Aunque la exposición de posibles respuestas a los planteamientos formulados supondrían escribir otro tanto de lo aquí esbozado, no queremos pasar la ocasión de tan sólo nombrar algunas de las ideas para pensar lo social desde otras lógicas planteadas (Renes *et al.*, 2007): los sistemas dinámicos no lineales, la reconceptualización operativa de las relaciones causa-efecto, la abducción en la producción del conocimiento (*grounded theory*) para la intervención social y la translación del principio físico de la «realidad objetiva» al estudio y la intervención social. Este principio rompe el debate de la objetividad *versus* subjetividad y nos señala que el mundo al que podemos aspirar es un mundo eminentemente participado.

## 6 CONCLUSIONES

Llegados a este punto del escrito no es posible exponer las conclusiones tal como se usa habitualmente en los artículos académicos. Nuestro objetivo ha sido suscitar la reflexión y promover algunas ideas para el debate.

Las ciencias sociales que abordan la pobreza y la exclusión en España han realizado grandes esfuerzos teóricos y metodológicos para mejorar el análisis y la comprensión de estos fenómenos. Aun con todo, muchas veces los investigadores hablamos de exclusión, pero estudiamos y diseñamos intervenciones atendiendo fundamentalmente a la pobreza económica.

Entre estas reflexiones consideramos relevante evaluar nuestra propia mirada hacia los fenómenos sociales, pues nos debatimos entre ser observadores y ser actores de la propia sociedad observada. Nuestra perspectiva de análisis, nuestros modelos de intervención, nuestras prácticas sociales cotidianas son excluyentes cuando categorizamos a los grupos sociales encorsetándolos en las situaciones de carencia y en las dificultades existentes, atribuyéndoselas, sin darnos cuenta, como parte de su identidad.

En tal sentido sugerimos caminar en la superación de la noción del excluido como objeto de intervención y asumir sus capacidades como sujeto participante. Las ciencias sociales deberían explorar nuevos caminos de pensamiento sistémico y complejo, superando las lógicas lineales y simplistas del paradigma cartesiano.



A pesar de las nefastas consecuencias sociales que la crisis económica ha generado, ésta podría ser también el acicate para un cambio paradigmático en las investigaciones sociales y en los modelos de intervención social, buscando y experimentando otros modos (no necesariamente nuevos) de pensar, analizar y hacer. De lo contrario estaríamos incurriendo en un doble error: no aprender de la experiencia acumulada y contribuir a perpetuar procesos excluyentes desde nuestra práctica en el campo de lo social.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- ALIENA, R. *Pobreza y sujeto*. Revista española del tercer sector [en línea] n° 16. Sep-dic 2010. [consulta 15/03/2013]. [http://www.luisvivesces.org/rets/16/articulos/pobreza\\_y\\_sujeto/index.html](http://www.luisvivesces.org/rets/16/articulos/pobreza_y_sujeto/index.html)
- ARNOLD CATHALIFAUD, M.; URQUIZA GÓMEZ, A. y THUMALA, D. *Recepción del concepto de autopoiesis en las ciencias sociales*. Sociológica (México), Vol. 26, N° 73 (May-Ago), 2011, pp. 87-108.
- ATRIA, R. y SILES, M. (Comps.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL y Michigan State University. 2003, pp. 51-112.
- BAUMAN, Z. *Vidas desperdiciadas*. Barcelona: Paidós, 2004.
- BOTTOMORE, T. y NISBET, R. *Historia del Análisis Sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu editores. 1978.
- BOURDIEU, P. *El capital social*. *Apuntes provisionales*. Zona Abierta 94/95 (2001) pp. 83-87. 2001. Versión española del original francés de (1980): «*Le capital social. Notes provisoires*». *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 3. 1980.
- CARRASQUILLA, F. *Escuchemos a los pobres. Aportes para una antropología del Pobre*. Medellín: Centro de Investigadores sociales Asesores Económicos. 1996.
- CASADO PÉREZ, D. *Sociología de la pobreza*. En PÉREZ YRUELA, M. (Comp.) *La sociología en España*. Madrid: FES, CIS. 2007.
- CASADO PÉREZ, D. *El Plan CCB, jalón de la investigación empírica en problemas sociales*. En: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración 1999, n° 20. pp. 13-30.
- CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós. 1997.



- COLECTIVO IOE. *Efectos sociales de la crisis. Una evaluación a partir del Barómetro*. En: Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. Fuhem-CIP, Icaria. 2011. N° 113, pp. 177-188.
- COLEMAN, J. *Foundations of social theory*. Harvard University Press. 1990.
- COSER, L. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto*. Buenos Aires: Amorrortu. 1970.
- DE MIGUEL, A. *Las primeras encuestas en España. Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo*. Vol. II. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1987.
- DOMÍNGUEZ PACHÓN, M.J. *La pobreza y exclusión social en León y provincia en 2010. Metodología, contexto y perfiles de pobreza y exclusión social en León*. Humanismo y Trabajo Social, 2010, n° 9, pp. 215-241.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. *Teoría de las Necesidades humanas*. Barcelona: Icaria. 1994.
- ELIZALDE HEVIA, A. *Políticas Sociales e intervención*. Documentación Social, 2007, n° 145; pp. 71-92.
- ESPELETA FERNÁNDEZ, N. y GÓMEZ-QUINTERO, J.D. *De la pobreza a la exclusión: un camino por los discursos teóricos y las prácticas sociales en el contexto de la crisis económica actual*. En: Aragón en un mundo en crisis: cultura y ciudadanía. Zaragoza, Jornadas aragonesas de sociología. 2012 pp. 305-336.
- ITURRATE Y VEA, J.L. *Sociología en España, En Enciclopedia de las Ciencias Sociales: Sociología*. Bilbao: Ediciones mensajeros. 1981.
- FOESSA. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: FOESSA. 2008.
- FOESSA. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA. 2014.
- FOESSA y CÁRITAS. *Desigualdad y Derechos Sociales*. Madrid: FOESSA. 2013.
- FOESSA y EDIS. *Las condiciones de vida de la población pobre en Aragón*. EDIS, Equipo de Investigación sociológica. Madrid: Fundación FOESSA. 1995.
- FOUCAULT, M. *Historia de la sexualidad, vol.1*, México: Siglo XXI. 1977.
- GARCÍA ROCA, J. *La revancha del sujeto*. Documentación Social, 2007. N° 145; pp. 37-51.
- GARCÍA ROCA, J. *Relatos, metáforas y dilemas para transformar las exclusiones, En V Informe FUEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado de*



- bienestar en España*. Madrid: FUHEN-Centro de Investigación para la Paz Ecosocial. 2006. pp. 2-27.
- GARCÍA RUIZ, A. *La gobernanza del miedo. Ideología de la seguridad y criminalización de la pobreza*. Barcelona. Proteus. 2013.
- GÓMEZ-QUINTERO, J.D. y DURAN MONFORT, P. *La liberación epistémica de los excluidos: Hacia el reconocimiento del Otro como sujeto cognoscente. II Jornadas de Sociología Aragonesa*. Zaragoza. 16 y 17 de mayo de 2014.
- GRAMSCI, A. *Cuadernos desde la cárcel*. México: Era. 1986.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (Coord.) *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid. Fundación FOESSA Cáritas Editores. 2008.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (Coord.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*, Madrid. Fundación FOESSA Cáritas Editores. 2010.
- LENOIR, R. *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris: Seuil. 1974.
- LEWIS, O. *Los hijos de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana*. 16a.ed., México, Ed. Grijalbo. 1964.
- MAX-NEEF, M. *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Nordan Comunidad e Icaria. 1993.
- MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa. 1990.
- MÚNERA LÓPEZ, M<sup>a</sup> C. *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Escuela del hábitat CEHAP y Universidad nacional de Colombia. 2007.
- PAUGAM, S. *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza. 2005.
- PÉREZ ERANSUS, B. y LAPARRA, M. *Agenda de investigación para profundizar en el conocimiento de la exclusión social en España*. En Vidal, Fernando y Renes, Victor. *La agenda de investigación en exclusión y desarrollo social*. Madrid. Fundación FOESSA Cáritas Editores. 2007, pp. 131-148.
- PÉREZ YRUELA, M.; GARCÍA RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> I.; TRUJILLO CARMONA, M. y ESPINOSA DE LOS MONTEROS PÉREZ, E. *Condiciones de vida y pobreza relativa de la población de Aragón*. Zaragoza: Consejo Económico Social de Aragón. 2009.
- PÉREZ YRUELA, M.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. y TRUJILLO CARMONA, M. *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 2004.



- PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton University Press, New Jersey. 1993.
- RENES AYALA, V. *Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social*. Documentación Social, 2004, n° 135, pp. 11-34.
- RENES AYALA, V.; FUENTES REY, P.; RUIZ BALLESTEROS, E. y JARAÍZ ARROYO, G. *Realidad, pensamiento e intervención social*. Documentación Social, 2007, 145; pp. 11-35.
- ROBLES, F. *La no-observación de la inclusión-exclusión. Autopoiésis, tiempo y exclusión social*. Revista Mad de la Universidad de Chile, 2006, n° 0(1), pp. 41-64.
- RUIZ BALLESTEROS, E. y SOLANA RUIZ, J.L. (Editores), *Complejidad y Ciencias Sociales*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2013.
- SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta. 2000.
- SUBIRATS, J. *Fragilidades vecinas: narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Madrid: Icaria Editorial. 2006.
- TRABADA CRENDE, E. y CAMACHO GUTIÉRREZ, J. *La infracase urbana: algunos perfiles de la exclusión social*. Documentación Social, 2000, n° 119, pp. 213-228.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. *La investigación social: agenda, método y comunidad de conocimiento en exclusión social*. En Vidal, Fernando y Renes, Victor. *La agenda de investigación en exclusión y desarrollo social*. Madrid. Fundación FOESSA Cáritas Editores. 2007, pp. 41-130.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. *Pan y rosas. Fundamentos de exclusión social y empoderamiento*. Madrid: Colección Estudios, Fundación Foessa, Cáritas Española Editores. 2009.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. *Vínculo y sentido contra la exclusión*. Documento inédito, 2010, pp. 1-59.





# El Trabajo Social Comunitario en el ámbito local: protagonismo colectivo y nuevas realidades de convivencia

M<sup>a</sup> Dolores Rodríguez Álvaro

Doctora en Trabajo Social

*lola-rodriguez@hotmail.es*

Fecha de recepción: 26/06/2014

Fecha de aceptación: 15/09/2014

## Sumario

1. Introducción. 2. El qué y el cómo del Trabajo Social Comunitario en el ámbito local: realidades, principios y objetivos. 3. Material y método. 4. Resultados. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

## RESUMEN

*El Trabajo Social Comunitario deviene facilitador y capacitador de las comunidades consideradas un lugar de la experiencia significativa humana, permitiendo su implicación en el proceso de construcción de respuestas a partir de su propia realidad y desde la consideración del papel decisivo de la comunidad local en la implementación de las políticas sociales. Los gobiernos locales ocupan una posición central en las políticas relacionadas con la calidad de vida de las personas y numerosas demandas sociales y económicas encuentran respuesta en este ámbito territorial y de poder, siendo necesarios para la implementación de cualquier estrategia que persiga un desarrollo mayor de la convivencia de la comunidad. El presente artículo presenta un análisis de la realidad del Trabajo Social Comunitario en la era actual desde un marco de protagonismo colectivo y muestra los resultados de una entrevista en profundidad realizada a políticos responsables de las áreas de Bienestar Social de municipios de la Comunidad de Madrid con más de cien mil habitantes en relación a dichos objetivos y conocer su visión en relación al Trabajo Social Comunitario, cuyo tratamiento se realizó con la técnica de análisis temática del software ATLAS-ti. Queremos destacar la importancia de las dimensiones técnicas y políticas del Trabajo Social Comunitario, niveles decisivos en lo relativo a la eficacia en la configuración de las políticas sociales.*

**Palabras clave:**

*Trabajo Social Comunitario, convivencia, capacitación, políticas sociales.*

**ABSTRACT**

*Community Social Work becomes a facilitator and trainer of communities, and is considered a place of significant human experience, allowing their involvement in the process of building responses from their own reality and from the consideration of the crucial role of the local community in implementing social policies. Local governments occupy a central position in policy-related quality of life for people, and many social and economic demands are answered in this territorial scope and power, being necessary to the implementation of any strategy to pursue further development of community interaction. This article aims to analyze the components of Community Social Work in the current era, that lets new realities of co-existence be created from the empowerment of people and communities. It presents the results of an in-depth interview on policymakers in Social Welfare municipalities of the Community of Madrid with over one hundred thousand inhabitants, and its treatment was performed using the technique of thematic analysis software ATLAS-ti, in order to meet their vision for Community Social Work. We would like to emphasize the importance of the dimensions specifications and policies of Community Social Work regarding the effectiveness in shaping social policies.*

**Keywords:**

*Community Social Work, co-existence, empowerment, social policies.*



# 1 INTRODUCCIÓN

El Trabajo Social Comunitario representa un modo de profesionalidad cercana a la vida, adecuada para tratar con problemas y buscar soluciones que necesita la participación de las personas para responder de manera efectiva a los problemas colectivos y a los retos futuros. Por otra parte, la intervención del trabajador social en el ámbito local parte de un contexto de proximidad que facilita un conocimiento muy importante de la realidad social, convirtiendo al territorio en un eje fundamental de la intervención social centrada en la inclusión social, desde donde impulsar la participación social y dicha intervención se realiza desde el marco de los servicios sociales. Los servicios sociales se han desarrollado a lo largo de los años como servicios comunitarios, al estar localizados en la comunidad y orientados hacia la comunidad. Se trata de un conjunto de servicios generales que atienden a toda la población y que son responsabilidad de la Administración Local; conforman, según Gutiérrez y Uña (2010), una de las redes más importantes que contribuyen al bienestar de los ciudadanos, «constituyen un apartado importante de las políticas sociales en la Comunidad de Madrid y forman parte de cualquier estrategia que apunte a un mayor desarrollo de la integración-convivencia de la comunidad» (Gutiérrez y Uña, 2010: 151) y, «por su proximidad a los problemas, los entes locales son el medio natural para la prestación de servicios sociales» (Alemán, 2010: 204).

En los últimos años se han producido en la realidad social cambios importantes que obligan al Trabajo Social a transformar su práctica y que han convertido en esencial el estudio de sus consecuencias, para poder reorientar su práctica. Los cambios que se han producido en el área de la pobreza y la privación han generado el aumento de las situaciones de exclusión social y no podemos olvidar que la finalidad del Trabajo Social «es la lucha contra la exclusión social, y sus misiones son definidas por las políticas sociales en términos de acceso a los derechos sociales, inserción y creación de vínculos sociales» (De Robertis, 2011: 12) y los gobiernos locales ocupan una posición central en las políticas conectadas con la calidad de vida de las personas porque las políticas sociales y la legislación en dicho ámbito dan legitimidad y hacen efectivos los derechos humanos, contribuyendo al incremento del bienestar social de la ciudadanía. Para Kisnerman (1991) el trabajo comunitario es una práctica política en tanto «el profesional tiene que ver con cómo se articulan los distintos



objetivos (de la población, de la institución y los de su profesión) en la práctica, para ejercer una acción lúcida al intervenir en una determinada lógica estructural» (Kisnerman, 1991: 22-23) y «se necesitan vinculaciones al escenario *político* para remover una organización social que orilla y marginaliza a los débiles» (García Roca, 2000:23). Nos proponemos interactuar desde un contexto de la acción social que permita favorecer la recuperación de la vertiente participativa del Trabajo Social, para lo cual es necesario vincular las dimensiones técnica y política porque «romper los estereotipos y las dicotomías entre lo político, lo técnico y lo social es la siguiente condición previa para iniciar un proceso de intervención comunitario participativo» (Blas e Ibarra, 2006: 41).

El presente artículo presenta una reflexión en relación al Trabajo Social Comunitario en el ámbito local en el momento presente incorporando a dicho análisis la visión de los políticos locales en relación a la importancia del Trabajo Social Comunitario en dicho ámbito, al considerar que la calidad y la eficacia del Trabajo Social Comunitario en un determinado territorio depende de aspectos técnicos y organizativos de las diferentes entidades en las que los profesionales prestan sus servicios y también de las orientaciones de la política social, a partir de los cuales podremos construir las conclusiones.

## 2 EL QUÉ Y EL CÓMO DEL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO EN EL ÁMBITO LOCAL: REALIDADES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

El Trabajo Social Comunitario toma diferentes significados e interpretaciones como uno de los tres métodos de intervención clásicos, junto al individual y grupal o más recientemente como un proceso dialógico dentro del continuum metodológico individuo-grupo-comunidad. Es nuestro objetivo buscar nuevos horizontes para una sección del Trabajo Social (un método, una metodología) que histórica y clásicamente se ha denominado *Trabajo Social Comunitario*, que no puede desligarse de las otras dos dimensiones (la individual y familiar, que desarrolla su actividad con las personas objeto de su intervención y la grupal, que lo hace con la dinámica de grupos) y, a su vez, aplicable a cualquier intervención con individuos, familias, grupos o colectividades más amplias, pero cuya concreción va a depender siempre de los condicionamientos sociales y de la evolución de la sociedad. Es fundamental, por tanto, aproximarnos y analizar la realidad actual que plantea nuevos retos a los que tiene que dar respuesta el Trabajo Social Comunitario en el ámbito local.

– La praxis actual del Trabajo Social revela un claro predominio del trabajo individual-familiar frente al trabajo comunitario. «El modelo de actuación debe abarcar los tres ámbitos y basarse en contextos de colaboración. Pese



a esta aseveración la percepción es que el trabajo individual es el que ocupa la mayor parte de la jornada y no deja tiempo para la planificación y la prevención» (Subirats, 2007: 57-58). Los programas en los que intervienen los trabajadores sociales actualmente tienen un carácter más individual y menos colectivo y, por el contrario, es la intervención comunitaria la que se caracteriza, entre otros aspectos, por la incorporación de los recursos naturales de las personas, familias y grupos de una comunidad en los procesos de resolución y prevención de los problemas sociales. Para Brezmes (2008) los requerimientos que las instituciones realizan hoy a los profesionales del Trabajo Social están mucho más orientados a la gestión de prestaciones que a la intervención social y Subirats (2007) considera que el diseño centralizado y estandarizado de las grandes políticas sociales se muestra inadecuado para dar respuesta a las nuevas realidades y una prueba de ello, para dicho autor, es el rol residual o meramente ejecutor que se ha reservado para los gobiernos locales. No cabe duda que existen elementos preocupantes en el desarrollo del sector de servicios sociales, tales como «el carácter excesivamente informativo de los centros de servicios sociales en detrimento de funciones como la integración social, la debilidad del derecho a los servicios sociales y la escasa entidad del gasto público en esta rama protectora» (Rodríguez Cabrero, 2004: 218).

– En el contexto actual de aumento de las situaciones de vulnerabilidad social, la acción social focaliza sus intervenciones en espacios que aseguran una respuesta inmediata a las necesidades, pero «la prevención de las situaciones de vulnerabilidad social y el seguimiento de las intervenciones con objetivos de cambio, demanda poderes, saberes y opciones adecuadas a los contextos territoriales» (Cardoso, 2012: 210). No podemos dejar de referirnos al trabajo comunitario de vocación preventiva, «una de las finalidades con las que surgió el nivel primario de los servicios sociales para favorecer la solución de los problemas antes de que afecten de manera más intensa y requieran de recursos especializados y llevar a cabo acciones para que la propia comunidad prevenga problemas y sea más integradora con los excluidos» (Rodríguez Cabrero, 2011: 268). La acción social es ejercida por un conjunto de entidades: el Estado, las comunidades autónomas, los municipios y las diferentes organizaciones de la sociedad civil. En cuanto organizaciones públicas más cercanas a los ciudadanos, los municipios ostentan potencialmente un papel importante en la prevención y el tratamiento de aquellos fenómenos, que deberían venir acompañados en materia de atribuciones y competencias legales, estrategias locales y recursos operativos. «La prevención puede considerarse una forma de intervención» (Mantle y Backwith, 2010: 2388). No podemos olvidar «el carácter instrumental de los servicios sociales para desarrollar las condiciones de igualdad para todos los ciudadanos mediante intervenciones en orientación,



prevención y atención a las necesidades creadas, los convierte en elemento fundamental de cualquier reforma o consolidación definitiva del Estado de Bienestar» (Muñoz, García y González 1997: 594). Igualmente, desarrollar un sentido de pertenencia entre los vecinos (Delgado, 2000) es una dimensión que permite la mejora de las capacidades de la comunidad y la creación de la comunidad tiene el potencial suficiente que sirve de base para que se realicen múltiples proyectos ambiciosos.

– Uno de los aspectos básicos del Trabajo Social Comunitario en la actualidad es la importante relación que existe entre participación y derechos humanos. Los derechos son fundamentales para entender la justicia social y representan, según afirma Tesoriero (2010), un discurso de poder dentro de la idea de una humanidad común; son el intento de la sociedad para definir lo que todos tenemos que aceptar como derechos básicos de los seres humanos y son la definición de lo que significa ser persona. «La idea de los derechos humanos trasciende cultura, clase, lengua y otras estructuras o discursos de la diferencia (desigualdad) y provee de razones morales desde las que se puede argumentar contra el abuso de los derechos humanos allí donde sucedan» (Tesoriero, 2010: 58). Kenny (2006) y Tesoriero (2010), entre otros, son el exponente de que la participación no sólo es compatible con principios fundamentales tales como la justicia social y los derechos humanos, sino que también contribuye a mejorar los resultados del trabajo comunitario. La participación debe ser entendida como un elemento necesario para un buen trabajo con la comunidad (Larsen, Sewpaul y Hole, 2014) y para los trabajadores sociales comunitarios la justicia social es un elemento central para el desarrollo humano. No podemos olvidar tampoco que los recursos materiales (Drucker, 2008) siempre pueden ser distribuidos de manera más equitativa, se pueden obtener otros que no se utilizaban con anterioridad, o bien, pueden existir nuevas formas de interactuar en una comunidad que permitan alcanzar resultados más eficaces.

Ahora bien, para responder a los retos señalados no podemos dejar de señalar algunos principios que consideramos decisivos para el Trabajo Social Comunitario en el ámbito local, siendo el más decisivo poner en el centro de la acción social a la persona porque para que exista un desarrollo verdadero la persona debe permanecer en una posición activa y esta posición debe ser impulsada por el trabajador social, a partir de la consideración del sujeto como ciudadano, al tener en cuenta sus aspectos individuales y su dimensión social y colectiva, y no únicamente como usuario, beneficiario o cliente, desde una consideración de ciudadanía con una serie de derechos sociales, políticos e individuales que consideramos más completa y humana y que explicamos a continuación.



– El Trabajo Social Comunitario asume el principio básico de capacitar a las personas y apoyarlas para que puedan participar en procesos sociales, poniendo en el centro de la acción social a la persona. Las palabras utilizadas por los profesionales del Trabajo Social para nombrar a las personas a las que destinan su intervención han variado mucho durante las distintas épocas históricas. Marshall (2006) considera que «son tres los elementos significativos de la tradición profesional que hay que rescatar: singularidad y atención personalizada, dimensión social de la persona y análisis de la situación para orientar la intervención» (Marshall, 2006: 181). A lo largo de la historia del Trabajo Social hemos hablado de «casos», «clientes», «usuarios o beneficiarios» y hemos conceptualizado «persona», «sujeto» y «ciudadano». En los orígenes de la profesión, «los trabajadores sociales aludían a las personas con quienes trabajaban con el término ‘casos’ (traducción textual del *social casework*) y con esta palabra se designaba a una persona con dificultades sociales de relación» (De Robertis, 2003: 59). El término cliente fue introducido por Mary Richmond (1922), quien consideraba «el caso del trabajador social es la situación o problema social, no la/s persona/s involucradas. Para nombrar a la persona y distinguirla de su problema, el término utilizado, generalmente, hoy en día es el de *cliente*» (ibíd., 60). En Trabajo Social, el uso de esta palabra fue desechada por muchos núcleos profesionales en los últimos años, y ha sido reemplazado progresivamente por el término de *usuario* o *beneficiario*, sobre todo en los servicios que dependen del Estado, que tiende a reforzar la idea de derechos. Así, el usuario es aquél que utiliza un servicio que está a la disposición de todos, y al cual tiene acceso como cualquier otra persona. El término *beneficiario* también es de uso reciente y designa a la persona que recibe una prestación, un subsidio o una ayuda financiera del Estado o de otro organismo público. Los términos de *usuario* y *beneficiario* «se pueden entender como un intento de disminuir el peso estigmatizante de la ayuda social –asociada a términos tales como pobre, indigente, asistido– y restituirle una afirmación del derecho de cada uno a utilizar el bien común disponible para todos» (Ibídem). De Robertis (2003) ha conceptualizado la persona como *sujeto*, aquella que sostiene una acción, una experiencia, un conocimiento, en oposición al objeto. La noción de sujeto afirma su capacidad de decidir e influir en el curso de los acontecimientos y su participación activa en todo lo que le concierne y es, además, titular de derechos y obligaciones por el hecho de vivir en sociedad y ser titular de derechos y obligaciones nos conduce al término de *ciudadano*, es decir, aquél que es «miembro de la ciudad», que vive en y forma parte de un Estado.

Desde nuestra consideración, la acción profesional debe girar en torno a la persona como miembro de la comunidad y un aspecto importante en el que siempre debemos insistir es que el trabajador social tenga en cuenta a la persona



como sujeto y no únicamente como usuario, dado que, para que exista un desarrollo verdadero, la persona debe estar en una posición activa y esta posición debe ser favorecida por el Trabajo Social. El concepto de persona se ha visto enriquecido por una comprensión más amplia y compleja del ser humano, considerándola no únicamente en sus aspectos individuales, sino también en su dimensión social y colectiva. Para Marshall y Bootomore (1998) la condición política de ciudadano contiene tres partes o elementos: civil, político y social y consideran al elemento social como el que abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. «Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales» (Marshall y Bootomore, 1998: 23). La ciudadanía social activa exige al sujeto no sólo que sea parte de un contexto social, sino que tenga también un concepto social de sí mismo y su consideración de ciudadano. La consideración del cliente como *ciudadano* «impulsa una visión ecológica más completa y humana del usuario e implica un trato de éste como ciudadano con una serie de derechos sociales, políticos e individuales-civiles» (Pastor, 2004: 107) y, para Habermas (2002) una nación de ciudadanos se compone de personas que encarnan las formas de vida en las que se ha formado su identidad, incluso cuando de adultos se han separado de sus tradiciones de procedencia. Alemán y Pérez (2000) consideran un logro destacable en la evolución de los servicios sociales la transformación cultural en la que, la idea del individuo aislado –propia de la concepción benéfico-asistencial–, da paso a la idea de ciudadano, a la persona dentro de la comunidad, y en última instancia, al «ciudadano-cliente, con derecho a exigir al sistema público de Servicios Sociales, no sólo cobertura de toda la población en virtud del principio democrático de justicia o equidad, sino también calidad, satisfacción, eficacia y eficiencia en la prestación de estos servicios» (Alemán y Pérez, 2000: 50-51).

Por todo lo anteriormente señalado podemos considerar que el Trabajo Social Comunitario (Vélez, 2003) debe ser el resultado estratégico de una práctica profesional que conduzca a la comprensión del sentido de la acción de los sujetos involucrados en ella y de una pedagogía de la alteridad. El contexto comunitario es escenario y agente de aprendizajes solidarios, siendo necesario subrayar que la identidad del individuo se conforma en referencia a demás individuos. «Identidad y autonomía no pueden entenderse sin la alteridad que les deja participar del juego de la comunicación relacional» (Alguacil, 2010: 40) y las necesidades que se generan en las sociedades avanzadas, precisan ser abordadas desde una perspectiva comunitaria porque afectan a nuestra vida en común, y requieren una acción colectiva para poder ser resueltas de forma coherente. «Somos menos soberanos y más empujados a convertirnos en



*autónomos, menos responsables individualmente y más llamados a implicarnos colectivamente»* (Donzelot, 2007: 11).

– El Trabajo Social Comunitario es una manera de profundizar en la democracia que se basa en la participación. Hernández (2009) considera la participación ciudadana una modalidad de Trabajo Social Comunitario y el Trabajo Social Comunitario una manera de profundizar en la democracia, basado en la participación y no sólo en la representación, al orientarse a mejorar la capacidad de la comunidad para responder de manera efectiva a los problemas colectivos y a los retos futuros, para lo que es necesaria una red de relaciones formales e informales. La participación supone la implicación personal, tanto en la detección y denuncia de los problemas, como en la aportación de soluciones y algunos problemas que afectan a toda la sociedad, como es el caso de la erradicación del maltrato infantil, que para Barudy (1998), tiene que proyectarse dentro de una perspectiva comunitaria, y centrarse en la noción de comunidad como la de un sector geográfico, cuya definición equivale a lo que algunos autores llaman el ‘mesosistema’, o sistema intermediario, es decir, el espacio de vida de las familias donde se articula la vida privada y la vida social.

No podemos finalizar nuestra reflexión sin explicitar los dos objetivos que consideramos decisivos para el Trabajo Social Comunitario en el ámbito local en la era actual, a la luz de la reflexión anterior y que citamos a continuación.

– Es objetivo del Trabajo Social Comunitario en la era actual crear y restaurar la ciudadanía, siendo necesario para ello concebir a las personas y a las comunidades desde sus capacidades, considerándolas sujetos activos de su propio proceso. La ciudadanía social «se basa en los principios de igualdad, de participación, de responsabilidad social y de diversidad social» (Ferreira, 2011: 58) y «ha de experimentarse como algo real y significativo» (Giddens, 2007: 161). ¿Qué quiere decir *restaurar la ciudadanía*? El acceso a los derechos sociales y cívicos condiciona el acceso al espacio social y a un reconocimiento de la persona que vive en sociedad. Para las personas, esto significa el crecimiento de su poder sobre la vida, convertirse en actores y conquistar una dignidad mayor. Podemos afirmar, por tanto, la necesidad de fortalecimiento de mecanismos democráticos, que sean capaces de articular la protección social y el desarrollo local, mediante la promoción de la responsabilidad colectiva para resolver los problemas expresados territorialmente, a pesar de que, muchos de ellos, se configuran globalmente.

– Es objetivo del Trabajo Social Comunitario contribuir a optimizar las redes de los sujetos y las comunidades donde intervenimos y ayudar a la generación de capital social relacional. La generación del capital social supone para el Trabajo Social Comunitario un compromiso con la mejora de las



capacidades y habilidades de las personas de trabajar juntas por un objetivo común desde las organizaciones existentes o creadas al efecto. En el momento actual generar esa otra riqueza inmaterial, llamada capital social, es decisivo para nuestra sociedad y objetivo claro del Trabajo Social Comunitario. Nos hemos preguntado cuál es la relación entre participación ciudadana y capital social. La participación ciudadana es un factor clave y materia prima para desarrollar capital social y la participación colectiva, la capacitación para organizarse y actuar en grupo se convierte en una herramienta clave para el trabajador social. Mediante el Trabajo Social Comunitario, que capacita a las personas para actuar «se pueden afrontar las características estructurales de nuestras sociedades, ejerciendo presión para orientar los procesos de cambio social en una dirección determinada» (Fernández y López, 2008: 15) y «los trabajadores sociales deben facilitar procesos de cambio que vayan en la dirección de lograr una mayor equidad social» (Dominelli, 2004).

### 3 MATERIAL Y MÉTODO

En este artículo se presentan las respuestas de una investigación empírica en la que se recogió la información relativa a la visión de los representantes políticos de las áreas de Bienestar Social de los nueve municipios de más de cien mil habitantes de la Comunidad de Madrid (nos referimos a los municipios de Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz), cinco de cada uno de los dos partidos mayoritarios en los gobiernos municipales de los diferentes municipios objeto de estudio (cinco del Partido Popular y cinco del Partido Socialista Obrero Español), considerados informantes estratégicos, en relación a la consideración de la persona centro de la acción social y a la importancia del Trabajo Social Comunitario en el ámbito local. En relación a la muestra de informantes se utilizaron criterios estructurales, ya que «no se trata de una muestra de términos o elementos sino de una muestra de relaciones» (Ibáñez, 1993) y atendiendo a criterios de capacidad, disposición a dar información relevante, accesibilidad, heterogeneidad y representatividad. En la entrevista en profundidad subyace un criterio básico de «no direccionalidad» con el que se intenta «dar al sujeto la oportunidad de expresarse sobre cuestiones que tienen para él una importancia central» (Merton y Kendall, 1946: 545), si bien se elaboró un guion de la entrevista con el contenido básico, que respondía a los objetivos de la investigación con las preguntas a formular a los informantes clave.

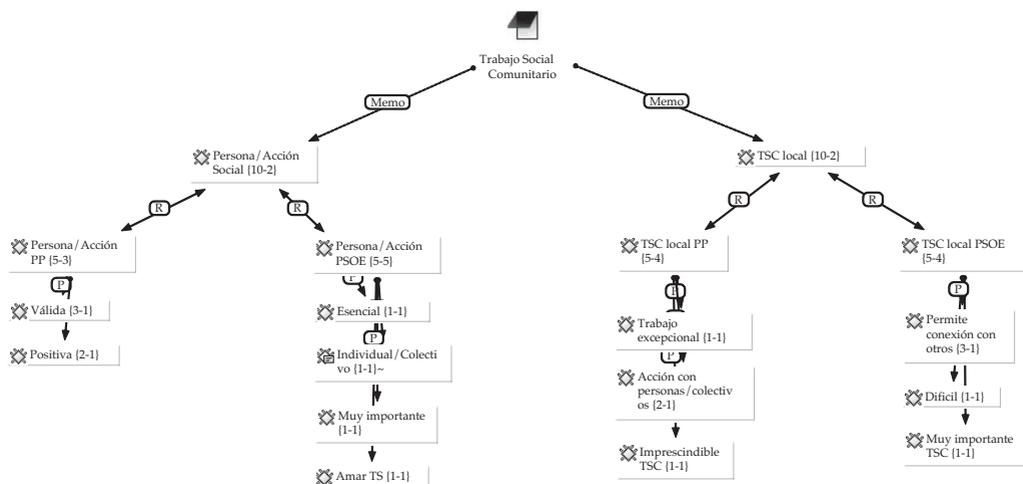
El tratamiento de la información de las entrevistas en profundidad se realizó con la técnica de análisis temática del software ATLAS-ti, versión 6.0 por su

capacidad para agrupar datos y realizar anotaciones (memos) a distintos niveles de abstracción, nos facilitó la realización de representaciones gráficas y el consiguiente análisis.

## 4 RESULTADOS

El gráfico 1 presenta los resultados de las respuestas de los políticos entrevistados en relación al Trabajo Social Comunitario en el ámbito local.

Gráfico 1. Visión del Trabajo Social Comunitario de los políticos



Fuente: Rodríguez Álvarez (2014).

Los políticos entrevistados han considerado la afirmación: «la persona es el centro de la acción social que realiza el trabajador social», «válida», «positiva», «muy importante» y «esencial», en concreto, el 60% de los políticos del PP la han considerado «válida» y el 40%, la han definido como «positiva». «Muy importante» la ha considerado el 20% de los políticos del PSOE, «esencial» (10%), «la comparto, pero añadiría la colectividad» (10%) y «es necesario amar el Trabajo Social» (10%). «Los trabajadores sociales son quienes más conocimiento tiene de las problemáticas existentes en el municipio», señalaba un político en la entrevista, «los trabajadores sociales prestan una ayuda fantástica, con convencimiento de la importancia que tiene dicha ayuda para quienes la reciben», afirmaba otro y «desde Mary Richmond el diagnóstico y el tratamiento permitían sistematizar el conjunto de necesidades más



*allá de plasmar únicamente las necesidades, y agrupaban los diagnósticos de tal forma que se encaminasen hacia un cambio social, que permitiese poner a la persona en el centro de la acción social», añadía un tercero.*

Con respecto al «*papel del Trabajo Social Comunitario en el ámbito local*», se destaca la consideración de «*muy importante la acción con personas y colectivos*» (40%) y también la consideración de «*un trabajo imprescindible*» (20%) y «*un trabajo excepcional*» (20%), desde los políticos del PP. «*Permite la conexión con otras personas*» (60%), «*trabajo muy importante*» (20%) y «*trabajo muy difícil*» (20%), señalan los políticos del PSOE. El conocimiento del territorio, un conocimiento que tiene como fuente primaria la comunidad local, es un conocimiento que se desarrolla gracias a una serie de relaciones, de narraciones, de construcción de hipótesis interpretativas, un «*conocimiento situado, íntimamente ligado a las circunstancias en que se produce*» (Parton y O'Byrne, 2005), a través de los vínculos entre el individuo, su núcleo familiar y los vínculos que se dan a través de la interacción entre los diferentes actores sociales y de las posibles conexiones, en términos de red relacional. «*La igualdad, la justicia social, la conciliación y la armonía deben ser, con el medio natural, los fundamentos del mundo venidero*» (Mayor, 2011: 39) y el «*trabajador social comunitario debe apoyar a las personas para que participen en nuevos modelos de ciudadanía activos e incluyentes*» (Postle y Beresford, 2007: 143).

## 5 CONCLUSIONES

A lo largo del presente artículo hemos analizado la realidad actual del Trabajo Social Comunitario en el ámbito local y los principios que consideramos más relevantes en el momento presente y que nos han permitido enunciar los objetivos que le permiten construir nuevas realidades de convivencia, generadoras de ciudadanía social, a partir de la capacitación de las personas y las comunidades, poniendo en el centro de la acción social que realiza el trabajador social a la persona, afirmación considerada por los diferentes políticos entrevistados «*válida*», «*positiva*», «*muy importante*» y «*esencial*», al igual que todos han destacado el importante papel del Trabajo Social Comunitario en el ámbito local y de manera especial, al considerado «*muy importante la acción con colectivos*».

Podemos concluir afirmando, a modo de síntesis, que el desarrollo de la ciudadanía es una finalidad para el Trabajo Social Comunitario y para los trabajadores sociales. «*Hablamos de un concepto de ciudadanía que ponga a la persona en el centro, no al Estado y que debe partir de una visión de la*



democracia en la que se garanticen los derechos sociales, desde los diferentes ámbitos de la vida de las personas» (Dominelli, 2009:24). Es necesario subrayar el papel de los trabajadores sociales en el ámbito local dirigido, de una forma importante, hacia la promoción de los derechos sociales, la justicia, la igualdad social y la participación de todos los ciudadanos en la vida democrática y, a lo largo del presente artículo, hemos profundizado en diferentes aspectos teóricos que fueron contrastados con la visión de los políticos entrevistados y que estimulan una intervención profesional centrada en la construcción de una ciudadanía social plena y participativa porque «la construcción de la ciudadanía es un proceso de consolidación a nivel político, social y económico» (Ferreira, 2011: 55).

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, C. (2010): «Situación actual y perspectivas de los servicios sociales en España». En: C. ALEMÁN (coord.). J.M. ALONSO y FERNÁNDEZ, P. *Fundamentos de Servicios Sociales* (pp. 299-308). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALEMÁN, C. y PÉREZ, M. (2000): «Nuevas estrategias para el avance de los servicios sociales: nueva gestión, análisis y evaluación». En: J. A. DÍAZ y SALVADOR, M<sup>a</sup> J. (coord.), *Nuevas perspectivas de los servicios sociales* (pp. 45-70). Madrid: UNED.
- ALGUACIL, J. (2010): «Ética, nueva ciudadanía y democracia». En: *Documentación Social*, 159, 27-44.
- BARUDY, J. (1998): *El dolor invisible de la infancia. Una lectura ecosistémica del maltrato infantil*. Barcelona: Paidós Terapia Familiar.
- BLAS, A. e IBARRA, P. (2006): «La participación: estado de la cuestión». *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39, 1-44. Recuperado en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/15289/original/Cuaderno\\_de\\_trabajo\\_39.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/15289/original/Cuaderno_de_trabajo_39.pdf). (2011, 20 de junio).
- BREZMES, M. (2008): *El trabajo social en España*. Murcia: Universidad de Murcia.
- CARDOSO, J. F. (2012): *Acção Social nos Municípios portugueses, potencialidades e limitações*. Tesis Doctoral. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE). Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.
- DELGADO, M. (2000): *Community Social Work practice in an urban context: the potential of a capacity-enhancement*. New York: Oxford University Press.



- DE ROBERTIS, C. (2011): «Evoluciones y desafíos del Trabajo Social. Situación en Francia». En: Libro del 5º Congreso de Trabajo Social de la Comunidad de Madrid. *Trabajo Social hoy: Nuevos contextos, nuevos compromisos, nuevos retos* (pp.10-22). Madrid: Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.
- DE ROBERTIS, C. (2003): *Fundamentos del trabajo social. Ética y metodología*. Valencia: Universidad de Valencia.
- DOMINELLI, L. (2009): «Repositing social work». En: R. Adams, L. Dominelli y M. Payne. *Social Work. Themes, issues and critical debates* (pp.13-25) (3ª ed.). Basingstoke: Macmillan.
- DOMINELLI, L. (2004): *Social work theory and practice for a changing profession*. Polity Press: UK.
- DONZELOT, J. (2007): *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- DRUCKER, D. (2008): «Ask a silly question, get a silly answer: community participation, entry points and the demystification of planning». *Smith College Studies in Social Work*, 7 (4), pp. 53-72.
- FERNÁNDEZ, T. y LÓPEZ, A. (2008): *Trabajo social comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*, Madrid: Alianza.
- FERREIRA, J.M.L. (2011): *Serviço social e Modelos de Bem-estar para a Infância. «Modus operandi» do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*, Lisboa: Ouid Juris.
- GARCÍA ROCA, L. (2000): *Caminar juntos con humildad. Acción colectiva. Relaciones sinérgicas. Redes solidarias*. Madrid: Cáritas Española.
- GIDDENS, A. (2007): *Europa en la era global*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- GUTIÉRREZ, A. y UÑA, O. (2010): *Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- HABERMAS, J. (2002): *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- HERNÁNDEZ, J. (2009): «Métodos y técnicas de intervención comunitaria». En: J. Hernández (comp.), *Trabajo social comunitario en la sociedad individualizada* (pp. 181-223), Valencia: Nau Llibres.
- IBÁÑEZ, J. (1993): «Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas». En: GARCÍA, M.; IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación* (pp. 57-98). Madrid: Alianza.



- KENNY, S. (2006): *Developing communities for the future*. (3ª Ed.), South Melbourne: Thompson.
- KISNERMAN, N. (1991): «La intervención comunitaria». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 23, 19-22.
- LARSEN, A.K.; SEWPAUL, V. y HOLE, G. O. (editores) (2014): *Participation in Community Work. International perspective*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- LORENZ, W. (2010): *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Roma: Carocci.
- MANTLE, G. y BACKWITH, D. (2010): «Poverty and Social Work». *British Journal of Social Work*, 40, 2380-2397.
- MARSHALL, M.T. (2006): «Sujeto social y desarrollo comunitario». En: C. EROLES (coord.), *Familia(s), estallido, puente y diversidad: una mirada transdisciplinaria de los derechos humanos* (pp. 179-186). Buenos Aires: Espacio.
- MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- MAYOR, F. (2011): «Traspasar los límites de lo posible». En: R. M. ARTAL (coord.), *Reacciona. 10 razones por las que debes actuar frente a la crisis económica, política y social* (pp. 25-43). Madrid: Aguilar.
- MERTON, R. K. y KENDALL, P. L. (1946): «The Focused interview». *American Journal of Sociology*, 51, 541-557.
- MUÑOZ, S.; GARCÍA, J.L. y GONZÁLEZ, L. (Dirs.) (1997): *Las estructuras del bienestar: derecho, economía y sociedad en España*, Madrid: Civitas: Escuela Libre Editorial.
- PARTON, N. y O'BYRNE, P. (2005): *Costruire soluzioni social*, Trento: Erikson.
- PASTOR, E. (2004): *Trabajo Social Comunitario*, Murcia: Diego Martín.
- POSTLE, K. y BERESFORD, P. (2007): «Capacity building and the reconception of political participation: A role for social care workers?» *British Journal of Social Work*, 37(1), pp. 143-58.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, M.D. (2014): *Redes sociales: un nuevo cuadro metodológico de intervención en Trabajo Social Comunitario*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Dir.) (2011): *Servicios Sociales y cohesión social*, Madrid: Consejo Económico y Social.



RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.

SUBIRATS, J. (Dir.). (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

TESORIERO, F. (2010): *Community development. Community-Based alternatives in an age of globalisation*. Pearson Australia: French Forest, N.S.W.

VÉLEZ, O. L. (2003): *Reconfigurando el trabajo social: perspectivas y tendencias contemporáneas*, Buenos Aires: Espacio.



# Caracterizando la gestión del recurso hídrico en las escuelas rurales del semiárido alagoano: propuesta de un modelo de evaluación

**Javier Mazorra Aguiar**

Investigador del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM) / javier.mazorra@upm.es

**María Pérez Sonora**

Ingeniera Superior en Informática por la UPM y becaria del itdUPM / maria.perez.sonora@gmail.com

**Luz Fernández García**

Investigadora del itdUPM / lfernandezg@etsii.upm.es

**Andrea Ventura**

Investigadora de la Universidad Federal de Bahía / andreaventurassa@gmail.com

**Julio Lumbreras Martín**

Profesor de la ETS de Ingenieros Industriales de la UPM e Investigador del itdUPM / julio.lumbreras@upm.es

Fecha de recepción: 05/06/2014

Fecha de aceptación: 09/07/2014

Sumario

1. Introducción. 2. Problemática del recurso hídrico en el semiárido alagoano.  
3. Programa de Cisternas. 4. Metodología. 5. Resultados. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

## RESUMEN

Uno de los mayores problemas que enfrentan las poblaciones de las regiones semiáridas en Brasil es la escasez de agua. Tradicionalmente, las poblaciones locales han instalado las cisternas de captación de agua de lluvia en sus casas para hacer frente a esta situación. En la actualidad, esta tecnología se usa tanto en los hogares como en las escuelas; estando apoyada por diversas instituciones nacionales e internacionales.

Este artículo presenta los primeros resultados de un estudio de evaluación encargado al Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo (itdUPM), sobre un proyecto apoyado por la Cooperación Española de construcción de cisternas en escuelas rurales del semiárido alagoano. Con este estudio se pretende cubrir el vacío de información existente sobre el diseño evaluaciones que permitan conocer los efectos sociales de proyectos tecnológicos. Para ello, los resultados aquí presentados se enfocan en cómo y por qué se eligió el diseño del modelo de evaluación para llevar a cabo el estudio.

### Palabras clave:

Brasil, cisternas escolares, evaluación, línea de base, semiárido alagoano.

**ABSTRACT**

*One of the biggest problems that population on semiarid regions in Brazil face is water scarcity. Traditionally, to deal with this situation local population has installed cisterns for collecting rainwater in their homes. Nowadays, this technology is used both in homes and schools; being supported by several national and international institutions.*

*This paper shows the first results from an evaluation study undertaken by the Innovation and Technology for Development Centre (itdUPM), about a project supported by Spanish Cooperation for the implementation of cisterns in rural schools of the Brazil Alagoan semiarid. This study aims to fill the information gap on the design of assessments that reveal the social effects of technological projects. For this purpose, the paper presents the objectives and methodology of the evaluation model designed for this study.*

**Keywords:**

*Brazil, school cisterns, evaluation, baseline, Alagoan semiarid.*



# 1 INTRODUCCIÓN

Las regiones semiáridas brasileñas, entre las que se encuentra el semiárido alagoano, tienen un clima que se caracteriza por sus escasas precipitaciones y altas temperaturas, dando lugar a una importante deficiencia hídrica y a una gran vulnerabilidad a los desastres naturales. Para hacer frente a este problema, desde la sociedad civil brasileña han ido surgiendo diferentes propuestas para proporcionar agua potable a las familias y hacer frente al serio problema de escasez de agua en estas zonas<sup>(1)</sup>.

Una de estas propuestas es la construcción de cisternas de captación de agua de lluvia. A partir del año 2003, esta iniciativa, que comenzó a nivel local, pasó a formar parte de la Estrategia Nacional «Fome Zero», estableciéndose como meta política la construcción de un millón de cisternas rurales en todo el semiárido. En este contexto, numerosos organismos internacionales y agencias de cooperación, entre ellos la Cooperación Española, participan en el programa mediante su contribución a los distintos componentes del mismo.

La cisterna es una tecnología social de captación de agua de lluvia de bajo coste y alto valor técnico, cultural y ambiental, y representa una solución destinada a garantizar agua de calidad a la población rural de baja renta y a mitigar los efectos que sobre ella tienen las sequías recurrentes y prolongadas que afectan a la región<sup>(2)</sup>. El acceso a agua de calidad conlleva múltiples beneficios socioeconómicos, como la mejora de la salud de la población, la disminución del índice de enfermedades provocadas por el consumo de agua contaminada, la reducción de la mortalidad infantil, el aumento en el desarrollo de actividades productivas por las familias y el aumento de la tasa de asistencia del alumnado del medio rural a las escuelas.

A pesar del innegable potencial de estas actuaciones, no se dispone de muchas investigaciones que permitan demostrar que estos potenciales beneficios socioeconómicos que tiene la construcción de cisternas se están realmente alcanzando. Este artículo busca dar respuesta a esta falta de información, describiendo los pasos llevados a cabo para proponer un modelo de evaluación

(1) ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. ASA (2009): *10 Anos: Construindo Futuro e Cidadania no Semiárido*. Recife: ASA, 2009.

(2) VENTURA, A.C.; FERNÁNDEZ, L. e ANDRADE, J.C.S. (2013): «Tecnologias Sociais para Enfrentamento das Mudanças Climáticas no Semiárido: Caracterização e Contribuições». *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 44, n. especial, p. 213-238, jun. 2013.



que posteriormente será utilizada para determinar los efectos sociales que las cisternas instaladas en escuelas rurales tienen sobre las comunidades escolares beneficiarias. La investigación aquí presentada fue realizada por investigadores del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM) bajo encargo de los responsables de un proyecto de construcción de 110 cisternas en escuelas rurales del semiárido alagoano cofinanciado con apoyo de la Cooperación Española.

El artículo presenta, en primer lugar, la problemática existente con el agua en la región donde se está implementando el proyecto, el semiárido alagoano. En segundo lugar, contextualiza el proyecto de cisternas escolares a ser evaluado, en el marco del Programa de Cisternas BRA-007-B. A continuación presenta la metodología o pasos seguidos para definir el modelo de evaluación. En base a esta metodología se presentan los resultados, que se dividen entre la caracterización de las escuelas involucradas en el proyecto gracias a los datos obtenidos en la línea de base y la propuesta del modelo para llevar a cabo el estudio de evaluación. Finalmente se presentan las principales conclusiones de esta fase de diseño del modelo de estudio.

## 2 PROBLEMÁTICA DEL RECURSO HÍDRICO EN EL SEMIÁRIDO ALAGOANO

El estado de Alagoas abarca una extensión 27.779 km<sup>2</sup> del nordeste de Brasil, tiene una población total de 3.120.494 habitantes y una densidad demográfica de 101 hab/km<sup>2</sup>(3). Su PIB (Producto Interno Bruto) per cápita es de R\$ 5.638,57, bastante menor que la media brasileña (R\$ 14.465,00); siendo el tercer PIB más bajo de la región.

Alagoas está constituido por 102 municipios, de los cuales 38 se encuentran en la región del semiárido. En el semiárido alagoano habita el 28,86% de la población del estado, ocupando 12.579 km<sup>2</sup> que constituyen el 45,28% del territorio(4).

El presente estudio tiene lugar en 13 de los 102 municipios de Alagoas, cuyas características geográficas y condiciones de desarrollo humano se presentan en la Tabla 1, pertenecientes a la mesorregião(5) del Sertão Alagoano,

(3) Alagoas - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). (en línea) <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=al>.

(4) De SOUSA, S. *et al.* (2012): *Sinopse do censo demográfico para o semiárido brasileiro*, Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido (INSA).

(5) Una mesorregião es una subdivisión geográfica realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), utilizada para fines estadísticos de los estados brasileños. Cada una reúne municipios con similitudes económicas y sociales. Las mesorregiões, se dividen a su vez en microrregiones.



distribuidos en tres microrregiones distintas: Santana do Ipanema, Batalha y Serrana do Sertão Alagoano.

**Tabla 1. Características Geográficas de los Municipios Atendidos por el Cisternas Escolares<sup>(6),(7),(8),(9),(10),(11)</sup>**

Municipio	Microrregión geográfica	Área territorial (km <sup>2</sup> )	Pob. total	% de pob. rural	IDH-M (2010)	IDH-M Educación (2010)	% de pob. por debajo de ¼ del salario mínimo
Canapi	Serrana do Sertão Alagoano	574,3	17.334	76,28	0.506	0.357	59%
Carneiros	Santana do Ipanema	113,5	6.585	48,60	0.526	0.398	63%
Major Izidoro	Batalha	455,8	17.639	51,61	0.566	0.424	44%
Maravilha	Santana do Ipanema	280,9	13.687	61,61	0.569	0.460	36%
Olho D'água das Flores	Batalha	184,3	19.417	33,07	0.565	0.422	42%
Olivença	Batalha	173,6	10.369	77,13	0.493	0.345	58%
Ouro Branco	Santana do Ipanema	205,4	10.077	47,40	0.547	0.434	49%
Palestina	Santana do Ipanema	49,1	4.523	33,36	0.558	0.467	68%
Pão de Açúcar	Santana do Ipanema	661,8	24.351	55,62	0.593	0.491	48%
Poço das Trincheiras	Santana do Ipanema	304,1	13.222	88,22	0.526	0.419	69%
Santano do Ipanema	Santana do Ipanema	439,6	41.485	42,16	0.591	0.463	49%

(6) BRASIL CHANEL. *Municípios da Mesoregião Alagoano*.(en línea)

<http://www.brasilchannel.com.br/municipios/index.asp?nome=Alagoas&regiao=Sert%E3o>.

(7) MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Sistemas de Informações Territoriais (SIT): Territórios da Cidadania*. [En línea] <http://sit.mda.gov.br>.

(8) MIN – MINISTERIO DE INTERGRAÇÃO (2005): *Relatório Final Grupo de Trabalho Interministerial Para Redelimitação do Semi-Árido Nordestino e do Polígono das Secas*. Brasília: s.n.

(9) PNUD (2013): *Atlas Brasil 2013. Rankings do IDHM e suas variáveis*. (en línea) <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3749>.

(10) Ver Nota 7.

(11) ALAGOAS. *Sistema de Informações Municipais*.(en línea) <http://geo.seplande.al.gov.br>.



Municipio	Microrregión geográfica	Área territorial (km <sup>2</sup> )	Pob. total	% de pob. rural	IDH-M (2010)	IDH-M Educación (2010)	% de pob. por debajo de ¼ del salario mínimo
São José da Tapera	Santana do Ipanema	521,8	27.562	66,40	0.527	0.409	61%
Senador Rui Palmeira	Santana do Ipanema	361,2	11.979	71,26	0.518	0.398	62%

Los 13 municipios de este estudio tienen en total 218.213 habitantes, de los cuales el 58% vive en zonas rurales. La economía de la región gira en torno a actividades agropecuarias, predominando los minifundios y las pequeñas propiedades de gestión familiar que son adquiridas por herencia, compra o a través de reforma agraria o regulación de tierras<sup>(12)</sup>.

El IDH-M (Índice de Desarrollo Humano Municipal) es un fuerte indicador de la sensible situación social local. Los IDH-M de los 13 municipios presentan valores más bajos que el IDH Global de Brasil en el año 2010, que fue de 0.726<sup>(13)</sup>. Los municipios involucrados en el proyecto también están en los últimos puestos de Brasil cuando se analiza aisladamente el IDH-M específico para la educación. El mejor índice encontrado aquí es el de Pão de Açúcar (0,491), mientras que la media nacional es de 0,637<sup>(14)</sup>.

El clima del semiárido alagoano se caracteriza por la alternancia anual de una estación seca, en la que apenas llueve, y una estación húmeda, caracterizada por lluvias irregulares. Las precipitaciones varían entre 500 y 600 mm/año y se concentran en los meses de mayo y junio. Las temperaturas son elevadas, con 38°C de máxima y 18°C de mínima<sup>(15)</sup>. La evapotranspiración potencial varía entre los 1.300 y los 1.700 mm/año y el índice de aridez es de hasta 0,5 calculado por el «balance hídrico» (índice que relaciona las precipitaciones y la evapotranspiración). Se estima un riesgo de sequía mayor al 60%, considerando el período de 1970 a 1990<sup>(16)</sup>, estando los municipios objeto de estudio entre los que más sufrieron estiajes y sequias en el Estado de Alagoas<sup>(17)</sup>.

(12) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA (2006): Censo Agropecuario 2006. (en línea) <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>

(13) Ver Nota 9.

(14) Ver Nota 9.

(15) Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH (2011): *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Médio Sertão Alagoano*.

(16) Ver Nota 8.

(17) CEPED – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES/ UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (2011): *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Alagoas*. Florianópolis: s.n.



Se puede afirmar que la escasez de agua es el principal problema ambiental de la región. Por ello, desde hace más de 30 años, y más intensamente desde la década de 1990, varias organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con los gobiernos estatal y federal, vienen trabajando por mejorar el acceso al agua en la región<sup>(18),(19)</sup>.

### 3 PROGRAMA DE CISTERNAS

En la actualidad, un instrumento de la Cooperación Española, el Fondo de Cooperación en Agua y Saneamiento, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) y la ONG brasileña «Instituto Ambiental Brasil Sustentável» (IABS), se encuentra desarrollando el «Programa Cisternas BRA-007-B»<sup>(20)</sup>.

El Programa Cisternas tiene su origen en una iniciativa de la sociedad civil surgida para proporcionar agua potable a las familias y hacer frente al serio problema de escasez de agua en el semiárido. A partir del 2000, dicha iniciativa comenzó a contar con el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, constituyéndose un proyecto piloto denominado Programa de Formación y Movilización Social para la Convivencia con el Semiárido: Un Millón de Cisternas Rurales (PIMC), el cual logró la construcción de 13.200 cisternas en 8 estados y la capacitación y movilización de 15.000 familias. A partir de 2003, la garantía de acceso a agua de calidad para consumo humano entró a formar parte de las acciones de la Estrategia «Fome Zero», incorporándose a los componentes de la política Nacional de Seguridad Alimentaria y Movilización social para la Convivencia con el Semiárido. A partir de entonces, el Gobierno Federal, por medio del MDS, comenzó a financiar y apoyar el programa, estableciendo como meta la construcción de un millón de cisternas rurales en todo el semiárido.

En general, el programa es una propuesta educativa y divulgativa de una tecnología social que busca el aprovechamiento sostenible de los recursos pluviales, proporcionando a la población del semiárido el acceso a estructuras simples y eficientes de captación de agua de lluvia y que aspira a contribuir a

(18) BRASILEIRO, ASA - ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO (2003): *Programa de Formação e Mobilização Social Para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão De Cisternas Rurais – PIMC. Sumário executivo 2003. Anexo II do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre FEBRABAN e APIMC.*

(19) BRASILEIRO, ASA - ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO (2011): *O Lugar da Convivência na Erradicação da Extrema Pobreza: Reflexões e proposições da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), no intuito de contribuir para a garantia plena do acesso à água para todas as pessoas no Semiárido.* Recife: s.n.

(20) AECID, Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (2010): *Programa Cisternas - Plan Operativo Anual Año I.*

la transformación social, dotando a la población local de capacidades para la convivencia sostenible con el semiárido, facilitando la preservación, gestión y valorización del agua como derecho fundamental para la vida.

El Programa Cisternas tiene como objetivos propiciar el acceso descentralizado al agua para conseguir la soberanía alimentaria y nutricional de las familias del semiárido brasileño, apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías sociales para la convivencia sostenible con el Semiárido, y el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de los propios agricultores familiares del Semiárido, las organizaciones de la sociedad civil y los gestores públicos. Para cumplir dichos objetivos el programa se articula en torno a siete componentes.

Como parte del segundo componente del programa, «Agua en las Escuelas», durante el año 2013 y comienzos del 2014 IABS ha apoyado la construcción y capacitación para su gestión de 110 cisternas escolares de 52.000 litros (l) en escuelas rurales de 13 Municipios de semiárido alagoano (ver figura 1).

**Figura 1. Cisterna escolar en una comunidad rural de Major Izidoro, Alagoas**



El equipo del itdUPM ha colaborado estrechamente en este proceso, siendo responsable de diseñar y llevar a cabo el estudio de los efectos sociales de estas 110 cisternas. El foco del presente artículo es el diseño del modelo de evaluación de dicho estudio.



## 4 METODOLOGÍA

Para la definición y ejecución del estudio de evaluación de los efectos sociales del proyecto de cisternas escolares sobre la comunidad escolar se han seguido hasta el momento dos pasos principales: 1) la elaboración de la línea de base del proyecto, 2) la definición del modelo de evaluación basado en investigación documental y en los resultados de la línea de base. Los siguientes pasos de la investigación consistirán en la aplicación de dicho modelo de evaluación y en el análisis e interpretación de los datos recogidos.

### 4.1. Elaboración de la línea de base

La literatura básica sobre evaluación de impactos de cualquier tipo, y especialmente en el campo social, señalan como fundamental disponer de una línea de base sólida y de calidad de la intervención a evaluar, para a partir de ella y del conocimiento de la realidad, desarrollar una metodología de evaluación adecuada<sup>(21),(22)</sup>.

Partiendo de la información sobre los municipios rurales que conforman el semiárido alagoano (ver Tabla 1) y ante la falta de información secundaria para la correcta caracterización de las escuelas objeto del estudio se optó por la recogida de información a partir de fuentes primarias. Para la elaboración de la línea de base se siguieron los siguientes pasos: 1) realización de 4 grupos focales con el objetivo de tomar contacto inicial con la realidad local y permitir orientar la elaboración posterior del cuestionario de levantamiento de la línea de base, 2) desarrollo de un cuestionario de línea de base aplicado al 100% de las escuelas beneficiarias. Este cuestionario fue testado previamente mediante su aplicación en 2 escuelas. Con las debilidades identificadas durante dicha aplicación y con las recomendaciones de la ONG encargada de la implementación de las cisternas, se procedió al desarrollo del cuestionario definitivo que permitió caracterizar las escuelas beneficiarias y su relación con el recurso hídrico.

### 4.2. Desarrollo del modelo de evaluación

El desarrollo de la metodología de evaluación se basó fundamentalmente en dos fuentes de información: 1) la línea de base, 2) una revisión de literatura específica sobre el tema. Para su desarrollo en primer lugar se establecieron las

(21) BECKER, H. A. (2001): «Social impact assessment», *European Journal of Operational Research*, 128(2), 311-321.

(22) CATLEY, A. (2007): *Participatory impact assessment: A guide for practitioners*. Tufts University. Feinstein International Center.



características de la investigación, nivel al que se realiza y horizonte temporal. Posteriormente, en base a la información de la línea de base y a los objetivos del proyecto se formuló la pregunta de evaluación y se estableció un grupo de categorías de beneficios esperados sobre los que trabajar. Una vez delimitada la evaluación se procedió, mediante una revisión de la literatura existente, al desarrollo del modelo de evaluación siempre teniendo en cuenta las características del programa y de la zona de intervención.

## 5 CONCLUSIONES

### 5.1. Caracterización de las escuelas y su relación con el recurso hídrico

Los resultados obtenidos tras la aplicación del cuestionario de línea de base en las 110 escuelas beneficiarias, permitieron caracterizar las escuelas incluidas en el proyecto y conocer en detalle la problemática de cada una de ellas con el agua. A continuación, se resumen algunas de las informaciones generales más relevantes.

- El alumnado matriculado en cada una de las escuelas es muy variable, oscilando entre poco más de 10 hasta más de 500, con una tasa media de asistencia del 94%. Esta variabilidad es importante, ya que todas las cisternas construidas son de 52.000 litros (independientemente del alumnado matriculado que tiene cada una de las escuelas).

- Las horas de clase que imparten las escuelas se organizan en turnos de mañana, tarde o noche. La mayoría de las escuelas funcionan durante dos o tres turnos, siendo los turnos de mañana y tarde los más frecuentes con una duración de cuatro horas incluyendo el tiempo de la comida. Como resultado importante, se identificó que el número de horas de clase de cada turno está estrechamente ligado a la disponibilidad de agua en las escuelas, ya que éstas se ven obligadas a reducir las horas de clase cuando no disponen del agua necesaria.

- Muchas de las escuelas tienen alguna asociación u organización que les apoya, y muchas han participado en el programa «Saúde nas Escolas». De esta forma, las actividades educacionales relacionadas con el medio ambiente y el agua son comunes entre las escuelas.

En relación al agua, las escuelas utilizan el agua para beber, para cocinar, para los baños y para limpiar, y en algunos casos para lavar ropa o para el riego de «huertos educativos». La información recogida, sugiere que es esperable que el aumento de disponibilidad de agua derivado de la dotación de



cisternas a las escuelas produzca cambios en los usos del agua, aumentando por ejemplo el número de escuelas con huertos educativos.

El agua disponible en la escuela es utilizada principalmente por el alumnado, el profesorado y personal de dirección. Sin embargo, en la mitad de las escuelas el agua es también utilizada por los progenitores del alumnado y en una proporción un poco menor, pero significativa, es compartida con otros miembros de la comunidad. Estos datos son especialmente relevantes a la hora de estudiar los conflictos existentes en las comunidades entre los diferentes actores por cuestiones de falta de agua. El 28% de las escuelas afirman que la falta de agua es motivo de conflicto entre la escuela y la comunidad, frente al 59% de las escuelas que consideran que no lo es.

El 18% de las escuelas incluidas en el proyecto disponen de grifos conectados a una red de abastecimiento, y el 60% de las escuelas disponen de alguna estructura de captación y almacenamiento de agua para abastecerse. El resto de las escuelas no cuenta con ningún sistema de abastecimiento de agua.

Las estructuras de almacenamiento de agua que utilizan las escuelas son en su mayoría reservorios propiedad de la propia escuela y de uso colectivo, pero también hay un número importante de cisternas de captación de agua de lluvia y de otro tipo de estructuras como cajas de agua, cisternas antiguas y tanques. La capacidad en litros de las estructuras de almacenamiento de las escuelas varía entre los 1.000 y los 40.000 litros. En la mayoría de los casos estas estructuras se construyen gracias a recursos municipales y en menos de un 10% de los casos con recursos de la propia escuela.

Las estructuras de almacenamiento de agua de las escuelas se abastecen principalmente de agua proveniente de camiones cisterna, seguido de la captación de agua de lluvia. El abastecimiento con agua de lluvia disminuye bastante durante la época de seca, aumentando en consecuencia la necesidad de abastecimiento de agua por camión cisterna.

Una vez identificado que la mayoría de las escuelas se abastecen con agua proveniente de camiones cisterna, implica que el problema no se trata tanto de la falta de agua (disponible gracias a los camiones), sino de la falta de capacidad para almacenarla, lo que sitúa a las estructuras de almacenamiento de agua en elementos clave a la hora de mejorar la disponibilidad de agua en las escuelas.

El 83% de las escuelas afirman haber pasado algún día sin agua en 2012. En aproximadamente la mitad de los casos el número de días sin agua no ha superado los 5 días, pero hay que mencionar la existencia de 4 escuelas que dicen haber pasado más de un mes sin agua.



Además, el 32% de las escuelas se vieron obligadas a cancelar las clases y liberar el alumnado debido a la falta de agua en el último semestre ya sea días completos o durante ciertas horas. En la mayoría de los casos las escuelas han tenido que realizar estas cancelaciones de clases entre 1 ó 5 días, pero se dan algunos casos más extremos de escuelas que han tenido que cancelar clases en 20 días, o una cancelación de clases a la semana por falta de agua.

Como conclusión se observa que, bien porque el abastecimiento de la red de tuberías no está garantizado o porque las estructuras de almacenamiento no son suficientes, prácticamente todas las escuelas sufren de falta de disponibilidad de agua.

La presencia de algunas enfermedades hídricas cuestiona la calidad del agua que está siendo consumida en las escuelas. El 91% de las escuelas afirman realizar algún tipo de tratamiento al agua que consumen. El 72% de ellas cloran el agua y el 58% utilizan filtros. Además, 6 de las escuelas tratan el agua con abate, un insecticida larvicida que es utilizado para evitar la proliferación de larvas de mosquitos en depósitos de agua y evitar enfermedades como el dengue.

Únicamente el 28% afirma tener una persona encargada de cuidar el agua, tratándose casi siempre de un de servicios generales o del propio director o directora de la escuela. Cuando el agua se acaba, la acción más común que realizan las escuelas es solicitar ayuda a los vecinos, seguida de suspender temporalmente las clases y de re-abastecer el reservatorio de la escuela. Aproximadamente el 70% de las escuelas con estructuras de almacenamiento tienen un procedimiento establecido para la solicitud de agua.

Solamente el 12% de las escuelas conocen el consumo medio mensual de la escuela, y únicamente el 11% de las escuelas conocen el consumo medio diario del alumnado. Este desconocimiento del consumo del agua está muy relacionado con la falta de modelos de gestión del agua adecuados en las escuelas.

El 92% de las escuelas reconocen sentir o haber sentido preocupación por la escasez de agua en las escuelas. Solamente 7 escuelas niegan estar preocupadas.

Según las escuelas, la falta de agua altera el funcionamiento general de la escuela, obligando a cerrar la escuela o a impartir menos horas de clase, alterando la preparación de las comidas y dificultando la limpieza y en consecuencia afectando al rendimiento y aprendizaje del alumnado.

A grandes rasgos, se puede decir que los resultados de la línea de base justifican tanto la pertinencia de llevar a cabo el proyecto de cisternas escolares,



como la decisión de evaluar los beneficios sociales del mismo; ya que esto último permitirá establecer las relaciones causa-efecto entre las mejoras que sucedan en las escuelas en relación a la línea de base y el proyecto de cisternas escolares.

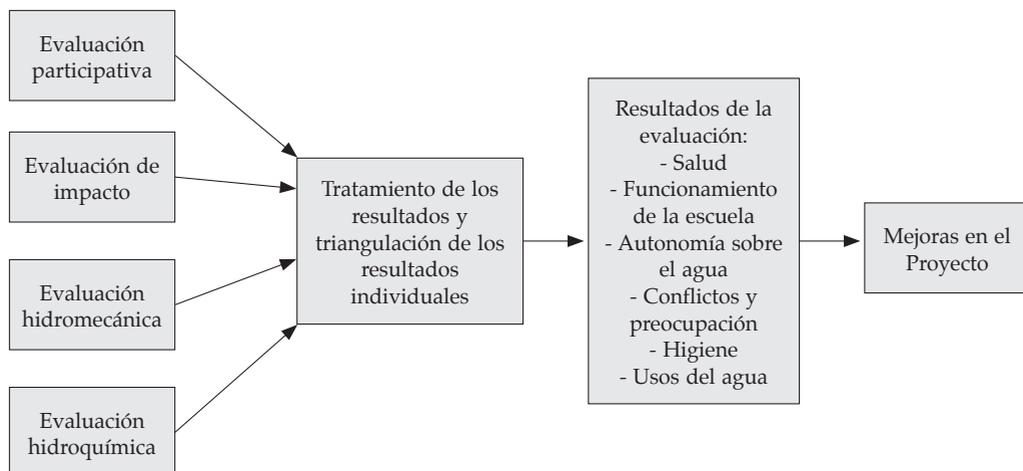
## 5.2. Propuesta de un modelo de evaluación

En primer lugar, se tomó la decisión de realizar una evaluación de los efectos sociales a nivel meso<sup>(23)</sup>, sobre la comunidad escolar y no sobre individuos concretos. Además, a la hora de llevar a cabo el diseño del modelo, se tuvo que fijar el horizonte temporal de la evaluación en seis meses por razones operativas ajenas al equipo del itdUPM. Esto supone una limitación para la evaluación, ya que impide que se detecten efectos e impactos de medio y largo plazo.

En base a los objetivos del proyecto de cisternas escolares, se formuló la siguiente pregunta de evaluación: «¿Cuáles son los efectos sociales que tiene el Programa de Cisternas Escolares sobre la comunidad educativa rural del Semiárido Alagoano?» Partiendo de esta pregunta y de la información sobre los problemas detectados en la línea de base se establecieron los aspectos donde la construcción de las cisternas tiene potencialidades para la generación de efectos sobre las condiciones de vida de la comunidad educativa rural del semiárido alagoano. Esto dio lugar a una primera categorización de dichos potenciales efectos en siete grandes grupos: salud, funcionamiento de la escuela, autonomía sobre el agua, conflictos, preocupación e higiene.

Una vez establecidos los puntos anteriores, y teniendo en cuenta que el objetivo final de la evaluación era la introducción de mejoras en proyectos similares y fomentar que estos sean replicados con éxito, se seleccionaron varias metodologías de evaluación con el fin de obtener unos resultados lo más robustos posibles y con una buena triangulación. Así, se optó por dividir la evaluación en distintas partes: una evaluación participativa de carácter cualitativo, una evaluación de impacto cuantitativa, una evaluación hidromecánica sobre las características de las infraestructuras y una evaluación hidroquímica sobre la calidad del agua en las cisternas (Ver Figura 2). Estas dos últimas evaluaciones no fueron pensadas tanto para la evaluación de los beneficios sociales, como para poder proponer mejoras que finalmente repercutieran en dichos beneficios.

(23) Ver Nota 21.

**Figura 2. Triangulación de las distintas evaluaciones planteadas**

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se detallarán los pasos seguidos para definir las dos evaluaciones pensadas para la valoración de los beneficios sociales del proyecto.

### *Evaluación cualitativa*

El principal objetivo de esta evaluación es la valoración de las percepciones de los beneficiarios finales del programa. Para llevar a cabo esta parte de la evaluación, para cada una de las categorías definidas previamente se han desarrollado una serie de indicadores cuyo valor será dado en función de una serie de escenarios (ver Tabla 2).

Para determinar la valoración de cada uno de los indicadores se realizarán entrevistas semi-estructuradas en profundidad con miembros de cada una de las escuelas beneficiarias, grupos focales en al menos 10 escuelas y observación participante durante las visitas. Además se realizará un análisis de las percepciones de las comunidades escolares sobre los efectos debidos al proyecto mediante análisis de contenido basado en software informático (Atlas) siguiendo una estrategia analítica mixta deductiva-inductiva<sup>(24),(25)</sup>. Este método de tratamiento permitirá tanto valorar los indicadores anteriores como descubrir nuevos aspectos que hayan pasado desapercibidos durante el desarrollo

(24) CHARMAZ, K. (2006): *Constructing Grounded Theory. A practical guide through qualitative analysis*, Londres: Sage Publications.

(25) CORBIN, J.; STRAUSS A.L. (2008): *Basics of qualitative research (3ª Ed.)*. California: Sage Publications.



de la evaluación, identificar diferencias en las percepciones de los efectos del proyecto entre diferentes grupos de beneficiarios e incluso generar nuevas categorías de efectos y/o agrupar las existentes.

**Tabla 2. Indicadores por categoría para la evaluación cualitativa**

Categoría	Indicadores	Escenarios
Salud	- Incidencia de enfermedades hídricas en la comunidad escolar	
Funcionamiento de la escuela	- Número de días que la escuela tiene que cerrar por falta de agua. - Número de veces que la escuela se ve obligada a terminar las aulas antes de tiempo por falta de agua. - Número de veces que la escuela no puede proporcionar comida a los alumnos por falta de agua. - Número de veces que la comida que ofrece la escuela se ve condicionada por la falta de agua.	-1 = Aumenta, 0 = no varía, 1 = disminuye poco, 2 = disminuye mucho
Autonomía de la escuela	- Número de veces que acude el camión cisterna para suministrar agua. - Número de veces que tienen que recurrir a la alcaldía para abastecer la escuela con agua. - Número de veces que tienen que recurrir a los vecinos para abastecer la escuela con agua.	
Conflictos	- Conflictos de la escuela con la comunidad debidos al agua.	
Preocupación	- Preocupación que la comunidad escolar siente debido al agua.	
Higiene en la escuela	- Percepciones sobre la higiene en la escuela	-1 = Empeora, 0 = no varía, 1 = mejora un poco, 2 = mejora mucho
Usos del agua en la escuela	- Diversidad de los usos del agua en la escuela	-1 = Disminuye, 0 = no varía, 1 = aumenta un poco, 2 = aumenta mucho

Fuente: Elaboración propia.

### *Evaluación de impacto*

Una evaluación de impacto es un tipo de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa y efecto, analizando los cambios en un resultado concreto que son directamente atribuibles a un programa o proyecto concreto<sup>(26)</sup>

(26) GERTLER, P.J., et al. (2011): *Impact Evaluation in Practice; La Evaluación de Impacto en la Práctica*. World Bank Publications.



para lo cual se debe estimar el contrafactual, o lo que es lo mismo, el resultado si no se hubiera realizado la intervención. Los métodos para la realización de este tipo de evaluaciones son muy variados, decantándonos por el método de selección aleatoria, ya que ofrece la determinación más robusta del contrafactual y su aplicación es posible en este caso al diseñarse la implementación a la par que la evaluación<sup>(27)</sup>.

En casos similares al que nos atañe, los indicadores medidos son de largo plazo y relacionados con la mejora de la calidad educativa, como mejora del rendimiento académico o aumento del número de años que el alumando permanece en la escuela<sup>(28),(29),(30)</sup>. En nuestro caso, debido a la limitación temporal de la evaluación se decidió determinar el contrafactual de tres indicadores de corto plazo: duración media en horas del cierre de la escuela por falta de agua, tasa de asistencia y tasa de enfermedades hídricas.

Para su aplicación, primeramente se debe dividir a los beneficiarios del programa en un grupo de tratamiento y de control de manera aleatoria, obteniéndose la mayor validez estadística cuando estos grupos son iguales<sup>(31)</sup>. Debido a la programación de la construcción de las cisternas, en nuestro caso se ha asignado el 70% de las escuelas, setenta y dos, al grupo de tratamiento o de construcción y el 30% de las escuelas, treinta y ocho, al grupo de control o donde las cisternas se construirán una vez acabado el periodo de medición. En la Tabla 3 se encuentran las posibles variables que podrían afectar a la estimación del contrafactual si las diferencias entre grupos fueran estadísticas significativas, hecho que no se produce en ninguno de los casos.

(27) KHANDKER, S.R.; KOOLWAL, G.B.; SAMAD, H.A. (2010): *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. World Bank Publications.

(28) *Water, sanitation and hygiene interventions to combat childhood diarrhea in developing countries*. Delhi: International Initiative for Impact Evaluation, 2009.

(29) GLEWWE, P.; MAÏGA, E.W.H. (2011): «The impacts of school management reforms in Madagascar: do the impacts vary by teacher type?». *Journal of Development Effectiveness*, 2011, vol. 3, no 4, p. 435-469

(30) KREMER, M. (2003): «Randomized evaluations of educational programs in developing countries: Some lessons». *American Economic Review*, 2003, p. 102-106.

(31) BLOOM, H.S. (1995): «Minimum detectable effects a simple way to report the statistical power of experimental designs». *Evaluation review*, 1995, vol. 19, no 5, p. 547-556.



**Tabla 3. Diferencias entre las escuelas con cisterna en construcción y sin construcción**

Características de los hogares	Escuelas con construcción (N = 72)	Escuelas sin construcción (N = 38)	Diferencia	p-valor
Alumnado matriculado	115.10	122.08	-6.98	0.7562
% de hogares del alumando beneficiados por el programa «Agua para beber»	58.26	65.00	-6.74	0.2718
Tasa de asistencia	94.82	93.45	1.37	0.3819
Cantidad de profesorado en la escuela	6.03	6.11	-0.08	0.9462
Nº de trabajadores de otro tipo	6.58	7.08	-0.50	0.7447
Alumnado por clase	27.23	30.21	-2.98	0.2337
Nº de reabastecimientos de agua mensuales necesarios actualmente	5.20	7.51	-2.31	0.1136
Tiempo medio en horas hasta el reabastecimiento de la escuela	8.43	6.43	2.00	0.4911
Días sin agua en la escuela durante el último año	10.59	10.10	0.49	0.7631
Días sin agua de media al año en los últimos 5 años	13.26	14.41	-1.15	0.5895
Duración media en horas del cierre de la escuela en el último trimestre	1.58	1.84	-0.26	0.4568
Días que hubo que cerrar la escuela de media en los últimos 5 años	6.04	5.92	0.12	0.9662

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se determinó el poder estadístico que tendrá la evaluación de impacto. Este parámetro es la probabilidad con la que, para un efecto de una magnitud y un nivel dado de significancia estadística, seremos capaces de rechazar la hipótesis de que no se ha producido ningún efecto<sup>(32)</sup>, dando una idea de la robustez de la evaluación. Se considera una evaluación de impacto robusta cuando el poder estadístico está cercano al 80%<sup>(33)</sup>. Este parámetro depende fuertemente del tamaño de la muestra, la proporción entre los grupos y

(32) DUFLO, E.; GLENNERSTER, R.; KREMER, M. (2007): «Using randomization in development economics research: A toolkit». *Handbook of development economics*, 2007, vol. 4, p. 3895-3962.

(33) Ver Nota 31.



el mínimo efecto detectable para rechazar la hipótesis de efecto cero. En nuestro caso los dos primeros parámetros no son modificables.

**Tabla 4. Potencia estadística de los indicadores de la evaluación de impacto**

Indicador	Mínimo efecto detectable	Poder estadístico
Nº de horas de cierre medio por falta de agua	1 hora	31.5%
Tasa de asistencia	1%	49.5%
Nº de alumnado con síntomas de enfermedades hídricas	-	-

Fuente: Elaboración propia.

A pesar que los valores de potencia estadística son pequeños para llevar a cabo una evaluación de impacto de calidad, al no ser necesaria una inversión extra de recursos económicos y temporales para su ejecución, se decidió en conjunto entre el equipo del itdUPM y los responsables de la implementación de las cisternas, que era conveniente su realización para realizar un buen proceso de triangulación.

Una vez establecidos los grupos de control y tratamiento, los siguientes pasos consistirán en proceder a la toma de datos. Esta toma de datos será realizada mediante un cuestionario de monitoreo diario en cada una de las escuelas. El primer cuestionario de monitoreo se realizará sin ninguna cisterna construida, por lo que podrá ser tomado como línea de base y permitirá el cálculo del poder estadístico para el número de alumnado con síntomas de enfermedades hídricas, ya que en el momento de la realización de la línea de base estos datos no estaban disponibles.

La obtención de la magnitud del impacto, en caso de producirse, se realizará mediante la determinación de la diferencia entre el resultado promedio para el grupo de tratamiento y el grupo de control<sup>(34)</sup>. Con el objetivo de comparar dichos resultados este tratamiento se realizará mediante dos técnicas estadísticas distintas: comparación de medias y análisis de regresión.

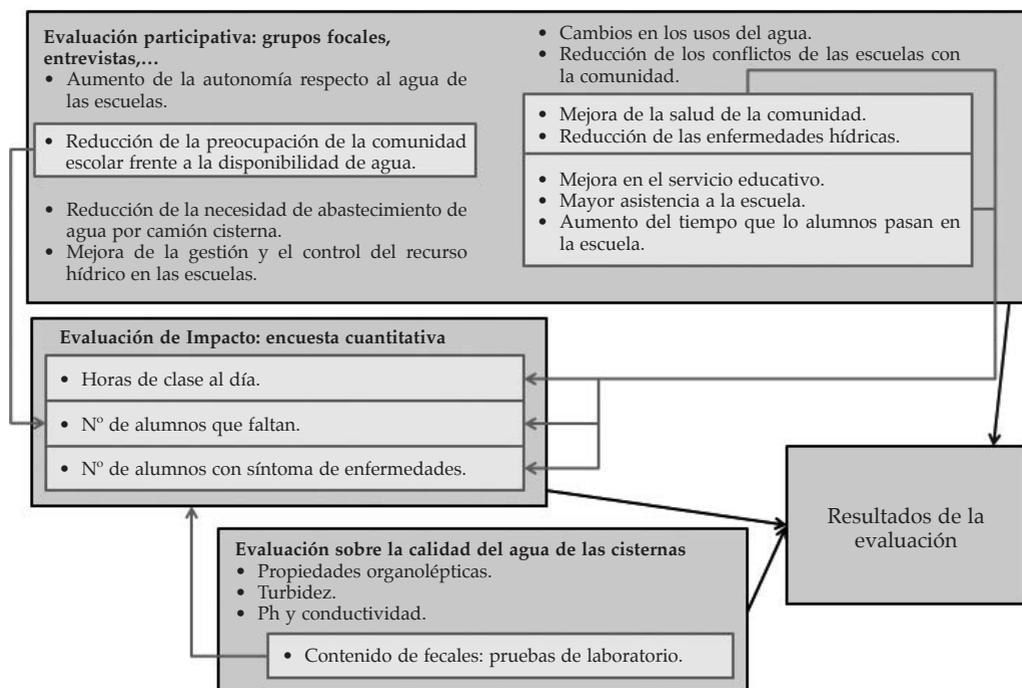
### *Triangulación*

Finalmente, para obtener unos resultados robustos de investigación se procederá a la triangulación de los resultados de las distintas evaluaciones para

(34) Ver Nota 28.

su validación. En la Figura 3 podemos observar cómo se relacionan y agregan los indicadores de las distintas evaluaciones para ofrecer los resultados finales de la evaluación.

**Figura 3. Triangulación de los indicadores de las distintas evaluaciones**



Fuente: Elaboración propia.

## 6 CONCLUSIONES

Las cisternas de captación de agua de lluvia se han convertido en los últimos años en una de las tecnologías sociales más comunes en el semiárido brasileño. A pesar de ello, las evidencias científicas de los beneficios que éstas generan sobre la población son escasas. En este contexto, se presenta el trabajo desarrollado por el itdUPM con el objetivo de determinar los efectos sociales de un proyecto de cisternas escolares.

A lo largo de este artículo, se presentan los resultados de la línea de base realizada en las escuelas beneficiarias del programa. La información recogida



ha permitido detectar los principales problemas asociados a la escasez de agua en las escuelas dando lugar a siete categorías de evaluación: salud, funcionamiento de la escuela, autonomía sobre el agua, conflictos, preocupación e higiene. Además, se presenta el modelo de evaluación diseñado, que se ha dividido en cuatro componentes: 1) evaluación participativa cualitativa, 2) evaluación de impacto cuantitativa, 3) evaluación hidroquímica, y 4) evaluación hidromecánica.

Gracias a la utilización de diferentes herramientas de evaluación se pretende abarcar tanto la evaluación de los efectos sociales, como el análisis de aquellos factores que podrían interferir en que dichos efectos no se consiguieran (por ejemplo por fallos en las infraestructuras o por mala calidad del agua). Además la combinación de las distintas metodologías, permitirá la triangulación futura de los datos, lo cual hará que por ejemplo a pesar de las debilidades que presenta la evaluación de impacto, ésta pueda ser utilizada para completar los resultados del resto de las evaluaciones, dando lugar a una buena evaluación del proceso.

Los resultados de esta evaluación buscan en primer lugar la introducción de mejoras basadas en evidencias científicas en este tipo de proyectos de forma que se maximicen los efectos sociales de los mismos. Además, se espera que este estudio sirva de incentivo la realización de evaluaciones similares en el futuro.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

AECID, Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (2010): *Programa Cisternas - Plan Operativo Anual Año I*.

ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, ASA (2009): *10 Anos: Construindo Futuro e Cidadaniano Semiárido*. Recife: ASA, 2009.

ALAGOAS - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). (en línea) <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=al>.

BECKER, H.A. (2001): «Social impact assessment», *European Journal of Operational Research*, 128(2), 311-321.

BLOOM, H.S. (1995): «Minimum detectable effects a simple way to report the statistical power of experimental designs.» *Evaluation review*, 1995, vol. 19, no 5, p. 547-556.

BRASIL CHANEL: *Municípios da Mesoregião Alagoano*. (en línea).



<http://www.brasilchannel.com.br/municipios/index.asp?nome=Alagoas&regiao=Sert%E3o>

BRASILEIRO, ASA – ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO (2003): *Programa de Formação e Mobilização Social Para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão De Cisternas Rurais – PIMC. Sumário executivo 2003. Anexo II do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre FEBRABAN e APIMC.*

Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH (2011): *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Médio Sertão Alagoano.*

BRASILEIRO, ASA – ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO (2011): *O Lugar da Convivência na Erradicação da Extrema Pobreza: Reflexões e proposições da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), no intuito de contribuir para a garantia plena do acesso à água para todas as pessoas no Semiárido.* Recife: s.n.

CATLEY, A. (2007): *Participatory impact assessment: A guide for practitioners*. Tufts University. Feinstein International Center.

CEPED – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES/UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (2011): *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Alagoas.* Florianópolis: s.n.

CHARMAZ, K. (2006): *Constructing Grounded Theory. A practical guida through qualitative analysis*, Londres: Sage Publications.

CORBIN, J. y STRAUSS, A.L (2008): *Basics of qualitative research (3ª Ed.)*. California: Sage Publications.

De SOUSA, S. et al. (2012): *Sinopse do censo demográfico para o semiárido brasileiro*, Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido (INSA).

DUFLO, E.; GLENNERSTER, R. y KREMER, M. (2007): «Using randomization in development economics research: A toolkit». *Handbook of development economics*, 2007, vol. 4, p. 3895-3962.

GERTLER, P.J. et al. (2011): *Impact Evaluation in Practice; La Evaluación de Impacto en la Práctica*. World Bank Publications.

GLEWWE, P. y MAÏGA, E.W.H. (2011): «The impacts of school management reforms in Madagascar: do the impacts vary by teacher type?» *Journal of Development Effectiveness*, 2011, vol. 3, no 4, p. 435-469.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA (2006): *Censo Agropecuário 2006*. (en línea) <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>



- KHANDKER, S.R.; KOOLWAL, G.B. y SAMAD, H.A. (2010): *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. World Bank Publications.
- KREMER, M. (2003): «Randomized evaluations of educational programs in developing countries: Some lessons». *American Economic Review*, 2003, p. 102-106.
- MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: *Sistemas de Informações Territoriais (SIT): Territórios da Cidadania*. (En línea) <http://sit.mda.gov.br>
- MIN – MINISTERIO DE INTERGRAÇAO (2005): *Relatório Final Grupo de Trabalho Interministerial Para Redelimitação do Semi-Árido Nordeste e do Polígono das Secas*. Brasília: s.n.
- PNUD (2013): *Atlas Brasil 2013. Rankings do IDHM e suas variáveis*.(en línea) <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3749>
- VENTURA, A.C.; FERNÁNDEZ, L. e ANDRADE, J.C.S. (2013): «Tecnologias Sociais para Enfrentamento às Mudanças Climáticas no Semiárido: Caracterização e Contribuições». *Rev. Econ. NE, Fortaleza*, v. 44, n. especial, p. 213-238, jun. 2013.
- Water, sanitation and hygiene interventions to combat childhood diarrhoea in developing countries*. Delhi: International Initiative for Impact Evaluation, 2009.

# Documentación



Tres informes sobre la Cooperación Española al  
Desarrollo en 2013.....

229







# Tres informes sobre la Cooperación Española al Desarrollo en 2013

Ofrecemos a continuación el acceso a tres informes surgidos en 2014 relativos a la Cooperación al Desarrollo llevada a cabo en España a lo largo de 2013.

- *La realidad de la ayuda 2013. Spain is different: España se desmarca de la comunidad internacional con un mínimo histórico en cooperación* de Oxfam Intermón.
- *Ahora no podemos parar. Razones para reconstruir la Cooperación Española* de UNICEF.
- *Informe Avizor 2013. Un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo* de CIECODE.

## **1 LA REALIDAD DE LA AYUDA 2013. SPAIN IS DIFFERENT: ESPAÑA SE DESMARCA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL CON UN MÍNIMO HISTÓRICO EN COOPERACIÓN<sup>(1)</sup>.** Oxfam Intermón

La cooperación internacional, a pesar de la crisis, ha logrado mantener su crecimiento con un aumento del 3.4% entre 2008 y 2012. Sin embargo, España

(1) Se puede acceder al informe completo en el siguiente enlace: <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda-2014>

ha escogido un camino propio, llevando la ayuda al límite con un recorte acumulado del 70% en ese mismo periodo, hecho sin precedentes entre los donantes. Ese recorte abandona a su suerte a millones de personas e impide que cumpla con su «cuota justa» ante cualquier crisis humanitaria de gravedad.

Los esfuerzos de mejora en calidad, programación, concentración o transparencia no tendrán ni impacto ni sentido si no se produce un compromiso de recuperación rápida de los recursos (que han tocado fondo en un 0,16% AOD/RNB) a la luz de la recuperación del crecimiento que ya se anuncia y de fuentes de financiación innovadoras como la Tasa a las Transacciones Financieras.

Los procesos de desarrollo son inversiones de décadas y una cooperación eficaz exige compromisos duraderos, sin los cuales su efecto puede convertirse en meramente anecdótico.

La sociedad española sigue mostrando su compromiso con la Ayuda al Desarrollo y su confianza en las ONG, tanto en los estudios de opinión como con su colaboración cuando se producen grandes emergencias como la de Filipinas. La AOD sigue siendo muy necesaria: hay millones de vidas en juego.

El informe se estructura en los siguientes epígrafes:

- La cooperación en un entorno cambiante: más importante que nunca.
- El caso español: un balance desolador.
- Financiar la ayuda por otras vías: una oportunidad única.
- Una agenda de mínimos para la mejora o cómo revertir el letargo de la ayuda.

En este último apartado se recogen las siguientes recomendaciones:

En el contexto actual, cualquier escenario de mejora debe pasar por una recuperación de los recursos invertidos en la Ayuda Oficial al Desarrollo. A día de hoy, y por imperativo presupuestario, la acción y el impacto se vienen reduciendo cada año y, con ello, las mejoras cualitativas que se han puesto en marcha se diluyen en una menguada capacidad de acción. Si continúa descendiendo el nivel de inversión en Ayuda, la apuesta por la calidad y la eficacia serán imperceptibles, debido a que la ayuda habrá traspasado ya el umbral que la convierta en irrelevante.

### **Establecer una senda de recuperación de la AOD desde los PGE 2015**

Proponemos un compromiso de recuperación del 0,05% del RNB en cada ejercicio. Recuperar esa dotación presupuestaria no es un trámite burocrático.

De ello depende nuestra capacidad para brindar ayuda a millones de personas que lo necesitan, y garantizar el mantenimiento de un perfil internacional que hoy se está perdiendo. Es imprescindible iniciar la recuperación presupuestaria de la AOD, de acuerdo con lo señalado por el Presidente Mariano Rajoy en la Asamblea general de Naciones Unidas de 2013.

De acuerdo a nuestra posición como la 13ª economía mundial, deberíamos estar entre los diez primeros donantes, y hoy ocupamos la posición 21. Esto significa estar muy alejados del peso real y de lo que es razonable esperar de nuestro país; así como estar muy por debajo del promedio de los donantes del CAD.

Además, debe establecerse el compromiso de destinar el 50% de los recursos recaudados mediante la Tasa a las Transacciones Financieras a luchar contra la pobreza, desde el mismo momento de su implantación.

### **Abordar y tratar la cooperación como una verdadera política de Estado**

La solidaridad no deber estar sujeta a las diferencias ideológicas, sino formar parte de las políticas de Estado nucleares que den forma al perfil de nuestro país como donante internacional. Los presupuestos en cooperación deben concebirse desde una lógica de largo plazo, y abordarse desde la concertación del conjunto de los partidos políticos en torno a los acuerdos existentes en la materia en el seno de la Unión Europea.

Otro factor importante es la construcción de un discurso «de Estado» en torno a la cooperación, en que se aprecien con todos sus matices los diferentes objetivos a los que contribuye esa política. Conseguir esto que ya han hecho otros países con excelentes resultados, parece algo inédito en España tras tres décadas de cooperación al desarrollo. Ese tipo de discurso político lo ha expuesto el Primer Ministro británico David Cameron, señalando al interés propio, la seguridad y la solidaridad como elementos motivadores de una política de cooperación. El Gobierno francés, por su parte, presentó en una rueda de prensa con 15 ministros un documento de ocho páginas con sus líneas estratégicas de la cooperación. La cooperación al desarrollo es hoy ampliamente reconocida como un elemento esencial en la construcción del «poder blando» de los Estados y de su proyección internacional.

España necesita hacer ese ejercicio, y dotar de manera formal a la política de cooperación del rango que merece en su tratamiento. Igualmente, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación debe ejercer de forma mucho más activa su cargo de lo que lo hace actualmente.



## **Reforzar y recuperar un papel destacado para la AECID y la acción humanitaria**

De entre todas las reducciones que hay que revertir, la más urgente es la de la AECID. Recuperar su dotación presupuestaria –en particular los fondos destinados a la acción humanitaria–, fortalecer su condición de Agencia autónoma y aprovechar la capacidad generada en los últimos 25 años es fundamental.

### **Recuperar el perfil internacional**

Mostrar un compromiso verificable con la cooperación es imprescindible para poder defender el acceso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y jugar, entonces, un papel de mayor peso en la escena política internacional.

Implicarse de forma más activa en procesos internacionales (tales como los mencionados G20 y Post 2015), con una posición clara, comprometida, fijada en diálogo con el conjunto de los actores de la sociedad civil, y asegurando la más alta representación política posible. Las contribuciones a fondos globales, ahora imposibles por la reducción a cero del FONPRODE no reembolsable, es un serio impedimento para asegurar esa voz fuerte.

A la hora de fijar esa posición oficial, los derechos humanos, la reducción de las desigualdades –incluida la de género– la reducción de riesgos de desastres y la resiliencia de los más vulnerables o la gobernanza internacional deben destacar como elementos fundamentales.

### **Avanzar en la transparencia de la ayuda y en el diálogo social**

En aras de garantizar la transparencia, y teniendo en cuenta que se ha dejado de publicar el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), se debería publicar, al menos, el cuadro presupuestario de AOD, lo cual no se ha hecho para los PGE de 2013 y se ha hecho, con retraso (en el mes de marzo del año de ejecución) en 2014.

Es preciso, además, asegurar que los órganos consultivos como el Consejo de Cooperación participan de manera activa en la discusión y, en su caso, en el dictamen de las principales reformas legales que afectan a la cooperación, como la reforma del FONPRODE o de la Ley de Acción exterior, primando la transparencia y la confianza.

### **Buscar la eficiencia y garantizar un foco adecuado**

Es imprescindible avanzar en el diseño de estrategias de gestión del conocimiento, cooperación triangular y Sur – Sur a partir del aprendizaje y



experiencias de otros donantes y de países receptores de la ayuda. Igualmente, es crucial apoyar aquellas iniciativas multilaterales que impulsan el derecho a la salud y a la educación en todos los países, así como mantener una política estable de igualdad de género en nuestros acuerdos bilaterales de cooperación con el conjunto de los países socios de la cooperación española.

Reforzar el trabajo de asociación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con especial atención a las del Sur, como ese singular agente de la cooperación cuyo único fin es la lucha contra la pobreza, reforzando el papel de las OSC como interlocutores de Gobiernos, Parlamentos y agentes privados tanto en España, a nivel central y descentralizado, como en los países en desarrollo en los que operamos.

### **Desarrollar una estrategia de comunicación fuerte**

Es una gran responsabilidad política ejercer una voz pública valiente en defensa del valor y el sentido de la cooperación por parte de sus responsables políticos directos, empezando por el presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación. Desde ese nivel deben exponerse, cada vez que sea posible, los valores positivos de nuestra cooperación.

Es preciso, además, desarrollar una política pública de comunicación adecuada y moderna, de forma que se contribuya a una buena exposición de los logros de la cooperación y del sentido de la política de cooperación, buscando un respaldo continuado a esta política pública, y estableciendo alianzas con diferentes actores con ese fin. Las alianzas con otros actores como las ONGDs para ello pueden ser fundamentales.

### **Establecer reglas del juego adecuadas para el sector empresarial en el desarrollo de las estrategias de cooperación**

Deben garantizarse reglas del juego adecuadas para la participación del sector empresarial, especialmente a través de alianzas público-privadas, dentro las políticas de cooperación. Estableciendo requisitos previos de alineación con los derechos humanos y un seguimiento de las inversiones para asegurar que dicha alineación es efectiva.

Debe evitarse la repetición de errores históricos en este ámbito, lastrado por la nefasta experiencia del Fondo de Ayuda al Desarrollo durante varias décadas. El FONPRODE no puede convertirse en un nuevo FAD, sino que debe mantener su función de canalizar tanto donaciones como créditos para...



## Apostar de manera rotunda por la educación al desarrollo

Apoyar decididamente y mediante la colaboración con ONGD y universidades la educación para el desarrollo, el trabajo de concienciación y divulgación sobre la realidad de injusticia y desigualdad de nuestro mundo, así como la investigación aplicada.

## 2 AHORA NO PODEMOS PARAR. RAZONES PARA RECONSTRUIR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA<sup>(2)</sup>. UNICEF

Pocos indicadores reflejan mejor los avances de una sociedad que su capacidad para proteger la supervivencia de sus niños. El fin de la mortalidad infantil –que supuso todavía en 2012 una tragedia real para 6,6 millones de familias en decenas de países– se ha convertido en un símbolo tangible de las aspiraciones de dignidad y progreso que la comunidad internacional estableció hace algo más de una década con el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuando quedan sólo unos meses para cumplir la hoja de ruta definida entonces y se discute la estrategia que deberá guiarnos hasta 2030, el fin de la pobreza extrema y la supervivencia infantil universal han dejado de ser aspiraciones utópicas para convertirse en objetivos al alcance de nuestra generación.

A través de una serie de estudios de caso realizados a lo largo de los dos últimos años, UNICEF Comité Español ha ilustrado algunas contribuciones de la sociedad y las instituciones españolas en donde la cooperación ha transformado realidades devastadas por la pobreza y ofrecido esperanza a decenas de millones de niños y niñas. En Mauritania, la ayuda española financia intervenciones innovadoras que sólo en 2012 ayudaron a salvar de la desnutrición a cerca de 90.000 niños. En todo el mundo, el impacto de las políticas de inmunización podría verse multiplicado por la primera generación de vacunas contra la malaria, desarrollada en parte por españoles gracias a la cooperación científica que se realiza en Mozambique.

Lamentablemente, las decisiones derivadas de la crisis económica que sufre nuestro país podrían convertir estos ejemplos en un buen recuerdo. En tan sólo tres años (2010-2012) los presupuestos de la cooperación han caído un 67%, situando a España en el tercer lugar por la cola de los donantes de la OCDE y poniendo fin a programas que hasta hace poco constituían un sello de

(2) Se puede acceder al informe completo en el siguiente enlace: <http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/recursos/ahora-no-podemos-parar-informeodunicef.pdf>

identidad de su política exterior. Al justificar estas decisiones, se ha sugerido que España cooperaba hasta ahora por encima de sus posibilidades y que el recorte responde al mismo ajuste presupuestario que han tenido que realizar otros países castigados por la crisis.

Los datos, sin embargo, permiten hacer interpretaciones diferentes. Con excepción de períodos puntuales, el esfuerzo relativo de España durante las dos últimas décadas ha estado sistemáticamente por debajo de la media de los países europeos. Cuando los sucesivos Gobiernos se han visto obligados a reducir el déficit público, la ayuda ha sufrido un castigo global desproporcionado con respecto a otros países, en donde las reducciones de la cooperación no han estado muy por encima del recorte medio del gasto. Con ello reconocen que, incluso en estas circunstancias, la brecha de pobreza y sufrimiento que separa a Europa y a las regiones en desarrollo sigue siendo intolerable.

Es una deriva cargada de implicaciones. En el comienzo del siglo XXI, la ayuda juega un papel diferente del que jugó en el pasado, pero igualmente imprescindible. Aunque 43 de los países más pobres del planeta siguen dependiendo todavía del apoyo exterior, la cooperación es cada vez más relevante a la hora de movilizar recursos nacionales que ayudarán a cerrar las crecientes brechas de desigualdad. De hecho, una de las funciones más importantes que pueden cumplir estos programas es estimular otras fuentes de financiación (como las reformas fiscales nacionales e internacionales), orientar el gasto y actuar de referente moral para las políticas públicas y prácticas privadas que afectan de manera directa a los países pobres, como el comercio, la energía o las inversiones.

En Bolivia, por ejemplo, UNICEF Comité Español ha ilustrado el modo en el que España apoya con su cooperación técnica y su experiencia la consolidación de un sistema de salud que ya ha logrado reducir a la mitad las muertes evitables de menores de 5 años. Este progreso, que se fundamenta en los crecientes recursos nacionales, ha salvado la vida de más de 230.000 niños y niñas a lo largo de las dos últimas décadas.

La evolución presupuestaria de la Cooperación Española puede tener implicaciones tangibles en la proyección exterior de España. Como ha señalado el Real Instituto Elcano, nuestro país había encontrado en la solidaridad internacional una fuente de prestigio. Ahora la cooperación corre el riesgo de convertirse en una pieza irrelevante y echar por la borda el capital acumulado durante más de una década. Con ello se traicionarían los compromisos asumidos ante la comunidad internacional y la voluntad expresada de manera repetida por la sociedad española.

La alternativa es apoyarse en las oportunidades disponibles para reconstruir de manera lenta, pero eficaz, un sistema que se encuentra en serio peligro. El nuevo Plan Director ofrece algunas vías y también existe una importante oportunidad en la futura Estrategia de la Política Exterior, que el Gobierno está obligado a elaborar en los próximos meses.

La estrategia de reconstrucción de la ayuda debería estar fundamentada en cuatro pilares:

a) Recuperar la capacidad presupuestaria: no se puede exigir a España que contribuya a la solidaridad internacional por encima de sus posibilidades, pero tampoco deberíamos aceptar que lo haga por debajo o que se someta a las actuales tasas de volatilidad presupuestaria. Nuestra cooperación debe aspirar a situarse en el medio plazo en el nivel general del conjunto de la Unión Europea, que en 2012 rondó el 0,40% del PIB. Para lograr este objetivo, España debería garantizar que en 2014 no habrá nuevos recortes y establecer un calendario de incrementos lentos, pero continuados (y previsibles) de la ayuda a lo largo de la próxima década. Para ello puede apoyarse en mecanismos alternativos de financiación, tales como la nueva Tasa a las Transacciones Financieras, que podría llegar a generar en España 5.000 millones de euros anuales.

b) Convertir el Plan Director en el verdadero timón de la ayuda: el nuevo Plan Director hace un ejercicio de concisión estratégica que, de ser aplicado, sentaría las bases de una cooperación de mayor calidad. El sistema debe apuntalar su calidad siendo fiel a la concentración geográfica y sectorial prevista, desarrollar capacidades institucionales acordes con estos planes, y garantizar la coherencia de los diferentes instrumentos y agentes con esta estrategia.

c) Un esfuerzo de pedagogía pública para recuperar a la sociedad: sabemos que los valores de solidaridad y compromiso de la cooperación coinciden con los de buena parte de la sociedad, pero el impacto de la crisis en España ha enfriado el apoyo a los programas de ayuda. El Gobierno puede contribuir a recuperarlo estableciendo una estrategia de comunicación pública sobre la importancia de la ayuda y su impacto en las poblaciones afectadas, incluyendo los beneficios que reporta a España, que indudablemente existen. Esta estrategia debe incorporar la transparencia y la explicación activa de los resultados de la ayuda por parte de distintos representantes de las Administraciones Públicas, así como alianzas amplias con las organizaciones sociales y académicas involucradas en este campo.

d) Ofrecer a la cooperación un liderazgo político efectivo: ninguno de los tres puntos anteriores será posible a menos que la dirección política de la Cooperación Española tome las riendas de su propio futuro. La reivindicación del valor ético y práctico de la ayuda debe estar encabezada por sus propios

responsables, para trascender progresivamente a otros actores en distintos ámbitos. El liderazgo efectivo de la política de cooperación debe ser ejercido tanto al interior de la Administración como fuera de ella, buscando la complicidad de los sectores afectados y recuperando el carácter de política de Estado que tuvo en algunos momentos del pasado.

### **3 INFORME AVIZOR 2013. UN AÑO DE SEGUIMIENTO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN MATERIA DE DESARROLLO<sup>(3)</sup>. CIECODE**

El Informe Avizor 2013 actualiza las principales variables sobre la actividad parlamentaria española, el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza, que ya fueron analizadas en el primer informe anual en 2012. Revisa, además, los avances realizados para superar las debilidades estructurales y de organización parlamentaria que se han dado en 2013 e introduce una importante novedad respecto a las conclusiones del informe de 2012: el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos adquiridos en sede parlamentaria. Por segundo año consecutivo el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE) pretende facilitar, a través del Proyecto Avizor y de su informe anual, el control ciudadano y la exigencia de responsabilidades a los representantes políticos; aportando transparencia e información sobre el trabajo que desempeñan como paso previo y necesario para la acción y el activismo ciudadano.

Tras analizar la actividad del Congreso de los Diputados a través de más de 1.400 iniciativas parlamentarias la principal conclusión en el ecuador de esta X Legislatura es que el Congreso de los Diputados sigue suspendiendo en la respuesta a los retos de la pobreza y el desarrollo.

Desde que comenzó la legislatura, más de 6 de cada 10 actos parlamentarios presentados en el Congreso y que versan sobre alguna de las múltiples materias con potencial de generar impacto para el desarrollo de terceros países, han sido planteados ignorando este impacto o planteando un enfoque perjudicial para la lucha contra la pobreza y la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Además de suponer un porcentaje muy bajo en el conjunto de actividad, el potencial de generar un cambio real de los actos con un enfoque favorable al desarrollo y la lucha contra la pobreza acaba diluyéndose durante el proceso parlamentario: el 65% de los actos prodesarrollo o se han rechazado o no han llegado a debatirse.

(3) Se puede acceder al informe completo en el siguiente enlace: <http://www.unmundosalvadorsoler.org/avizor/portada.aspx>

Los datos de actividad en 2013 vuelven a mostrar, por tanto, el escaso interés y conocimiento existente en el Congreso de los Diputados a la hora de plantear soluciones políticas promotoras de un desarrollo más sostenible y equitativo. La actualización de las principales variables analizadas en el Informe Avizor 2012, nos deja los siguientes titulares en 2013:

- La mayoría de los diputados y grupos parlamentarios siguen obviando el enfoque favorable al desarrollo en sus iniciativas parlamentarias. A pesar de que el Proyecto Avizor da seguimiento a la práctica totalidad de la actividad parlamentaria (la del Pleno más 14 Comisiones), 257 diputados todavía no han hecho ninguna aportación con un enfoque favorable al desarrollo y a la lucha contra la pobreza dos años después de que comenzase la X legislatura, en ninguno de los siete ámbitos temáticos monitorizados por el Proyecto Avizor<sup>(4)</sup>. A pesar de una mejora generalizada durante 2013, respecto del año anterior, sólo dos grupos parlamentarios –Izquierda Plural y UPyD– presentaron más actos prodesarrollo que no prodesarrollo y otros dos grupos –el Vasco y el Popular– han empeorado sus estadísticas.
- Este año los diputados activos y comprometidos con el desarrollo, aunque siguen siendo un grupo muy reducido, han aumentado su «intensidad de participación». En 2013, un 12% de los diputados han presentado 10 o más actos prodesarrollo, frente al 3% de diputados que lo hicieron en 2012.
- Desde la perspectiva del volumen de actividad parlamentaria, Migraciones Internacionales ha sido el ámbito temático que ha concentrado la mayoría de la actividad con potencial impacto –positivo o negativo– en el desarrollo de terceros países. Esta actividad ha estado relacionada principalmente con las implicaciones legales y humanitarias de la política migratoria y fronteriza (situación de los internos en los CIES; acceso a sanidad de inmigrantes irregulares; garantía en las expulsiones de inmigrantes y atención a refugiados del sur del Mediterráneo y Siria). Sin embargo, desde la óptica de una mayor incorporación de la visión favorable al desarrollo, el ámbito mayoritario sigue siendo el de la Cooperación Internacional y AOD que, a pesar de ser el quinto ámbito en volumen de actividad Avizor, se sitúa en segundo lugar en el número de iniciativas prodesarrollo registradas. En la cola de esta clasificación

(4) Los siete ámbitos temáticos a los que el Proyecto Avizor da seguimiento son: Cambio Climático y Política Energética, Comercio de Armas y Construcción de Paz, Comercio Internacional e Inversiones, Cooperación al Desarrollo y AOD, Fiscalidad, Migraciones Internacionales y Otras Políticas con Impacto en Desarrollo. Para más información véase [www.proyectoavizor.es](http://www.proyectoavizor.es)

encontramos, de nuevo este año, a los ámbitos de Fiscalidad y Comercio Internacional e Inversiones.

- En 2013, la mayor parte de la actividad parlamentaria con potencial de generar impacto en el desarrollo de terceros países continúa debatiéndose en Comisiones ajenas a la Cooperación Internacional –como Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Asuntos Exteriores e Industria, Turismo y Comercio– donde se presupone una menor sensibilidad y conocimiento técnico acerca de la relación e impacto de la política española sobre el desarrollo y la pobreza. Estos datos vuelven a poner de manifiesto la importancia y necesidad de incorporar un enfoque prodesarrollo más allá de la Comisión de Cooperación Internacional. La presencia en otras comisiones parlamentarias de diputados sensibilizados y con perfiles conocedores de los potenciales impactos en desarrollo ayudaría a incorporar de forma transversal la respuesta a los retos del desarrollo en el Congreso de los Diputados.
- La relevancia política y la eficacia de las dos funciones parlamentarias mayoritarias –control y orientación política– a la hora de generar algún impacto real están en serio cuestionamiento. Se constata, además, por segundo año consecutivo el escaso peso de la actividad legislativa dentro del Congreso de los Diputados. La actividad mayoritaria dentro del Congreso está relacionada con las funciones de control y de orientación política al Gobierno, que suponen cerca del 94% de la actividad a la que da seguimiento el Proyecto Avizor. Entre 2012 y 2013, la función legislativa ha supuesto de media únicamente el 5,7% de la actividad parlamentaria.
- A raíz de la conclusión expuesta en el Informe Avizor 2012 de que no existen mecanismos de rendición de cuentas para velar por el cumplimiento de las Proposiciones No de Ley (PNL) y de las Mociones que se aprueban en el Congreso, el informe de este año incorpora el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas parlamentarias aprobadas desde el inicio de la legislatura:
  - El grado de cumplimiento por parte del Gobierno de las orientaciones parlamentarias es bajo. Solamente un 23% de las iniciativas pueden considerarse cumplidas en su totalidad, frente al 38% de las orientaciones que no se han cumplido y el 39% que sólo se han cumplido en parte. Cruzando los datos de cumplimiento con los del enfoque prodesarrollo de las iniciativas, llama la atención que casi la mitad del total de propuestas prodesarrollo que han salido del Parlamento desde que comenzó la legislatura no se han cumplido y

que tres de cada cuatro iniciativas incumplidas incorporan propuestas prodesarrollo.

- Existen enormes dificultades para acceder a información sobre el desempeño del Gobierno respecto a las orientaciones aprobadas en el Congreso de los Diputados. En un 38% de casos no hay información pública disponible que permita analizar su cumplimiento por parte del Gobierno. A estos efectos, el Ministerio menos transparente es el de Economía y Competitividad, en el que en el 50% de las propuestas analizadas no se ha tenido acceso a la información.
  - En muchos de los casos, las propuestas de actuación son tan genéricas que no permiten la fiscalización de su cumplimiento. Muchas de estas iniciativas de orientación política contienen meras declaraciones de intenciones y no proponen un posicionamiento político concreto al Gobierno. De las que sí lo hacen, muchas se aprueban en términos tan ambiguos y genéricos que limitan enormemente su utilidad de orientación política y dificultan la labor de seguimiento y fiscalización. Finalmente, la mayoría de las iniciativas de orientación política aprobadas no establecen un plazo temporal para ser desarrolladas, aspecto que las debilita aún más.
  - Las deficiencias que el sistema parlamentario español presenta en relación con la transparencia, información y rendición de cuentas de la función de orientación política al Gobierno es un asunto de enorme trascendencia política y democrática. A pesar de que el Gobierno no tiene la obligación legal de cumplir estas orientaciones parlamentarias, sí existe una obligación ética, que está relacionada con la esencia de la democracia. Responder de formar transparente sobre este cumplimiento es un ejercicio de respeto y rendición de cuentas ante el Parlamento y ante la sociedad, que da sentido y legitimidad a esta función parlamentaria y a la institución que la desempeña.
- A pesar de que las evidencias de estos dos años de seguimiento de la actividad parlamentaria no son positivos, el Congreso de los Diputados ha sido al mismo tiempo un actor clave en la adopción y priorización de determinados compromisos políticos de España relacionados con la promoción del desarrollo y el respeto los derechos humanos. El caso más destacado en lo que va de legislatura es el posicionamiento de España en la negociación y ratificación del Tratado Internacional de Comercio de Armas (TCA).



- El Congreso de los Diputados ha sido también un actor clave para mantener en la agenda política el compromiso de España en determinados temas relevantes para la lucha contra la pobreza y para visibilizarlos públicamente. En muchas ocasiones, las respuestas del Gobierno a las preguntas de los diputados han sido la única vía para obtener información pública del Ejecutivo, como ha sido el caso de la información aportada respecto a estadísticas y datos relacionados con migraciones. Por otro lado, la aprobación de iniciativas de orientación política en el Congreso es en muchos casos la principal herramienta con la que la sociedad civil cuenta para establecer un diálogo y exigir avances al Gobierno, como está siendo el caso de la elaboración del primer Plan Español de Empresas y Derechos Humanos.

Junto con la actualización de las principales variables del año 2012, este informe también ha actualizado el estado de avance sobre las conclusiones del informe anterior relacionadas con la estructura y funcionamiento de la institución. Las principales debilidades institucionales del Congreso de los Diputados detectadas en el Informe Avizor 2012 persisten este año. Estas debilidades institucionales explican en parte el deficiente desempeño del Congreso en su respuesta a los retos del desarrollo. A pesar de que parece que finalmente algunos temas van entrando en la agenda política española –por ejemplo a través del proceso de reforma del Reglamento del Congreso o del Programa de Regeneración Democrática impulsado por el Gobierno–, se constata un escaso avance en lo que al Congreso de los Diputados se refiere:

- La estructura y organización del trabajo parlamentario siguen siendo rígidas y parceladas, alejadas de la realidad compleja y transversal de los problemas globales del desarrollo a los que deben dar respuesta. Siguen sin existir órganos y mecanismos internos de coordinación y diálogo que permitan detectar conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprensivas y coherentes con el desarrollo.
- Persisten en 2013 los problemas relacionados con la transparencia y acceso a información en el Congreso de los Diputados. No existe información sobre la asistencia o el sentido del voto de los diputados en Comisiones y sigue habiendo información que no es pública –como las propuestas de resolución sobre el Informe de Comercio de Armas o las actas de algunas comisiones– sin que haya una justificación para ello. A pesar de que a finales de 2013 se aprobó la Ley de Transparencia, esta no será de aplicación al Congreso de los Diputados. El Congreso sólo estará afectado en su parte administrativa, tendrá que hacer públicas sus cuentas, pero no la información que acompaña a las leyes en su

tramitación parlamentaria, ni está obligado a abordar reformas en línea con las deficiencias de transparencia aludidas.

- Los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los Ministerios tienen un funcionamiento deficiente. La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, del Ministerio de Presidencia, es la encargada de informar de las iniciativas parlamentarias aprobadas a cada Ministerio u organismo responsable de su cumplimiento. Sin embargo, estos mecanismos formales de comunicación presentan serias deficiencias tanto en la transparencia del proceso, como en el seguimiento y la posterior rendición de cuentas. El análisis del Proyecto Avizor revela que en algunos casos los responsables de dar cumplimiento a las propuestas aprobadas –ya fueran cargos políticos o funcionarios– no tuvieron siquiera conocimiento de dichos mandatos.
- No se han regulado ni generado mecanismos eficaces de participación de la sociedad civil. La decisión sobre la celebración de comparencias externas sigue dependiendo de la Mesa de cada comisión y los requisitos y funcionamiento de otros mecanismos –como la Iniciativa Legislativa Popular o la Comisión de Peticiones– siguen siendo deficientes.

A la luz de estas conclusiones, fruto de dos años de seguimiento de la actividad parlamentaria, recordamos algunas posibles líneas de trabajo que sin duda contribuirían a integrar mejor la perspectiva del desarrollo y la lucha contra la pobreza en el trabajo del Congreso de los Diputados (se puede acceder a un mayor desarrollo de estas recomendaciones en la versión completa del informe):

1. Abrir un proceso participativo y transparente de reforma del Reglamento del Congreso que introduzca mejoras relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana y que esté abierto a las aportaciones de la sociedad civil, en especial aquellas instituciones especializadas en la monitorización de la actividad parlamentaria.
2. Incorporar al debate de reforma del Reglamento una revisión integral y comprehensiva de la cultura de transparencia que quiere asumir como propia el Congreso de los Diputados. A este respecto, hay algunos aspectos clave que deberían tenerse en cuenta:
  - 2.1. Limitar las materias que son excluidas del acceso a información y generar un sistema de garantías que evite la interpretación arbitraria, restrictiva o abusiva de dichas excepciones. Debe garantizarse el acceso al tipo de información que es verdaderamente relevante

para la lucha contra la pobreza puesto que es precisamente en estas cuestiones, generalmente excluidas, donde están en juego la coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo –por ejemplo, que los intereses comerciales españoles o la necesaria intimidad de los procesos de toma de decisiones en curso no sean considerados, per sé, un obstáculo para acceder a información pública.

- 2.2. Proporcionar acceso a material complementario en la toma de decisiones e información auxiliar –como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos– que son imprescindibles para entender por qué y en base a qué criterios se toman las decisiones.
- 2.3. Regular la transparencia de los grupos de interés para poder conocer de manera efectiva los intereses que influyen en la toma de decisiones y facilitar el escrutinio público sobre la incidencia de estos grupos y la legitimidad de intereses particulares que pueden estar detrás de decisiones políticas y acciones públicas.
3. La publicación de información en formatos reutilizables debe ser incluida también de manera preferencial en la agenda del proceso de Reforma del Reglamento.
4. Con el objetivo de mejorar la respuesta del Congreso de los Diputados a los retos del desarrollo, es necesario que la reforma del Reglamento del Congreso introduzca mejoras en la estructura y organización del trabajo parlamentario y en la creación de mecanismos de coordinación y diálogo dentro de la institución. Insistimos, por segundo año consecutivo, en las siguientes recomendaciones:
  - 4.1. Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso de los Diputados habilitándola para evaluar y dictaminar sobre las repercusiones para el desarrollo de las diferentes políticas e iniciativas del Gobierno y del resto de Comisiones y así detectar conflictos y promover complementariedades.
  - 4.2. Crear un intergrupo parlamentario –grupo informal de trabajo– sobre coherencia de políticas para el desarrollo que sirva como mecanismo de diálogo para estudiar cómo articular políticas comprensivas y coherentes con el desarrollo.
5. Crear mecanismos de rendición de cuentas en el Congreso sobre el cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas aprobadas en el Parlamento. La fórmula elegida para generar estos mecanismos puede



variar; desde replicar la obligación existente en el Senado de que el Gobierno remita un informe sobre el cumplimiento hasta exigir la publicación en la web del Congreso de los informes internos que ya existen en el Ministerio de Presidencia sobre dicho cumplimiento.

6. Clarificar los criterios y características de las iniciativas parlamentarias de orientación política, para dotarlas de una mayor concreción que aumente su utilidad práctica y permita su fiscalización. Entre otras cosas, no utilizar términos ambiguos y genéricos y adquirir como práctica el establecimiento en las propuestas políticas de plazos temporales para ser desarrolladas. Ambos aspectos contribuirían a su cumplimiento y fiscalización.

# Reseñas biblográficas

- 1** Orden liberal y malestar social. Trabajo asalariado, desigualdad social y pobreza. .... 247
- 2** Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto. .... 251
- 3** Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte. .... 254







## Reseñas bibliográficas

### ORDEN LIBERAL Y MALESTAR SOCIAL. TRABAJO ASALARIADO, DESIGUALDAD SOCIAL Y POBREZA

JORGE RODRÍGUEZ GUERRA

Madrid: Talasa, 2013.

El nuevo libro de Jorge Rodríguez Guerra, *Orden liberal y malestar social. Trabajo asalariado, desigualdad social y pobreza* continúa con sus preocupaciones teóricas acerca de las transformaciones de la sociedad salarial, las vicisitudes del Estado del Bienestar y, en general, de la relación entre una democracia cada vez más frágil y la creciente concentración de la riqueza, tanto en los países centrales como en los periféricos.

En esta obra esas preocupaciones se entrelazan mirándolas desde el prisma del malestar social, un fenómeno que en modo alguno puede considerarse localizado ni coyuntural; se trata de una expresión sistémica en tanto es producto de la desigualdad social y pobreza que genera el capitalismo, a pesar de su inigualable capacidad histórica para desarrollar las fuerzas productivas. Así, en un recorrido histórico que va desde el liberalismo clásico (liberalismo propietario en sus términos) hasta el neoliberalismo actual, pasando por el





liberalismo social y la socialdemocracia, el autor demuestra que a pesar de los cambios, el capitalismo no ha sido capaz de superar esas lacras, más bien han aumentado las distancias entre clases sociales, regiones y países, además de las diferencias étnicas y de género.

El principal mérito del libro es a mi juicio la preocupación por poner de relieve algunas categorías consagradas que vienen aceptándose de forma acrítica, un mérito que, dicho sea de paso, también hay que reconocérselo a la burguesía ilustrada que en su momento de ascenso cuestionó los fundamentos del Antiguo Régimen, pero que, una vez consagrada su hegemonía, implantó su autoridad como si se tratara de un orden universal, cuando en realidad se trata de una visión de clase.

Para el autor la categoría fundante en ese proceso de naturalización es la propiedad privada, una prerrogativa socialmente construida que, una vez legitimada, no sólo otorga «derecho sobre las cosas sino, más profundamente, relaciones entre individuos y/o grupos sociales con relación a las cosas», esto es, capacidad «para excluir a otros del uso y disfrute de un bien, por más que lo pueda necesitar o que, incluso, haya sido él quien lo produjo» (p. 30). Pese a la diversificación de las formas de propiedad, esa exclusión es el sustrato que conforma la desigualdad y la pobreza, cuyas dimensiones, paradójicamente, se acrecientan a medida que se acumula más riqueza.

Otra idea sometida a escrutinio es la acepción liberal de democracia que, en la práctica, no se corresponde con el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Como en tantas otras cosas, hay que recurrir a la historia porque, desde sus orígenes la reivindicación burguesa de la democracia se sustentó básicamente en el principio de la libertad de cada individuo para perseguir su propio interés y de disponer de su propiedad privada sin intromisión del Estado.

Lo anterior presupone la existencia, o al menos la necesidad, del mercado libre que se autorregula para que las fuerzas económicas puedan desplegar las energías creativas y emprendedoras que crean riqueza. Según las prescripciones liberales es la mejor vía para erradicar la pobreza y no fomentar la nefasta dependencia del Estado. La actual crisis demuestra crudamente que el mercado libre es una entelequia; la supervivencia de grandes sectores financieros habría sido inviable sin el rescate de los poderes públicos, pero no es un hecho aislado. Históricamente el capital siempre ha necesitado de la intervención del Estado nacional para asegurar las condiciones de su reproducción, no sólo para disciplinar a la fuerza de trabajo con la legislación o la coacción, sino también como proveedor de infraestructuras materiales, educativas, sanitarias, tecnológicas, etc., para no hablar de su intervención en la competencia internacional de capitales.

El precepto del «Estado Mínimo» tampoco guarda relación con las políticas efectivas; a muchos les sorprendería saber que, pese a la retórica, las burocracias gubernamentales no sólo no disminuyeron en el número de funcionarios durante las Administraciones de Reagan y Thatcher, sino que éstos aumentaron levemente. También hay que decir que el cuestionamiento a la intervención del Estado es muy selectivo, se la reclama insistentemente cuando hay que defender la propiedad privada y asegurar las condiciones generales para la acumulación de capital, pero el gasto en servicios públicos se considera un derroche que fomenta la irresponsabilidad de las personas. Al respecto Rodríguez Guerra (p. 186) dice tajantemente, «el liberalismo ha sido siempre marcadamente estatista... En los hechos, lo que el liberalismo ha perseguido históricamente no ha sido tanto menos Estado cuanto menos democracia, entendida ésta como plena e igual participación de los ciudadanos en la totalidad del proceso político».

La hagiografía liberal analizada en el libro muestra una extensa lista de ideas que se han ido naturalizando para justificar una democracia cada vez más retaceada. Lamentablemente no podemos entrar en detalles, pero, al menos, cabe mencionar las representaciones más actuales, especialmente aquellas que interpelan al consentimiento, sea por los imperativos de la globalización, por la complejidad de los problemas que inevitablemente exige un gobierno de expertos, como ya plantearon en su momento Schumpeter o Keynes, o porque la recesión económica demanda la responsabilización de los individuos para evitar el paro y la exclusión social.

La argumentación teórica está respaldada por una impresionante bibliografía, con autores relevantes, clásicos y modernos, así como por trabajos seminales que iniciaron debates importantes. En cierto sentido es una guía eficaz para profundizar en los temas planteados en el libro, ya de por sí densos y no fácilmente aprehensibles si no se leen con rigor. Desde el reconocimiento del esfuerzo de documentación y síntesis que seguramente llevó mucho tiempo de reflexión al autor, tengo que señalar que en la evolución del liberalismo se omiten otras tradiciones que surgieron en el período de entreguerras en diversos países europeos, fundamentalmente en Austria, Alemania y Francia, con sus respectivas peculiaridades intelectuales y políticas (Mirowski y Plehwe, 2009). Ningún libro puede abarcar todo y mucho menos satisfacer los gustos de quien lo comenta, pero creo que hubiera sido interesante detenerse en la peculiaridad del Ordoliberalismo, gestado en la Escuela de Economía de Friburgo, que intentó poner orden en el caos que había desatado el *laissez faire* incontrolado del mercado en la República de Weimar. A diferencia de los neoliberales de Chicago, estos economistas estaban convencidos de que sólo un Estado fuerte podía garantizar el funcionamiento de los mercados y la libre



competencia sin la interferencia de los grandes monopolios, así como atender la cuestión social mediante un marco legal que regulase la igualdad de oportunidades (Peck, 2010). El ordoliberalismo inspiró la economía social de mercado puesta en práctica por el Canciller Erhard, en la República Federal Alemana y, aunque hoy no constituye una alternativa política ni teórica, no deja de ser un referente para la socialdemocracia que aceptó el fundamentalismo del mercado, como es el caso de la Tercera Vía.

Pero el libro va más allá de la exposición y las controversias doctrinarias, constantemente se hacen referencias a ejemplos históricos o actuales. No obstante, en un libro de carácter teórico como el aquí comentado sorprende que el discurso cambie de registro en partes importantes del capítulo III y IV, en los que largamente predomina el análisis empírico. Seguramente la intención fue documentar con datos y cifras los resultados de las políticas neoliberales pero, me temo que, a pesar del interés de la información escogida, se pierde el foco, máxime cuando en el capítulo V, se retoma el análisis teórico.

Estas observaciones no alteran el valor de conjunto del libro. Como se dijo anteriormente, ofrece un análisis denso pero que resulta importante para aquellos que buscan explicaciones que vayan más allá del sentido común. En un país como España que está sufriendo una degradación de la democracia y un crecimiento desbocado de la pobreza, incluso para los que trabajan, con los peores índices de desigualdad de la eurozona según Eurostat, es casi un deber intelectual adentrarse en estas problemáticas.

### Referencias:

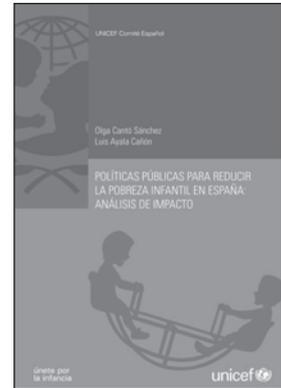
- MIROWSKI, P. & PLEHWE, D. (Eds.). (2009). *The Road from Mont Pèlerin: the Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- PECK, J. (2010): *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.

LUCÍA FINKEL MORGENSTERN

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE IMPACTO

OLGA CANTÓ SÁNCHEZ y LUIS AYALA CAÑÓN

Madrid: Unicef Comité Español, 2014.



*La realidad social española se ha caracterizado tradicionalmente por tasas de pobreza y desigualdad en la infancia muy elevadas y claramente superiores al resto de la población, y la crisis no ha hecho sino empeorar esta realidad.*

Puede que esta afirmación le resulte familiar e incuestionable a la mayoría de lectores; no obstante, hace sólo pocos años hubiese generado incredulidad y negación, ya que poco se conocía sobre el tema.

El trabajo de sensibilización de organizaciones sociales como UNICEF España, junto con el dramático aumento de la pobreza como consecuencia de la crisis, ha hecho que hoy no se pueda desconocer esta realidad ni darle la espalda. Podemos decir que la pobreza infantil ya tiene sitio en la agenda pública, mediática y política, aunque quizá no el que le correspondería. No obstante, más allá de los discursos y a pesar de la relevancia que se le otorga al fenómeno en varios planes estratégicos, son muy pocas y muy insuficientes las medidas concretas puestas en marcha para luchar contra la pobreza infantil y no se corresponden con la gravedad y urgencia sugeridas por la magnitud del fenómeno.

El estudio que aquí se presenta, promovido por UNICEF España y realizado por Olga Cantó y Luis Ayala, contribuye en parte a colmar este vacío, contribuyendo a llevar el debate actual del nivel del discurso al terreno de las propuestas concretas. Para ello intenta contestar a preguntas como: *¿Por qué las políticas públicas en España reducen tan poco la pobreza infantil? ¿Qué cambios serían necesarios en dichas políticas para acercar la tasa de pobreza infantil española a los niveles medios europeos? ¿Qué inversión de recursos públicos se necesitaría?*

Después de un breve retrato de la situación económica de la infancia, los autores, a través de una explotación exhaustiva de las posibilidades que ofrece el microsimulador EUROMOD, evalúan tanto el impacto de las políticas monetarias actualmente existentes como el efecto sobre la pobreza que podrían tener algunas reformas concretas de la prestación por hijo a cargo que tratarían de acercar los niveles de las prestaciones a los vigentes en algunos países de nuestro entorno.



Una de las ideas fundamentales que subyace a este estudio es que la situación económica de la infancia y su evolución no son indiferentes al diseño de las políticas públicas, sino todo lo contrario. La pobreza y exclusión que sufren los niños y niñas y sus familias, así como su solución en el corto y medio plazo, dependen en buena medida de la intervención pública, y especialmente del *diseño y la intensidad protectora de las políticas fiscales y de gasto social, tanto aquellas propiamente focalizadas en las familias como las de carácter general.*

Por tanto, y partiendo del supuesto que *cualquier mejora de las políticas públicas pasa necesariamente por analizar su impacto sobre la realidad que pretende modificar*, los autores se centran en el análisis de los efectos sobre la pobreza infantil de las políticas monetarias. Dichas políticas representan un instrumento fundamental, aunque no el único, para reducir la pobreza infantil, actuando directamente sobre el primero de los tres ámbitos estratégicos de actuación identificados por la Comisión Europea en su Recomendación «Invertir en Infancia: romper el círculo de las desventajas»: *La garantía del acceso de las familias y los niños a recursos adecuados.*

En este sentido, se destacan dos elementos que caracterizan la realidad española en el marco comparado y que resultan especialmente relevantes para explicar el retrato tan desfavorecedor de la situación económica de la infancia en nuestro país. Por un lado, la inversión pública tradicionalmente muy baja en protección social y especialmente en las partidas ligadas a la infancia (en 2011 España invertía un 40% menos que el promedio europeo en esta partida). Por el otro, y relacionado con lo primero, la limitada capacidad del sistema actual de prestaciones sociales de reducir la pobreza de los niños, sobre todo si se compara con el efecto en otros grupos de población (en España estas prestaciones reducen la pobreza infantil en un 30% frente al 45% del promedio de la UE, mientras que reducen la pobreza adulta en un 66%).

Frente a esto, los autores insisten en la necesidad de poner en marcha *medidas mucho más ambiciosas que las actuales, impropias de nuestro nivel de riqueza.* Pero, y esto es uno de los méritos más destacables de este estudio, no se limitan a constatar esta necesidad, sino que «se atreven» a proponer posibles reformas concretas, llegando a cuantificar su efecto en términos de reducción de la incidencia e intensidad de la pobreza, tanto infantil como adulta, así como la inversión económica necesaria para llevarlas a cabo.

Concretamente, se plantean tres posibles reformas de la prestación por hijo a cargo que consistirían, respectivamente, en: augmentar la cuantía de la prestación acercándola al promedio europeo del que actualmente dista mucho (la prestación española es la menos generosas de Europa después de Grecia); modificar al alza los límites de renta para acceder a la prestación para aumentar

notablemente su cobertura; implantar una prestación universal tal como existe en la gran mayoría de los países europeos (sólo seis no cuentan con ella y todos con niveles de pobreza muy altos, entre ellos España).

El estudio del impacto potencial de estas reformas nos deja, sólo por citar algunas, conclusiones tan reveladoras y esperanzadoras como que invertir 100 euro al mes por niño en una prestación universal por hijo a cargo similar a la que existe en la mayoría de los países europeos *reduciría potencialmente la pobreza infantil en un 18% y la adulta en un 7%*, lo que según estimaciones de UNICEF *reduciría el número de pobres en más de 450 mil niños y 550 mil adultos*. Una inversión de esta magnitud, aun siendo una cantidad considerable no sería irrealizable y sólo situaría el gasto español en familia e infancia a niveles similares a la media europea, e incluso ligeramente por debajo de ellos.

*Al mismo tiempo, las políticas focalizadas que optan por un aumento significativo de la prestación, aunque reducirían menos el número de niños en riesgo de pobreza, tendrían un gran potencial para reducir la intensidad o brecha de la pobreza infantil, especialmente la más extrema.*

Más allá de estas y otras conclusiones y recomendaciones específicas, este estudio demuestra que es posible generar evidencias que alimenten la toma de decisión y mejorar las políticas a través de la evaluación de impacto actual y potencial. Existen metodologías y herramientas para hacerlo y una de ellas es la técnica de la microsimulación que aquí se utiliza.

Finalmente, este estudio nos permite afirmar que cambiar la realidad de la infancia en España es posible y remite al pacto social necesario para combatir la pobreza a través de una inversión sostenida en la infancia. La elevada pobreza infantil no es ajena a la singularidad del diseño de las políticas públicas en España, y su reducción tiene más que ver con las decisiones políticas y las prioridades públicas que con la marcha general de la economía o el nivel de ingresos nacionales.

ARMANDO BELLO

Link al informe completo y al resumen ejecutivo:

<http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/politicas-publicas-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana>

## **POR QUÉ LA AUSTERIDAD MATA. El coste humano de las políticas de recorte**

DAVID STUCKLER y SANJAY BASU

Madrid: Taurus, 2013.

Ya el subtítulo de la publicación nos indica a qué se refiere el vocablo elegido por los autores, de austeridad, ya que es un vocablo ambivalente, pues austeridad podría tomarse en otra acepción. Sin embargo, la clara e inmediata precisión de que a lo que se está refiriendo es a los recortes, despeja la ambivalencia de su utilización.

Los autores, David Stuckler, investigador y experto en los aspectos económicos de la salud, profeso en Oxford y Londres, y Sanjay Basu, epidemiólogo, profesor en la universidad de Stanford y miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York, no escriben sólo como investigadores sujetos a la terminología técnico-científica, que haría al libro poco asequible al conocimiento del gran público, que es lo que pretende.

Porque este libro es un intento de traducir esas investigaciones y sus datos al lenguaje de la calle. Pero daríamos una falsa pista si diéramos a entender que se trata de un libro que pueda tomarse como de pura divulgación, sino que es una elección de forma narrativa y expositiva de comunicación que se basa en una cuidada selección de estudios e investigaciones. De hecho en las páginas 313-317 están referenciadas 49 investigaciones publicadas en las que han participado los autores, muchas de ellas realizadas con participación de otros investigadores. Además de una amplia selección de Notas que amplían la base de su exposición más allá de sus propias investigaciones con referencias constantes a potras fuentes de verificación y de estudio.

Por otra parte, los autores recalcan que todas las investigaciones sobre políticas sanitarias y sociales que se presentan en este libro y en las que se basa han sido sometidas a una exhaustiva revisión por parte de expertos en el tema. El libro se sirve de las más recientes investigaciones en la materia, y de muchos análisis realizados por los propios autores que han publicado en las más importantes publicaciones científicas y médicas.

A lo largo de su exposición, se contrasta que no son autores «de laboratorio», sino que son autores que han venido estudiando durante muchos años



las formas en que las políticas económicas y sociales afectan a la salud. Para ellos, esas políticas tienen mayor incidencia en que unos vivan y otros mueran que cualquier fármaco, cualquier operación quirúrgica o cualquier seguro. La buena salud no comienza en los hospitales y las clínicas; empieza en los hogares y en los barrios, en los alimentos que se utilizan, en el aire que se respira y en la seguridad de las calles. Por eso, ya desde su inicio, se plantea que la inversión en esas redes de protección y de salud son fundamentales, pues su recorte, la austeridad, se cobra su tributo en vidas humanas.

Y esto es lo que pretende analizar este trabajo; en concreto cómo desde el año 2007, fecha del comienzo de la Gran Recesión, los ciudadanos nos encontramos ante políticas que han optado por uno de los dos principales tratamientos experimentales: la austeridad o el estímulo. Este libro se plantea entrar en la disección de estos dos tratamientos. Por una parte constata cómo la austeridad se presenta como un tratamiento para reducir los síntomas de las deudas públicas y los déficits, y para curar las recesiones, siguiendo las instrucciones de instituciones como el FMI, el Banco Central Europeo que han presionado a los gobiernos, especialmente a Grecia, Portugal, España e Italia, a aplicar el tratamiento de la austeridad aplicando recortes a sus programas sociales. Pero, a pesar, de ser la imagen dominante, de que la austeridad es el único tratamiento posible y el único que se está aplicando, los autores también analizan cómo otros países decidieron invertir en los programas de su red de protección social. Y en el contraste entre estos dos tratamientos, se analizan los efectos y consecuencias de estas políticas, y proponen pruebas muy consistentes, que los autores consideran irrefutables, al debate sobre la austeridad que consideran mucho más condicionado por la ideología que por los hechos.

Afrontar la comprobación de estas tesis les lleva a los autores a adoptar un método de sociología comparada. Es decir, cuando los responsables de las políticas tienen que afrontar problemas similares, como es el caso de la Gran Recesión, se puede comparar cuáles han sido los efectos y consecuencias de adoptar caminos distintos, el de la austeridad o el del estímulo. Los autores consideran que estamos en presencia de lo que denominan «experimentos naturales», pues esa divergencia de caminos ante problemas similares, permite a los investigadores averiguar de qué forma las decisiones políticas acaba afectando a los ciudadanos para bien o para mal.

Y para ello hacen un recorrido histórico anterior a esta Gran Recesión, analizando esa divergencia de caminos en recesiones que se han producido en períodos históricos anteriores de los que disponen de información suficiente, porque el período actual de recesión no es el primer intento de contraponer el estímulo a la austeridad. Para hacer este recorrido histórico el libro se



estructura en tres partes, que diferencia los periodos históricos en que se puede comprobar esa contraposición entre políticas divergentes ante problemas similares.

La primera parte, que denomina Historia marca la pauta de todo el libro. Analiza cómo los beneficios del estímulo y los perjuicios de la austeridad se manifiestan a lo largo de casi un siglo de datos sobre las recesiones y la economía, procedentes de países de todo el mundo. Parte de lo que ocurrió hace ochenta años en Estados Unidos en que, con el propósito de salir de la Gran Depresión, el Presidente Roosevelt propuso el New Deal y el Parlamento las aprobó. Y analizó qué ocurrió en los estados de la Unión que aplicaron esa política y los que no la aplicaron, comprobando la gran diferencia tanto en el bienestar de la población, como en la propia superación de la crisis, de la depresión.

Como comprobación histórica, los autores analizan también cómo la austeridad se puso a prueba en la Rusia postcomunista y en el Asia oriental, con resultados sorprendente similares a los de los estados que no aplicaron la New Deal americana. Siguiendo las instrucciones de mercado libre sin correcciones y sin pausa en su ritmo, se produjeron unas consecuencias que muestran que las decisiones económicas no son sólo cuestión de tasas de crecimiento o de déficits presupuestarios, sino también de vida o muerte. Frente a este camino, analizan y contrastan lo ocurrido en otros países del ámbito de la U.R.S.S., porque no todos siguieron el mismo camino. En particular se fijan en Bielorrusia que siguió un camino gradualista en el ajuste de la antigua economía a la nueva situación, cuyos efectos fueron realmente contrapuestos a los sufridos por Rusia. Y contrasta también la experiencia rusa con la de otros países, como Polonia, República Checa, etc., haciendo resaltar las diferencias de una diferente confrontación entre austeridad y estímulo.

Esta parte se cierra con el análisis de un tercer episodio histórico, estudiando el sudeste asiático que, a partir de 1997, sufren un drástico aumento de la pobreza tras el estallido de la burbuja inmobiliaria que sumió a Asia oriental en una profunda recesión. El FMI condicionó su oferta de rescate a la aplicación de estrictas políticas de austeridad. Pero así como Tailandia e Indonesia aceptaron este camino, incluso en diversa medida Corea del Sur, Malasia no lo hizo. Y el contraste comparativo entre ambos caminos pone de nuevo en cuestión la eficacia de la austeridad no sólo para el bienestar de la población, sino para la propia recuperación económica.

En la segunda parte, que denomina la Gran Recesión, analizan los dos países que paradigmáticamente representan los dos caminos divergentes. Islandia como país que acabó optando por la vía del estímulo y sus positivas

consecuencias para su recuperación sin pérdida de bienestar. Y Grecia, sumida en una profunda crisis agravada por las propias políticas de austeridad además de la grave pérdida de bienestar de su población. Son dos capítulos dedicados cada uno de ellos a uno de esos dos países, que llevan a su cénit el análisis y los diagnósticos de las tesis de los autores.

Por último una tercera parte, que denomina Resistencia, en la que fundamentalmente contrapone la política económica de Estados Unidos, según la propuesta de su Presidente Obama, y la del Reino Unido, según la propuesta de su Primer Ministro Cameron. Nuevamente los autores realizan un diagnóstico siguiendo el patrón de referencia de todo el libro. Por lo que cierra este estudio de una manera consistente con el objetivo que se propuso. En definitiva, con los datos de Islandia, de Estados Unidos y de numerosos países de estímulo económico, los programas de salud pública más importantes pueden incluso fomentar la recuperación económica y reducir la deuda.

Porque en el fondo de toda esta es la cuestión que el debate político acerca de la Gran Recesión ha puesto de manifiesto de una forma intensa. Los defensores del libre mercado y de la austeridad tienden a creer que hay que pagar las deudas, independientemente del coste en términos humanos. Algunos de sus oponentes creen en el mantenimiento de una sólida red de protección social, aunque ello implique un menor crecimiento. Esta continuada discrepancia entre unos y otros respecto a esos principios básicos ha degenerado en una cacofonía de voces estridentes y de puntos de vista beligerantes. Y ambos bandos han sido incapaces de advertir la falsa dicotomía de este debate.

Los resultados de las investigaciones de los autores en que se basa el libro demuestran que, en realidad, el gasto de estímulo en programas específicos de sanidad pública contribuye a reducir el déficit a base de fomentar un crecimiento económico adicional. Los autores sostiene que cada dólar invertido en estos programas rinde tres dólares en crecimiento económico, que puede utilizarse para saldar el déficit. Este es un punto crucial. Los autores, en las páginas 115-116 dicen: «Utilizamos más de diez años de datos procedentes de 25 países europeos, Estados Unidos y Japón, y llegamos a la conclusión de que el valor multiplicador que el FMI había asumido para Islandia era demasiado bajo. El verdadero multiplicador tenía un valor de aproximadamente 1,7 en el conjunto de la economía: así, pues, la austeridad habría tenido un efecto contractivo para la economía. ... La sanidad y la educación tenían los multiplicadores fiscales más altos, habitualmente mayores que 3». Por otra parte, en las páginas 157-158 del libro dejan constancia de cómo el FMI enmendó en 2012 sus cálculos del multiplicador y sus resultados son los mismos que los de los autores de este informe. El resultado es que considera que en realidad la



austeridad frena las economías, empeora el desempleo y merma la confianza de los inversores.

La cuestión, pues, para los investigadores que dan soporte a este libro es compleja. Pero podría resumirse, si con ello no se pretende reducir toda su complejidad a una sola frase, en la siguiente de que los autores señalan con énfasis: «Lo que hemos aprendido es que el verdadero peligro para la salud pública no es la recesión en sí, sino la austeridad» (página 9).

VÍCTOR RENES

# 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 **6.500 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 la siguiente estructura:

**Libros:** CARBONERO, M.A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

**En caso de autores múltiples:** primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

**Contribuciones:** URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

**Capítulos de libros:** ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

**Artículos de revistas:** NAREDO, J.M. (2000): «Ciudades y crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, nº 119, pp. 13-37.

**Referencias de Internet:** AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011.

- 5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista ([documentacionsocial@caritas.es](mailto: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
<b>N.º 146</b> Responsabilidad Social de la Empresa .....	11,75
<b>N.º 147</b> Migraciones y desarrollo .....	11,75
<b>N.º 148</b> La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social .....	12,20
<b>N.º 149-150</b> 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
<b>N.º 151</b> Identidad y procesos de cambio .....	12,20
<b>N.º 152</b> Sociedad civil y nuevos movimientos sociales .....	12,20
<b>N.º 153</b> Acciones para un futuro sostenible .....	12,70
<b>N.º 154</b> Dilemas de la Política Social .....	12,70
<b>N.º 155</b> Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos .....	12,70
<b>N.º 156</b> Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable.....	12,80
<b>N.º 157</b> Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social? .....	12,80
<b>N.º 158</b> Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial.....	12,80
<b>N.º 159</b> Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana.....	13,10
<b>N.º 160</b> Voluntariado: presencia y transformación social .....	13,10
<b>N.º 161</b> Miedo, inseguridad y control social.....	13,10
<b>N.º 162</b> La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social.....	13,10
<b>N.º 163</b> La educación formal y los procesos de inclusión social .....	13,10
<b>N.º 164</b> Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano?.....	13,10
<b>N.º 165</b> Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común .....	13,10
<b>N.º 166</b> De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis.....	13,10
<b>N.º 167</b> Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías....	13,10
<b>N.º 168</b> Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias.....	13,10
<b>N.º 169</b> Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio .....	13,10
<b>N.º 170</b> Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social.....	13,10
<b>N.º 171</b> Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas.....	13,10
<b>N.º 172</b> La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015.....	13,10

## Próximo título

<b>N.º 174</b> Innovación Social.....	13,10
---------------------------------------	-------

En un momento de creciente malestar social y político, en una sociedad abatida por los sobresaltos de la corrupción, queremos aportar nuestro grano de reflexión en la medida de nuestras posibilidades editoriales. Este número monográfico pretende dar cuenta de esta situación, desde una perspectiva múltiple y complementaria: la presentación de datos acerca de la calidad de la democracia española, el análisis contextual de la desafección, el ámbito de la sociedad civil (el compromiso, las prácticas, las redes sociales, el género) y el grado de consistencia del pacto constitucional y del sistema judicial como garantes de la cohesión social.

 **Cáritas**  
**Española**  
Editores

ISBN 978-84-8440-594-8



9 788484 405948