



ESTADO
DE
BIENESTAR
Y
GOBERNANZA

Coordinadora
Rosa Gómez Torralbo



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTADO DE BIENESTAR Y GOBERNANZA

ESTADO DE BIENESTAR Y GOBERNANZA

COORDINADORA
Rosa Gómez Torralbo

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SEVILLA 2007

Jornadas sobre Estado de bienestar y gobernaza (2005. Málaga).
Estado de bienestar y gobernaza : ponencias de las Jornadas, celebradas en
Málaga, del 22 al 24 de junio del 2005.

- Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007

151 págs. ; 24 cm. - (Encuentros)

D.L. SE-927-07

I.S.B.N. 978-84-8333-376-1

Estado del bienestar . - Gobernanza . - Política social .

Instituto Andaluz de Administración Pública .

316.323

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito del titular del copyright.

TÍTULO: ESTADO DE BIENESTAR Y GOBERNANZA.

COORDINADORA: Rosa Gómez Torralbo

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de
Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Maquetación e impresión: LUMEN 2, S.C. (Sevilla)

I.S.B.N.: 978-84-8333-376-1

Depósito Legal: SE-927-07

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
EL CONCEPTO DE LA CIUDADANÍA Y LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES DE IGUALDAD	
<i>Eva Martínez Sampere</i>	11
LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN	
<i>Jorge Calero Martínez</i>	43
LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN SALUD	
<i>Antonio Daponte Codina</i>	53
LA PROTECCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA	
<i>Amparo Marzal Martínez</i>	67
RENOVACIÓN DEL CONTRATO SOCIAL EN UN NUEVO ENTORNO LABORAL	
<i>Paula Rodríguez Modroño</i>	75
BUROCRACIA, GERENCIA Y GOBERNANZA ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR	
<i>Juan Antonio Varona Arciniega</i>	101
EL ASOCIACIONISMO Y LA RELACIÓN INSTITUCIONAL	
<i>Nieves Gómez Crespillo</i>	121
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ESTADO DEL BIENESTAR	
<i>Adolfo García Gálvez</i>	127
GOBERNANZA LOCAL	
<i>Manuel Zafra Víctor</i>	137

INTRODUCCIÓN

La complejidad del entramado social y de los procesos de gobierno en la Sociedad del Conocimiento, hace necesario adoptar nuevos enfoques e instrumentos para actualizar nuestro compromiso con el Estado del Bienestar.

Los nuevos escenarios, en los que las personas constituyen el principal activo, requieren transformar los sistemas de gestión hacia una nueva gobernabilidad o Gobernanza, basada en las interdependencias de los agentes que intervienen en un entorno y en su relación con las Instituciones. Para ello, es necesario reconocer un papel activo a la ciudadanía en el proceso de decisión y gestión de las políticas sociales. El derecho a la información, las instancias de participación, la evaluación de las políticas desde el punto de vista de las personas destinatarias y la promoción de la transparencia de las intervenciones, deben ser elementos centrales en este proceso.

En el conjunto de políticas que constituyen el estado de Bienestar, se identifican y consolidan nuevas áreas de intervención, como la protección a las personas con dependencia, (o de protección de la autonomía de las personas), la necesidad de disminuir las desigualdades en salud, en educación, o en el empleo, todo ello desde una perspectiva de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

Las jornadas a las que les invitamos a participar, tienen por objetivo generar un debate en torno a esas nuevas necesidades, para gestionar conjuntamente procesos que mejoren la calidad de vida, garantizando el principio de igualdad y reforzando la democracia.

EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA Y LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES DE IGUALDAD

Eva Martínez Sampere

*Profesora Titular de Derecho
Constitucional de la Universidad
de Sevilla*

*Experta de la Red Feminista de
Derecho Constitucional*

I. INTRODUCCIÓN

En esta ponencia quiero resaltar que el Estado constitucional surgido después de la revolución francesa se configuró como un Estado sexista contra las mujeres. La proclamación de la igualdad y la libertad de los seres humanos se redujo en la práctica a la mitad masculina de la especie. La convivencia humana se articuló mediante la división entre la esfera pública y la esfera privada. Las mujeres quedaron excluidas de la primera, atribuida en exclusiva a los varones, y confinadas en el espacio doméstico, estando, además dentro del mismo subordinadas al varón cabeza de familia y encargadas del cuidado de niñas y niños y de las personas ancianas, enfermas o con discapacidad. Dadas estas condiciones, el Estado no se planteó la creación de una red de servicios sociales, pues en las clases populares las mujeres hacían todas estas tareas ellas mismas y en las pudientes las hacían otras mujeres que no formaban parte de la familia, a las que se asignaba ese trabajo, que no era retribuido en muchos casos.

Como veremos, la gradual creación de las condiciones para la igualdad de mujeres y hombres, gracias a los movimientos feministas integrados por unas y otros, exige un amplio cambio social para cumplir los objetivos contenidos en la normativa internacional, comunitaria, nacional y autonómica, y, al mismo tiempo, la inclusión en ella de otros que, si bien están presentes de modo implícito, es necesario que sean visibles para hacer real y efectiva la igual dignidad humana de cada persona y su igualdad en

derechos, transformando profundamente la organización social patriarcal para convertirla en una sociedad democrática avanzada que garantice a cada persona una digna calidad de vida, como propugna el Preámbulo de la Constitución española.

Para analizar todo esto, dado el tiempo de que dispongo, voy a recordar primero la inicial exclusión de las mujeres de la ciudadanía (II), después voy a referirme a la creación de las condiciones para la igualdad de mujeres y hombres (III), a la necesaria autonomía de las personas en especial situación de vulnerabilidad (IV), a la ciudadanía democrática y la calidad y de vida (V), y, por último, haré una reflexión final sobre la exigencia de profundizar en el Estado de bienestar para garantizar la permanencia y la mejora de la sociedad democrática (VI).

II. LA INICIAL EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES DE LA CIUDADANÍA

Si bien antes de la implantación del Estado Constitucional la desigualdad era el principio ordenador de la convivencia humana, y por eso se consideraban legítimas las desigualdades basadas en el nacimiento, el sexo, la etnia, la religión, etcétera, después de la implantación del Estado como nueva forma de organización del poder político, el punto de partida para la articulación del mismo serán la igualdad y la libertad de todos los “hombres”. La mayoría de los teóricos del contrato social dejaron muy claro que la igualdad y libertad se referían sólo a la mitad masculina de la especie humana. El orden social patriarcal pasó a ser menos clasista, pero más sexista contra las mujeres. Como ya no podía usarse el argumento de la divinidad, el nacimiento o la clase social, se recurrió a la naturaleza para justificar la división entre la esfera privada y la pública. Las mujeres quedaron reducidas al ámbito doméstico y, dentro de él, subordinadas al padre, el marido, el hermano o el hijo, i.e., en el reino de la desigualdad, y fueron excluidas de la esfera pública, el territorio de la igualdad, poblado sólo por varones. La falacia naturalista aplicada a las mujeres es una construcción social más, *humanamente* creada y *humanamente* modificable. Es verdad que, al principio, los varones no propietarios quedaron fuera de la participación en el proceso político, pero en menos de cincuenta años consiguieron el derecho de sufragio activo y pasivo, sin que para ello hubiera que transformar el orden social, asentado en una profunda división sexista entre las responsabilidades familiares y domésticas atribuidas a las mujeres, que

estaban excluidas de la educación superior, y el servicio militar y el trabajo fuera del hogar para los varones.

La defensa de la igualdad de los sexos del preilustrado François Poulain de la Barre, que en 1673 publicó *De L'Égalité des deux sexes*¹, fue ignorada. Como tampoco se tuvo en cuenta a Mary Wollstonecraft y su *A Vindication of the Rights of Woman*, publicada en 1792², en la que polemizaba de modo muy brillante y refutaba los planteamientos sexistas de Rousseau. Ahora bien, nadie consiguió rebatir los argumentos de Poulain o de Wollstonecraft. No era posible desde los postulados ilustrados. La misoginia romántica pretendió argumentar en contra de las mujeres, pero la falta de base de sus afirmaciones es patente. Confunden el resultado con el punto de partida: la subordinación de las mujeres sería conforme a la naturaleza cuando no es más que una construcción social para defender y mantener el patriarcado³.

El ordenamiento jurídico del Estado se organiza de acuerdo con esta errónea construcción filosófica y el derecho discriminará a las mujeres, las niñas y los niños, subordinados todos al patriarca de la familia. Durante todo el siglo XIX y comienzos del XX, a pesar de los escritos y de la acción de las mujeres y los hombres feministas, i.e., de las personas a favor de la igualdad de los sexos, la normativa continuará siendo contraria a la igualdad de derechos entre las mujeres y los varones⁴. La situación se mantuvo

¹ Reeditada por Fayard, París, 1984

² Reeditada por Penguin, Londres, 1992.

³ Vid. Celia Amorós, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona, 1985; Amelia Valcárcel, *La política de las mujeres*, Madrid, 1997.

⁴ Además de las obras de François Poulain de la Barre y de Mary Wollstonecraft; vid. del Marqués de Condorcet, *Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía*, Obras completas, edición de Arago, París, 1847-1849, vol. X; John Stuart Mill y Harriet Taylor Mill, *Ensayos sobre la igualdad sexual*, (1869), Barcelona, 1973; Simone de Beauvoir, *El Segundo Sexo*, (1948), Cátedra, Madrid, 1998; Kate Millet, *Política sexual*, (1969) Madrid, 1995; Paule-Marie Duhet, *Las mujeres y la revolución (1789-1794)*, Barcelona, 1974; Celia Amorós, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona, 1985 y *Tiempo de feminismo*, Madrid, 1997; Celia Amorós (ed.), *Feminismo y Filosofía*, Madrid, 2000; Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Polity Press, 1988; Fátima Mernissi, *El miedo a la modernidad. Islam y Democracia*, Madrid, 1992; Martha Nussbaum y Amartya Sen, *The Quality of Life*, Oxford Univ. Press, 1993; Alicia H. Puleo, *Dialéctica de la sexualidad. Género y sexo en la filosofía contemporánea*, Madrid, 1992; *La Ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Condorcet, De Gouges, De Lambert y otros/as. Ed. de Alicia H. Puleo, presentación de Celia Amorós, Madrid, 1993; Amelia Valcárcel, *Sexo y Filosofía. Sobre "Mujer" y "Poder"*, Barcelona, 1991, *Del miedo a la igualdad*, Barcelona, 1993, y *La política de las mujeres*, Madrid, 1997; Sylviane Agacinski, *Política de sexos*, Madrid, 1998; Victoria Camps, *El siglo de las mujeres*, Madrid, 1998; Martha Nussbaum, *Sex and Social*

hasta el profundo cataclismo que supuso la Primera Guerra Mundial. Salvo algunas excepciones, las mujeres conquistaron el derecho al voto y la capacidad civil para las mujeres casadas después de la Primera Guerra Mundial⁵. Los gobiernos llamaron a las mujeres para que todo siguiera funcionando, pues los varones estaban en el frente. Las mujeres respondieron de modo admirable. Se hicieron cargo enseguida de tareas de las que habían estado excluidas y además se siguieron ocupando de sus familias, atendiendo a la infancia, a las personas mayores, enfermas o con discapacidad, y llevando a cabo las labores domésticas. La producción no sólo se mantuvo sino que aumentó, lo cual era muy necesario en una economía de guerra. Ya no se podía hablar de la supuesta falta de capacidad de las mujeres para desempeñar ciertas funciones o trabajar en determinados ámbitos. De nuevo ocurrió lo mismo durante la Segunda Guerra Mundial, y, tras ella, en un intervalo más o menos largo según los países, lograron el derecho al voto en aquellos en los que aún no lo tenían⁶. En cuanto a la capacidad civil de las mujeres casadas, con la excepción de Cataluña, donde las mujeres la disfrutaban desde el siglo XVII, no la alcanzaron en el resto de España y en otros países hasta el último tercio del siglo XX, habiendo diferencias temporales pronunciadas entre ellos⁷. Todo ello demuestra lo difícil que resulta cambiar la mentalidad que estructura la sociedad patriarcal.

Hay que tener presente que el patriarcado, que se presenta como la organización natural de la sociedad, no es más que una construcción humana, cuya única finalidad es la preparación de los varones para la guerra. Tras varios milenios de patriarcado, el Renacimiento y la Ilustración han ido suavizando la convivencia, y después de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial la mayoría de la población de los países democráticos rechaza la guerra como modo de vida habitual -salvo en último extremo para defenderse, como es obvio-. Por eso es pensable intelectualmente y factible

Justice, Oxford Univ. Press., 1999; Elena Simón Rodríguez, *Democracia vital. Mujeres y hombres hacia la plena ciudadanía*, Madrid, 1999; Elena Beltrán y Virginia Maquieira (eds.), Silvína Álvarez y Cristina Sánchez, *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, 2001.

⁵ Voto: Wyoming, 18 ; Finlandia, 1906; Noruega, 1913; Dinamarca, 1915; Islandia, 1915; Reino Unido, 1918 (mujeres mayores de 30 años) y en 1928, se igualó la edad electoral de ambos sexos; Irlanda, 1918; Austria, 1918; Alemania, 1920; Estados Unidos, 1920; Canadá, 1920; Suecia, 1921; Luxemburgo, 1919; España, 1931;

⁶ Francia, 1944; Italia, 1945; Bélgica, 1948; Grecia, 1952; Suiza, 1971; y Portugal, 1976.

⁷ Grecia, sin incapacidad; Austria, 1811; Reino Unido, 1882; Noruega, 1888; Estados Unidos, fines del XIX-comienzos del XX; Suiza, 1912; Finlandia, 1919; Suecia, 1920; Islandia, 1923; Dinamarca, 1925; Francia, 1938; Holanda, 1956; Irlanda, 1957; Bélgica, 1958; Luxemburgo, 1972; España, 1975; Portugal, 1976.

socialmente el fin del patriarcado, lesivo para las mujeres y para los varones⁸, a los que –como veremos más adelante– también impide el despliegue de varias facetas decisivas para el libre desarrollo de la personalidad, convirtiéndolos en seres unidimensionales.

III. LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

Después de la Segunda Guerra Mundial hay un hito fundamental, la creación de Naciones Unidas y la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. La brillante pensadora, escritora y activista Eleanor Roosevelt, viuda del presidente norteamericano, presidió la comisión que la redactó y participó activamente en las discusiones. A su excelente labor se debe el que los derechos humanos que contiene fueran realmente así, i.e., derechos de las mujeres y de los hombres y no sólo de la mitad masculina de la especie, como ya había ocurrido con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. Por eso la Declaración establece la igual dignidad humana y los iguales derechos de cada persona y prohíbe cualquier tipo de discriminación, mencionando expresamente el sexo. En el ámbito internacional, y como desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, tenemos el Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952, que se refiere a la creación de las condiciones de igualdad para la participación política de las mujeres; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que obliga a garantizar la igualdad real de mujeres y hombres; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, que establece determinadas medidas de protección a las mujeres para que éstas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, que exige la creación de medidas de acción positiva, incluso de carácter legislativo, para superar las discriminaciones. Es muy importante también la *Declaración de Atenas*, de 1992, a favor de la democracia paritaria, i.e., del reparto del poder entre mujeres y hombres. A pesar de la clara redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General de Naciones Unidas y la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de 1993, en Viena, tuvo que reiterar que los derechos de las mujeres y las niñas forman parte de los mismos. Hay que demostrar una y otra vez lo que es evidente.

⁸ Vid. Riane Eisler, *El cáliz y la espada*, ed. Cuatro Vientos, Santiago de Chile, 8ª ed., 2003. Prólogo de Humberto Maturana.

En cuanto a la actividad de Naciones Unidas, el año 1975 se declara Año Internacional de la Mujer y se convoca la I Conferencia Mundial en México, que elabora un Plan de Acción para la década 1975-1985, el Decenio de la Mujer, y aprueba la celebración de una nueva conferencia cinco años más tarde para analizar los progresos realizados y reajustar los programas para la segunda mitad de la década. La II Conferencia Mundial tuvo lugar en Copenhague en 1980, y en esta reunión se reafirman los objetivos de Igualdad, Desarrollo y Paz, prestando especial atención al empleo, la salud y la educación de las mujeres. En 1985 se convoca en Nairobi la III Conferencia, donde se evaluarán los logros del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. Pero ha sido la IV Conferencia, celebrada en Beijing -o Pekín- en 1995, la que ha supuesto un mayor avance en la consecución de los derechos de las mujeres. En ella se aprobaron dos textos: la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción. Ambos documentos tienen como principal objetivo acelerar la aplicación de las Estrategias de Nairobi y establecer una serie de medidas básicas que deberán aplicarse en los próximos cinco años. En junio de 2000 se inicia el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el título “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros⁹, desarrollo y paz para el siglo XXI”, con el objetivo de revisar la Plataforma de Acción de Beijing, analizar los avances y obstáculos, y reflexionar sobre nuevas medidas e iniciativas¹⁰. Y el 28 de febrero del año en curso se inició en Nueva York la revisión del cumplimiento de los compromisos para impulsar la igualdad de los sexos alcanzados en Pekín en el año 1995 y suscritos por 189 países. La conclusión es que ha habido avances, pero desiguales y más lentos de lo esperado: las mujeres acceden más a la educación o tienen mayor presencia en los parlamentos, aunque persisten las diferencias con los hombres; la pobreza ha aumentado (siete de cada diez pobres son mujeres) y el sida hace estragos entre la población femenina, sobre todo en el África subsahariana; y 129 países han adoptado medidas contra la violencia machista.

Por lo que hace al ámbito europeo, las acciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea, se han orientado a alcanzar la igualdad de mujeres y hombres desde el principio. El Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las

⁹ Debería decir sexos.

¹⁰ Vid. *Meridiam*, Revista del Instituto Andaluz de la Mujer, nº 19, dedicada monográficamente a dar a conocer lo ocurrido antes, durante y después de Beijing+5.

libertades fundamentales, de 1950, incorpora también la prohibición de discriminación a cualquier persona en el goce de estos derechos, mencionando el sexo como una de las razones especialmente vedadas. Además de las acciones comunitarias desde 1975, el Tratado de Ámsterdam, de 1996, considera la igualdad entre mujeres y hombres como misión de la Comunidad, i.e., como *principio jurídico transversal* que ha de impregnar todas las políticas comunitarias como expresión de la prohibición de toda discriminación por razón de sexo u orientación sexual. La transversalidad exige, además, la creación de medidas de acción positiva para equiparar a mujeres y hombres y se convierte en un elemento estructural de toda la política social de la Unión Europea y de los Estados miembros, tanto en el terreno de las relaciones de trabajo como en otros aspectos de la vida político-social. Asimismo, permite la adopción de medidas que aseguren la representación equilibrada de mujeres y hombres en todos los niveles de toma de decisión. Y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000, prohíbe toda discriminación, señalando de modo específico al sexo y a la orientación sexual entre otras, y garantiza la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos. En cuanto al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, dispone en el artículo 1. 2 que la igualdad entre mujeres y hombres es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea¹¹; que deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución, y que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado¹²; y también que en todas las acciones sobre las políticas y el funcionamiento de la Unión, ésta tratará de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre y de promover su igualdad¹³; tratará de luchar contra discriminación por razón de sexo, entre otras¹⁴; llegando a prever que una ley o ley marco europea podrá establecer las medidas necesarias para luchar contra toda discriminación por razón de sexo u orientación sexual, entre otras¹⁵.

¹¹ Artículo 1-2. Valores de la Unión: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres."

¹² Artículo 83 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹³ Artículo 116 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁴ Artículo 118 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁵ Artículo 124 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Dentro de la Unión Europea tenemos, además, todas las políticas en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. En síntesis, la Integración de la igualdad de oportunidades en las políticas comunitarias; la Estrategia comunitaria sobre la igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005); el Programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades (2001-2005). Sobre los aspectos financieros, el programa EQUAL: lucha contra la desigualdad y la discriminación en el mercado de trabajo; la Integración de la igualdad de oportunidades en el marco de los Fondos Estructurales; el Fomento de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres; los Informes sobre la igualdad entre mujeres y hombres, el último de 2004, etcétera¹⁶.

En cuanto a España, Estado miembro de la Unión Europea y que forma parte de Naciones Unidas, la Constitución de 1978 establece que España es un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad el pluralismo político (art. 1. 1). Afirma que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social (art. 10. 1). Como es sabido, la Constitución dispone que los derechos fundamentales y las libertades que reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10. 2). En consonancia con la dignidad de la persona, prohíbe toda discriminación, señalando el sexo entre otras causas (art. 14), y para que esto se alcance en la práctica establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9. 2)¹⁷. Queda pues meridianamente claro que la Constitución impone a los poderes públicos una labor muy activa para el cumplimiento de los objetivos que prescribe. No es algo que pueda elegir hacer o no hacer. Están constitucionalmente obligados a llevarlo a cabo.

¹⁶ Puede obtenerse todo ello en la dirección web de la Unión Europea: europa.eu/int, y después ir seleccionando.

¹⁷ Sería también muy conveniente un cambio en el lenguaje en toda la normativa, en este caso, por ejemplo, "las mujeres y los hombres ciudadanos".

Por su parte, los Estatutos de Autonomía han insertado en sus textos cláusulas idénticas o similares al artículo 9. 2 de la Constitución. Algunos, como el de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura incluyen también como objetivo específico el logro de la efectiva igualdad de mujeres y hombres¹⁸. En uno y otro caso, los poderes públicos autonómicos están desarrollando políticas para hacer real la igualdad: creación de institutos autonómicos de la Mujer, leyes, planes de igualdad, acciones concretas, etcétera¹⁹. Todas ellas contribuyen al cumplimiento del mandato constitucional y estatutario, y también coadyuvan a la transformación de la sociedad en sentido no sexista contra mujeres y niñas. Asimismo, a escala local, también existen planes y experiencias concretas a favor de la igualdad de mujeres y hombres.

A pesar del profundo cambio que ha supuesto la implantación de la democracia en España para la igual dignidad humana y la igualdad en derechos de mujeres y niñas, y de toda esta ingente actividad de los poderes públicos, aún persiste la desigualdad, principalmente porque todavía pervive en la organización social y en la mentalidad de muchas personas la división por sexos entre la esfera privada y la pública. En los otros países europeos, en mayor o menor medida, también. ¿Qué ocurre entonces, qué es necesario para la transformación de la sociedad patriarcal en una sociedad democrática avanzada que garantice a cada persona una digna calidad de vida? La cuestión es que para conseguir la igualdad real y efectiva, la normativa existente es condición necesaria, pero no suficiente. Hay que introducir nuevos contenidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía para hacer visible y reforzar el compromiso de todos los poderes públicos respecto de la igualdad de mujeres y hombres. Al mismo tiempo, su inserción en la norma fundamental y en las normas institucionales básicas de cada comunidad autónoma, los convertirá en valores, principios y objetivos de obligado cumplimiento para toda la sociedad.

¹⁸ Andalucía, art. 12. 2; Castilla-La Mancha, art. 4. 3; Extremadura, art. 6. 2. //

¹⁹ Vid. *Las mujeres y la experiencia autonómica*, Eva Martínez Sampere (coord.), publicado por el Parlamento de Andalucía, ed. Comares, Granada, 2004.

La paridad

La introducción de la paridad tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía es imprescindible para hacer visible en el Estado democrático la *mixitud* de la especie humana y el nuevo contrato social entre mujeres y hombres. La expresión general de la igualdad es la paridad, i.e., tomar como punto de partida que mujeres y hombres integran la especie humana, que es por lo tanto mixta, y que mujeres y hombres deben compartir el poder, pues poseen la misma dignidad humana, son iguales en derechos, y tienen una experiencia social diferenciada, que es muy útil tener en cuenta para organizar bien la sociedad democrática. En suma, se trata de compartir el poder para cambiar la vida. He aquí la legitimidad de la democracia paritaria. No se trata de ninguna cuestión metafísica o esencialista, pues no hay diferencias por sexos en el espíritu y la mente humanas.

La paridad de mujeres y hombres en el reparto del poder es la expresión de un universal, pues toda persona es mujer o varón, y, por lo tanto, no es discriminatoria²⁰. La excepción sería la persona hermafrodita, pero hasta que alguien no se defina como tal por poseer al cincuenta por ciento los caracteres físicos de ambos sexos, no puede tenerse en cuenta. Otros supuestos son particulares, ya que no todas las personas están dentro de todos ellos: hay muchas etnias, religiones, lenguas, situaciones de especial vulnerabilidad, etcétera.

Ya hemos visto como la normativa internacional, con la *Declaración de Atenas*, de 1992, y la comunitaria, la vienen exigiendo bajo la denominación de democracia paritaria o de reparto equilibrado del poder entre ambos sexos, que viene a ser lo mismo si se considera -como defiendo- que no debe haber más del sesenta ni menos del cuarenta por ciento de personas del mismo sexo. La interpretación de la paridad como un estricto reparto entre los sexos al cincuenta por ciento es difícil de llevar a la práctica,

²⁰ Vid. Sylviane Agacinski, *Política de Sexos*, Madrid, 1998; Eva Martínez Sampere, "La legitimidad de la democracia paritaria", en *Revista de Estudios Políticos* nº 107, enero-marzo 2000, pp. 133-149; *Democracia paritaria*, monográfico de la Revista *Meridiana*, nº 15, cuarto trimestre 1999, en el que escriben Elena Simón, Rosa Sivianes, Soledad Alcaide, Julia Sevilla Merino, y Alicia Miyares; *La democracia paritaria en el Parlamento Europeo*. Propuesta de recomendación. Directora del proyecto: Paloma Saavedra Ruiz. Propuesta elaborada por el grupo transnacional de expertas coordinado por Teresa Freixes Sanjuán e integrado por María Lúcia Amaral, Alice Brown, Monique Leijenaar y Pia Locatelli. Documento adoptado en Gijón (1 de abril de 2001) en el Seminario "La democracia paritaria en las elecciones al Parlamento europeo", en el marco del Programa "Las mujeres y la construcción europea"; Julia Sevilla Merino, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, 2004.

pues no siempre se hallará el número exacto de mujeres y hombres para hacerla realidad. Como la paridad es un concepto más cualitativo que cuantitativo, funciona muy bien con ese diez por ciento de margen. La paridad, además, debe insertarse en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y en las leyes electorales autonómicas. En los órganos unipersonales se seguirá el criterio que ya se usa en Andalucía: si la persona titular es una mujer, el suplente será un hombre o a la inversa. En los órganos compuestos, por ejemplo, por tres personas, si dos son hombres en uno de ellos, en otro dos personas serán mujeres, etcétera, para equilibrar. Esto es factible en los órganos de instituciones como los Parlamentos, y debe incluirse en los Reglamentos de la Cámaras. Igualmente se compondrán de modo paritario los órganos estatales, los autonómicos y los estatales de participación autonómica. La enumeración sería interminable, pero como el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía debe decir “en todos los órganos y en todas las esferas”, su ámbito de aplicación es de una claridad meridiana. El propio artículo 9. 2. de la Constitución española contiene un mandato a los poderes públicos para que creen las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas –como ya se ha mencionado-²¹.

Combinar la vida personal, familiar y profesional

Antes que nada, una aclaración. Prefiero decir *combinar* a conciliar porque creo que la vida humana tiene múltiples facetas y, para que sea digna, es preciso poder disfrutar de todas, *combinándolas* de modo equilibrado y armonioso, en lugar de tener que hacer un esfuerzo sobrehumano, especialmente las mujeres, para poder *conciliar* lo que la sociedad ha construido de modo injusto y lesivo para la igual dignidad de cada persona y sus iguales derechos, como *irreconciliable*. *Combinar* es también la expresión que usa la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, en las versiones inglesa, francesa y española. La normativa europea emplea, en cambio, *conciliar*, y ésta es también la expresión que se usa en las políticas públicas españolas estatales y autonómicas. Propongo que en la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía se incluya un artículo sobre esta materia tan decisiva y que se emplee la expresión *combinar* por las razones expuestas.

²¹ Hay varias leyes autonómicas: la de Castilla-La Mancha; Baleares; País Vasco y Andalucía, recurridas ante el Tribunal Constitucional, sin motivo, pues no son constitucionales. De otro lado, las Comunidades Autónomas son competentes para elaborar las leyes sobre las elecciones a autonómicas, siempre que no vulneren la Constitución.

La pluridimensionalidad de los seres humanos, reducida por la sociedad patriarcal, ha hecho que las mujeres y los hombres preocupados por cambiar la vida para que ésta sea más justa y más hermosa para unas y otros, estén dedicando desde hace más de una década la atención que merece a esta cuestión clave de cómo organizar el ciclo vital. Digo bien, ciclo vital de las personas, al cual debe adaptarse el tiempo dedicado a la producción de bienes y servicios. Hasta que las mujeres empezaron a reflexionar sobre los tiempos y los espacios, el planteamiento era el contrario. Y de su adecuada solución depende acabar con la discriminación que sufren las mujeres, que las priva de un tiempo personal para ellas mismas, como sí tienen los varones, y las somete a una jornada interminable dentro y fuera del hogar.

Por eso este apartado de mi ponencia hace referencia expresa a esa vida personal, a ese tiempo para ellas a que tienen derecho las mujeres y que nunca se ha negado a los varones. Voy a hacer una breve reflexión general sobre todo esto para que quede claro por qué es necesario que exista un artículo dedicado a ella en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

La organización social del Estado constitucional se apoyó desde su implantación a finales del siglo XVIII en una doble base. De un lado, el trabajo de mujeres y varones pobres, con la diferencia de que ellas, además, tenían que trabajar en el hogar, cuidando a la infancia, a las personas mayores, enfermas o con discapacidad, sin horarios y sin descanso, sin retribución y sin reconocimiento social por su labor indispensable. Y para colmo, su trabajo fuera del hogar se pagaba menos. De otro, se hizo todo lo posible, legislación incluida, como la cita de Dorothy L. Sayers sintetiza muy bien, por apartar a las mujeres del acceso a la educación superior y de la dedicación a un trabajo u oficio gratificante para ellas, confinándolas en exclusiva a la esfera doméstica. Ya sabemos que ese es el “contrato sexual” no explícito del que habla Carole Pateman²².

Su misión principal no era, como podría pensarse en un primer momento, únicamente la producción de bienes y servicios para el ámbito familiar y, ocasionalmente, para vender en el mercado, sino también algo que hasta no hace mucho no se valoraba lo bastante, el crear un entorno agradable, dulce y tranquilo para el varón, hacer que se sintiera emocionalmente seguro, y preparado para “enfrentarse al duro

²² *The Sexual Contract*, cit.

mundo exterior”, configurado de modo tan desfavorable por ellos mismos. En suma, ser “el reposo del guerrero”. Esto era lo decisivo para mantener la armonía en el hogar, pues al fin y al cabo las tareas domésticas y el cuidado de la infancia y de otras personas dependientes las podían hacer otras personas, como siempre había ocurrido en el Antiguo Régimen con las mujeres nobles, las cuales de modo muy sabio en muchos casos -recuérdese a Madame de Châtelet, eminente física y matemática, traductora de Newton, a quien Voltaire llamaba la “divina Emilia”- no dedicaban su tiempo a esos quehaceres.

De ahí el conjunto de construcciones filosóficas, la particular utilización de la biología, las teorías morales inventadas para tal fin, pretendidas razones de carácter médico -supuesta debilidad física y nerviosa, lo cual, teniendo en cuenta la jornada interminable de las mujeres campesinas y las pobres, y el apoyo emocional que prestaban a sus familias era tan absurda entonces como hoy-, empleadas para inculcar a las mujeres que debían quedarse en el hogar. Todo ello junto con una de las invenciones más extraordinarias del siglo XIX, que sólo recientemente empieza a ser tomada en cuenta. Me refiero, claro está, al llamado “instinto maternal”, que no existe, como es obvio. Como tampoco el “instinto paternal”, si bien éste no tuvo que inventarse. Hay personas que tienen vocación de madre o vocación de padre. Si hubiera instinto, no habría niñas y niños maltratados y asesinados por sus padres y madres. Según esa invención interesada en mantener un determinado orden social -como Aristóteles veía necesario mantener la esclavitud, pues los telares no tejían solos- la mujer tenía que dedicarse en exclusiva a la maternidad y dedicar todo su tiempo a sus criaturas. La otra cara de esta teoría era que al varón se le mutilaba emocionalmente, imbuyendo en él como positivas la dureza, la agresividad, etcétera; se le privaba de desarrollar su esfera íntima y de una relación más profunda y sana con su pareja y con su prole. Se negaba a las mujeres su individualidad -considerándolas a todas idénticas, sólo diferentes por su aspecto exterior-, el tener una voluntad propia, ser sujetos, ser autónomas, y se pretendía que redujeran su vida a plegarse a lo que el padre primero, y el marido después, decidieran para ellas. Pero se rebelaban, había cada vez más mujeres y hombres contra esta concepción de la vida y, por lo tanto, del trabajo.

Como las transformaciones sociales profundas son lentas, y suelen tener lugar a lo largo de tres generaciones, no es hasta después de un siglo del acceso de las mujeres a la educación superior, -lo cual supuso poder investigar, inventar posibilidades,

pensar y repensar de modo crítico la realidad y plantearse su modificación de un modo factible para ambos sexos- es decir, a finales del pasado siglo XX, cuando comienza la reflexión sobre el reparto del tiempo y del espacio, tras la experiencia de la incorporación de las mujeres a trabajos gratificantes y del mantenimiento en la mayoría de los casos de la terrible realidad de la doble jornada, y de constatar cómo muchas mujeres se sentían culpables, sin motivo, claro está, por no poder pasar todo el día con sus hijas e hijos, como preconizaba la invención del “instinto maternal”, lo cual, lo resalto una vez más, las mujeres pudientes de los siglos anteriores nunca hicieron, y no tuvieron remordimientos por ello. Y también empezaron a tenerse en cuenta las terribles consecuencias psíquicas, familiares, sociales, de la exclusión de los varones del ámbito privado, tan lesiva para ellos, pues el sexismo es negativo para unas y otros. El machismo y la violencia contra las mujeres se aprenden en la sociedad patriarcal, no son innatos²³.

Naturalmente, como las tareas domésticas y el cuidado a la infancia, a las personas mayores, a las enfermas y a las que tienen alguna discapacidad, son necesarios, y, afortunadamente, la esclavitud y la servidumbre ya han sido abolidas legalmente y llevadas a la práctica en el área geográfica en que vivimos, sólo queda desterrar socialmente la atribución en exclusiva a las mujeres de las mencionadas labores y la explotación de sus capacidades a que da lugar. Si bien a pequeña escala, el cambio ya se está produciendo y son cada vez más las mujeres que no se conforman y, por lo tanto, hay cada vez más hombres que comparten, es imposible lograrlo para toda la sociedad si no se adapta el tiempo del trabajo al tiempo de la vida, el ciclo llamado productivo al ciclo vital, más amplio y complejo, y no sólo reproductivo. Pues la inmensa mayoría de las personas no pueden elegir como distribuir su tiempo para tener una vida digna, para poder dedicarse a sí mismas -especialmente muchísimas mujeres- a sus familiares, amistades, participar socialmente, y para disfrutar del ocio y cultivar su espíritu, su mente y su cuerpo: leer un libro, ir a una exposición, dar un paseo, etcétera.

Por todo ello, la presión combinada de las mujeres y los hombres que, como avanzaba al comienzo, se interesan por contribuir de modo específico a la transformación social imprescindible para lograr calidad de vida para todas las personas, sobre todo

²³ Vid. Luis Rojas Marcos, *Las semillas de la violencia*, Madrid, 1995; Marie-France Hirigoyen, *El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana*, Barcelona, 1999, y *El acoso moral en el trabajo. Distinguir lo verdadero de lo falso*, Barcelona, 2001; Miguel Lorente Acosta, *Mi marido me pega lo normal*, Barcelona, 2001. Prólogo de Victoria Camps.

para las mujeres que están sobrecargadas con la jornada interminable, está haciendo que esta cuestión se considere decisiva en una sociedad democrática. Es más, está empezando a valorarse y lo va a seguir siendo hasta que lo consigamos, como uno de los índices más importantes de calidad democrática, dentro del principio estructural de igual dignidad de cada persona humana, igualdad de derechos de mujeres y hombres, que debe impregnar la sociedad democrática avanzada que nuestra Constitución, como afirma en el Preámbulo, quiere establecer. Por eso, ya el Informe Intermedio de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) se refiere a la necesidad de un nuevo pacto o contrato social entre los sexos para compartir las responsabilidades familiares. Este es el núcleo de la subordinación social de las mujeres, quiero resaltarlo una vez más, que las obliga a un constante apoyo emocional y al cuidado de sus familiares y, en muchos casos, los de su marido, y a una jornada agotadora, sin tiempo físico y mental para sí mismas.

De acuerdo con este principio de transversalidad o *mainstreaming* y en para cumplir los objetivos de Beijing+5, la Unión Europea elaboró la Estrategia marco sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (2001-2005), a la que el programa ofrece soporte financiero²⁴. Para abarcar todos los capítulos la Comisión estableció que en el año 2002 la prioridad sería la conciliación del trabajo con la vida familiar.

Como ya adelanté más arriba, se llega a la formulación de este concepto gracias a la reflexión de las mujeres, sobre todo las italianas, a principios de la década de los noventa del pasado siglo²⁵, cuando se dan cuenta de que aun si se comparten las responsabilidades familiares entre ambos sexos, la exigencia de calidad de vida para unas y otros choca con la organización social del trabajo remunerado, pensado para que el varón se dedique a él en exclusiva, dejando las demás tareas a las mujeres. El concepto de conciliación pone de manifiesto la aceptación por parte de las instituciones europeas y nacionales, de la interrelación entre espacios doméstico-privado y público y exige de todas las organizaciones y personas para avanzar en un proceso de cambio

²⁴ Puede obtenerse el Informe anual sobre la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en la Unión Europea en 2002, en: europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/mar/com0398_es.pdf. También puede conseguirse el Informe de 2004.

²⁵ Vid. Ana Rubio Castro, *Feminismo y Ciudadanía*, Instituto Andaluz de la Mujer, 1997, pp. 107 y ss.

más igualitario²⁶. La conciliación queda recogida tanto en el III Programa comunitario para la igualdad (1991-1995), así como en el III Plan de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de ámbito estatal (1997-2000). Expresión del compromiso con este objetivo son la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, de 5 de noviembre. Asimismo de ámbito estatal es el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres para 2003-2006, aprobado el 7 de marzo de 2003, que dedica el Área 7 a la conciliación de la vida familiar y laboral. En cuanto a las Comunidades Autónomas, varias de ellas tienen Leyes y Planes de Igualdad que incluyen esta materia²⁷. La Ley y los Planes de la Comunidad Autónoma Vasca son especialmente buenos, porque hacen referencia a la vida personal, a la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y a la necesidad de desarrollar los servicios sociocomunitarios.

Si bien son un avance, hay que hacer mucho más. Puede parecer una tarea imposible, pero no lo es en absoluto, aunque sí difícil y muy compleja. Reducir la jornada laboral, tener horarios flexibles, disfrutar de la media jornada, del trabajo a tiempo parcial, de la semana laboral comprimida, etc., y, de otro lado, conseguir que todas estas modalidades no tenga efectos discriminatorios ni para las mujeres ni para los hombres y fomentar que éstos elijan estas formas de relación laboral para poder desarrollar las capacidades que hasta ahora se les negaban, es una obligación para los poderes públicos y para los diversos sectores de la sociedad española, ya que la

²⁶ Vid. *Foro Andaluz por un reparto igualitario del tiempo*, IAM, 2002, p.27.

²⁷ Se pueden obtener en la red: google.es, y "conciliar la vida familiar y laboral": Andalucía: *Foro Andaluz por un reparto igualitario del tiempo*, celebrado en diciembre de 2001, y el documento de trabajo publicado por el IAM, y el Decreto de Apoyo a las familias andaluzas, de otoño de 2002; Navarra. Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; Cataluña: Ley 6/2002, de 25 de abril, de medidas relativas a la conciliación del trabajo con la vida familiar del personal de las administraciones públicas catalanas y de modificación de los artículos 96 y 97 del Decreto legislativo 1/1997; Castilla y León: Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres; Comunidad Autónoma Valenciana: Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalidad, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Comunidad Autónoma Vasca: III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma Vasca, Enfoque de Género en las políticas públicas, que dedica el Área 7 a la conciliación de responsabilidades personales, familiares y profesionales, y la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres; *Guía de Buenas Prácticas de la Empresa flexible. Hacia la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*, elaborada por la Prof^a. Neus Chinchilla, el Prof. S. Poelmans, el Prof. C. León y el Prof. J. B. Tarrés, Comunidad de Madrid, Consejería de Empleo y Mujer. Se obtiene en Internet. Vid. también *Las mujeres y la experiencia autonómica*, Eva Martínez Sampere (coord.), Parlamento de Andalucía, Granada, 2004; Judith Astelarra, *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid, 2005; María Luisa Balaguer, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Madrid, 2005.

inteligencia humana es asimismo social. La inteligencia creadora funciona inventando posibilidades, concibiendo e imaginando nuevas formas de organización de la convivencia humana, realizables desde el punto de vista material dado el nivel de desarrollo tecnológico, y exigibles desde el pensamiento y la acción para hacer realidad los valores, objetivos y derechos fundamentales reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico. Los poderes públicos estatales y autonómicos, junto con la propia sociedad, tienen por delante una ingente tarea que permitirá el logro de una digna calidad de vida para cada persona, como establece -lo resalto otra vez- el Preámbulo de la Constitución española.

La creación de una amplia red de servicios sociales es imprescindible, pues es lo que permite a cada persona –todavía hoy las mujeres en una inmensa mayoría- pueda tener tiempo para sí misma, cultivando su espíritu, su mente y su cuerpo o, simplemente, descansando²⁸. La jornada interminable lo hace imposible y esto es inaceptable porque es injusto y discriminatorio. Se ha estudiado que en Finlandia y los países escandinavos, que han llevado a cabo políticas públicas denominadas “personalistas”, las cuales parten de considerar a cada mujer y cada hombre como sujeto de derechos, han desarrollado una extensa red de servicios sociales que hace factible que cada persona pueda organizar su vida teniendo en cuenta sus diversas facetas como ser humano, y que también hace posible la atención a la infancia y a las personas dependientes. En cambio, en algunos países latinos en los cuales se ha querido ayudar a “la familia” en abstracto y no se han creado los servicios sociales necesarios, las mujeres siguen estando sobrecargadas de trabajo por sus responsabilidades en el cuidado de la infancia y de las personas dependientes, sin poder tener tiempo para sí mismas. Por eso, la red de servicios sociales es, sin ninguna duda, unas de las principales condiciones para alcanzar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres²⁹. Se trata, en definitiva –como dije más arriba-, de adaptar el tiempo productivo al ciclo vital de la persona. En la infancia necesitamos que nos cuiden, y también en la ancianidad, la enfermedad y las situaciones de discapacidad. El mundo del trabajo está organizado todavía hoy en gran medida para un varón adulto, sin responsabilidades familiares y domésticas,

²⁸ Vid. Marilyn Waring, *Si las mujeres contaran. Una nueva economía feminista*, Madrid, 1994; Paul Ormerod, *Por una nueva economía. Las falacias de las ciencias económicas*, Barcelona, 1995; Viçenc Navarro, *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*, Barcelona, 1997, y *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*, Barcelona, 2002.

²⁹ Convención ..., cit., art. 11. 2. c)

pues todo eso recae en exclusiva en la mujer. Como eso es injusto y discriminatorio para las mujeres, y además, irreal para ambos sexos, pues la persona no es siempre adulta y está siempre sana, debe cambiar con el esfuerzo de los poderes públicos y de toda la sociedad española.

Sería deseable y necesario incluir también todo esto en una futura Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres de ámbito estatal, y asimismo regular los permisos de paternidad como obligatorios. De esa forma se acabaría tanto con la discriminación que sufren las mujeres a la hora de buscar un empleo cuando se las interroga sobre sus planes personales, como con la que padecerían los hombres en muchas empresas si eligieran la opción de pedir un permiso de paternidad, y, además, se facilitaría a los padres que disfrutaran de sus criaturas y que pudieran asumir sus responsabilidades familiares y domésticas.

Una idea muy buena para acabar con los roles estereotipados por sexos³⁰ es la que se ha puesto en práctica en Holanda. En 1994 se empezó a enseñar en las escuelas públicas con carácter experimental las tareas domésticas, llamadas “habilidades para la vida”, a chicas y chicos, con tan buen resultado que desde hace siete años se hace con carácter obligatorio.

Educar en la Igualdad

Ya hemos visto como para que la sociedad sexista contra las mujeres y las niñas se mantuviera era preciso elaborar un ordenamiento jurídico que estableciera una profunda desigualdad entre los sexos, lo cual se hizo sin dificultad dada la exclusión de las mujeres del proceso político. La educación se usó para inculcar y transmitir la supuesta inferioridad de las mujeres modelando la mente de las niñas y los niños en esa estupidéz, puesto que no hay otro instrumento más decisivo para la formación de la personalidad. Y así se ha estado haciendo hasta que el largo y arduo trabajo del feminismo ha desvelado el carácter artificial de la sociedad patriarcal, ha puesto de relieve su injusticia constitutiva y ha conseguido que los poderes públicos supriman la desigualdad en la normativa internacional, comunitaria, constitucional y autonómica. Claro

³⁰ Vid. Convención ..., cit., art. 5º.

está que para formar a las niñas y los niños en la igual dignidad humana de cada persona y sus iguales derechos -el fundamento del ordenamiento jurídico del Estado democrático-, es imprescindible educar en la igualdad. Es evidente que si la educación ha sido el instrumento clave para crear y mantener el sexismo contra las mujeres, también lo es para abolirlo³¹.

Para formar la personalidad de las niñas y los niños en la igualdad de los sexos es necesario, en primer lugar, ya en la escuela infantil y en la enseñanza primaria, implantar en sus mentes la idea de la igual dignidad humana de cada niña y cada niño, de que no hay un sexo más valioso que el otro. Y, en muchos casos, dado el entorno familiar y social, abolir en su psique la jerarquía simbólica más antigua y enraizada, tanto que parece *natural*: la de que el sexo masculino es superior al femenino. Esta construcción *artificial*, la cual atenta contra la igual dignidad humana de cada persona y su igualdad en derechos se les inculca -salvo excepciones- en la familia, en la escuela -antes de que los poderes público se propusieran acabar con el problema-, en el entorno social, los medios de comunicación, etc. De ahí que se construya la personalidad de unas y otros de modo diferenciado: unas para ser sumisas y dependientes, y otros para ser unidimensionales -volcados sólo en el trabajo- y ejercer el poder. El machismo no es innato, se aprende, y, por lo tanto, con una educación adecuada, puede eliminarse en la sociedad. Otra cuestión es que existan algunos individuos concretos que sean machistas, racistas, etc., pero éstos encontrarán rechazo hacia sus actitudes en una sociedad mayoritariamente no sexista y no racista.

La labor iniciada en los primeros escalones de la enseñanza se ha de continuar y profundizar, conforme al desarrollo gradual de la personalidad, en la secundaria. La educación para la igualdad hará aparecer como repugnante lo que hasta hace muy poco era la base indiscutible del orden social: la consideración de las mujeres como objetos propiedad de los varones de la familia y, por tanto, la autoridad ilimitada de ellos sobre ellas, que podía llegar al maltrato físico y psicológico y al asesinato para mantener inalterable ese principio. Por eso la violencia contra las mujeres es estructural en la sociedad patriarcal, y sólo con la destrucción de los fundamentos que la hacen posible

³¹ Sobre las carencias iniciales de la Ilustración y el proceso de gradual realización efectiva de sus postulados, todavía no completado, vid. Eva Martínez Sampere, "La Constitución y la Educación Mixta Igualitaria", en *XXI Revista de Educación*, revista científica de ámbito internacional dedicada a las Ciencias de la Educación, Universidad de Huelva, vol. 6, 2004, dedicado a *Las Mujeres en la Educación*.

podrá suprimirse como un componente esencial de la misma. De nuevo hay que decir que podrá haber de modo residual algunos individuos violentos contra las mujeres, pero encontrarán el contundente rechazo familiar y social y la firme aplicación de la ley.

En segundo lugar, es preciso imbuir de los valores humanos positivos a niñas y niños por igual, e instruirles en el rechazo de los negativos del mismo modo. Hasta hace muy poco se “feminizaban” ciertos valores y se “masculinizaban” otros para adiestrar a cada uno de los sexos en ellos de manera exclusiva, i.e., tenemos que acabar con los estereotipos sexistas, de manera que la cualidad que se consideraba adecuada o deseable para una mujer no lo era para un hombre y viceversa. Así, la sensibilidad, la dulzura, la ternura, la modestia, la obediencia, la sumisión ante el padre y el marido, la falta de iniciativa, de conocimientos, etc. se han tenido por muy necesarias en las mujeres e incluso se han presentado como *naturales* en ellas, valorando como desviaciones inadmisibles de la *naturaleza femenina* los rasgos del carácter que aportaban autonomía a la personalidad individual y que pugnaban por la formación del espíritu, la mente y el cuerpo de modo equilibrado. A los varones, en cambio, se les formaba para ser duros, independientes –en realidad por completo dependientes del ocultado mundo de los afectos en su vida privada-, firmes, rebeldes, agresivo incluso, autoritarios en la familia, con capacidad de iniciativa y teniendo que poseer el máximo posible de conocimientos. Cualquier rasgo de sensibilidad o ternura hacía que al varón se le considerara *afeminado*, lo cual era un estigma. Mientras que a la mujer se le hacía ver que su mundo habría de reducirse forzosamente a la familia, al varón se le preparaba para que su familia fuera la base tranquila que le sirviera de apoyo para la conquista del mundo.

Creo, por el contrario, que para formar bien la personalidad de las niñas y los niños habría que inculcarles lo que Bertrand Russell consideraba los rasgos decisivos del carácter ideal: vitalidad, valor, sensibilidad e inteligencia. No los considera únicos, pero sí los básicos. Y estaba convencido de que si se cuida como es debido de los jóvenes en los aspectos físico, emocional e intelectual, es posible lograr que estas cualidades lleguen a ser muy corrientes³². En realidad, esos rasgos tan bien escogidos sintetizan cualidades como alegría, coraje, fortaleza, firmeza, audacia, ternura, dulzura, delicadeza, ponerse en el lugar de otras personas, respeto por las mismas, por los animales y

³² *Education and the Good Life*, Nueva York: Boni & Liveright, 1926, 60 y *La Educación y el orden social*, Barcelona, 1988.

la naturaleza, curiosidad artística, intelectual, científica y técnica, amor al saber, aspirar a la excelencia, etc. Es imprescindible que la educación tenga como uno de sus fines principales formar el carácter, conseguir que haya una mayoría de individuos equilibrados y armoniosos consigo mismos y con los demás, y, al mismo tiempo, fomentar la energía individual creativa de aquellas personas que tengan las capacidades para ello.

En tercer lugar, de acuerdo una vez más con la igual dignidad humana de cada persona y su igualdad en derechos para expresar su diferente personalidad, hay que dejar claro una y otra vez que las cualidades y los defectos son siempre individuales, que no van asociados al sexo, la etnia, etc. La educación, como es lógico, debe fomentar las primeras y corregir los segundos. Dicho así parece muy fácil, pero como sabe cualquier persona que se dedique a la enseñanza, es muy difícil. Para imbuir al alumnado de las cualidades adecuadas primero hay que estar convencida de ellas, luego llevar a cabo una tarea titánica por inculcarlas haciendo frente a todos los estímulos negativos que reciben niñas y niños, y, por último, para que se adentren bien en unas y otros es preciso eliminar eficazmente los prejuicios que las adscriben de manera predeterminada a uno u otro sexo. El propósito de la educación ha de ser el de formar seres humanos libres, responsables, autónomos y solidarios, lo cual significa entre otras cosas, suprimir la dependencia, la sumisión, el autoritarismo y la agresividad –que denota siempre una profunda inseguridad– en las relaciones interpersonales en general y entre los sexos en particular, porque son la raíz de la violencia contra las mujeres.

En cuanto a la transmisión de conocimientos, que va aumentando en profundidad y volumen de acuerdo con la edad de la persona, es asimismo imprescindible para educar en la igualdad tener en cuenta los logros de la especie humana, integrada por mujeres y hombres, en lugar de enseñar sólo los de los varones –con alguna excepción que parecería confirmar la regla–. Es necesario, por ejemplo, decir que fueron las mujeres las que inventaron la agricultura, que se ejercitaron en diversas artes y técnicas como las pinturas rupestres o la conservación de alimentos y la elaboración de tejidos³³, etc., que cultivaron también el espíritu, la mente y el cuerpo en las artes, las letras, las ciencias³⁴,

³³ Vid. Riane Eisler, *El cáliz y la espada*, cit.

³⁴ Vid. entre otros libros, el de Giulio de Martino y Marina Bruzzese, *Las Filósofas*, Madrid, 1996; José Manuel Sánchez Ron, *El poder de la ciencia*, Sevilla, 1992; *Historia de las mujeres*, dirigida por Georges Duby y Michelle Pierrot, cinco volúmenes, Madrid, 1993.

que fueron exploradoras y apenas se habla de ellas³⁵; también en las armas³⁶, etc. En el pasado siglo se ha empezado a hacer algo en esta dirección, pero sería necesario en muchos casos rescribir los propios libros de texto³⁷ y que quienes se dedican a la investigación tengan en cuenta a toda la especie humana. Esto último es más difícil de conseguir de modo inmediato, pero para las siguientes generaciones, ya educadas en la igualdad, será algo obvio.

Por último, de modo gradual conforme a la madurez del alumnado, se le habrá de formar en valores constitucionales, derechos fundamentales, y, por tanto, en el valor fundamental de la igualdad de mujeres y hombres. Es muy importante poner de relieve la obligación de respetar ambos, dado que son normas jurídicas vinculantes para los poderes públicos y la ciudadanía. Hay que dejar claro que la sociedad democrática organiza la convivencia humana de acuerdo con ellos y de que no se admiten conductas contrarias a los mismos.

Por lo hace a la investigación, está claro que conforme a la transversalidad y a la evaluación del impacto de género, es necesario que la justificación de género haga aparecer las ventajas, consecuencias, problemas, etc. para cada uno de los sexos cuando se pretenda solicitar o desarrollar un proyecto de investigación.

Una vez más quiero resaltar que los poderes públicos estatales y autonómicos están trabajando para educar en la igualdad, llevando a cabo políticas públicas para eliminar

³⁵ La monja Egeria fue la primera viajera, mucho antes que Marco Polo, y escribió *El viaje de Egeria*, Barcelona, 1994; Vid, por ejemplo, Jane Fletcher Geniesse, *La nómada apasionada. La historia de Freya Stark, la última gran viajera*, Barcelona, 2001; Cristina Morató, *Viajeras intrépidas y aventureras*, Barcelona, 2001; Son muchas y muy buenas. Hay diversas partes del mundo –zonas de Asia, África y América– en las que fueron las primeras personas europeas en llegar. Algunas, como Freya Stark –nombrada Dama del Imperio Británico–, escribieron de modo excelente además (ella, más de treinta libros de viajes); varias fueron miembros de la Real Sociedad Geográfica de Gran Bretaña, entre otras Gertrude Bell y ella misma; otras dieron su nombre a los animales y plantas que descubrieron, como Mary Kingsley, etc., etc. Y la inmensa mayoría demostraron con creces vitalidad, valor, sensibilidad e inteligencia.

³⁶ Catalina de Erauso, la *monja alférez*, intrépida viajera, exploradora y militar del siglo XVII; María Páez, que desarmó al rey Alfonso VII de Castilla, apodada *la varona*, dejó las armas cuando decidió formar una familia, y muchas otras, además de las famosas Agustina de Aragón y Juana de Arco; Águila Corredora fue la jefa de las partidas guerrilleras de los *Pies Negros* en las que participó, no una seguidora, vid. Adolf y Beverly Hungry Wolf, *Los hijos del sol. Relatos de los niños pieles rojas*, José J. de Olañeta, Editor, 1991, trad. Esteve Serra.

³⁷ Para una reflexión más amplia sobre la educación, vid. Eva Martínez Sampere, “Educar en la igualdad: las políticas públicas”, en el libro sobre el *Curso de Introducción a los Estudios de la Mujer*, dedicado a La Educación, organizado por la Universidad de Huelva durante el curso 2003-2004, pendiente de aparición.

el sexismo contra las mujeres y las niñas³⁸, si bien sería conveniente que para darle más fuerza normativa y realzar su importancia ese compromiso figurara en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, con la mención expresa a los tres objetivos expuestos aquí. Ello contribuiría a movilizar aún más a la sociedad española para alcanzar esta meta.

IV. LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS EN ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Ya he puesto de relieve la importancia de garantizar a cada individuo una digna calidad de vida como criterio para hacer posible la combinación de la vida personal, familiar y profesional de cada mujer y cada hombre, pero aquí quiero tener en cuenta el concepto desde otro punto de vista, aunque necesariamente relacionado y complementario del anterior. En el apartado III, el punto de referencia era el de las personas cuidadoras, en su inmensa mayoría hoy todavía mujeres, y ahora quiero poner el énfasis en los derechos de las personas en general y de las que estén en una situación de especial vulnerabilidad en particular, porque es justo, como es obvio, y también porque pone de manifiesto la persistente desigualdad social entre mujeres y hombres a la hora de llevar a cabo estas tareas imprescindibles.

Cada persona tiene derecho a una digna calidad de vida y para eso necesita tener un mínimo vital garantizado a través de los servicios sociales y, en un futuro breve –esperemos– también con la renta básica de ciudadanía. Este es un derecho individual y, por lo tanto, universal. Cada persona lo tiene sea de uno u otro sexo, origen étnico, lengua, edad, discapacidad, patrimonio, orientación sexual, etc. La cuestión relevante aquí desde la perspectiva de género es que, excepto las personas que puedan pagar estos servicios –una exigua minoría de la población– las demás dependen de que en su familia haya mujeres que las cuiden –en algún caso, una vecina– cuando están en la infancia, en la ancianidad, están enfermas o con discapacidad, etc. Si su familia no las atiende, han perdido a su familia de origen o no han formado otra, por ejemplo, estas personas estarían abandonadas, salvo que los poderes públicos estatales, autonómicos y

³⁸ Vid. las diversas leyes y planes autonómicos y la propia Ley Integral contra la Violencia de Género; *Las mujeres y la experiencia autonómica*, cit; *Veinte años de políticas de igualdad*, cit.

municipales hayan desarrollado una amplia red de servicios sociales que pueda ofrecerles la atención que necesitan. Para que estas personas puedan tener calidad de vida -en muchos casos son mujeres que no pudieron cotizar a la Seguridad Social y sobreviven con una escasa pensión- necesitan contar con esa atención pública.

En España todavía hoy los servicios sociales son muy insuficientes, precisamente porque -como hemos visto- la división sexista del trabajo confinaba a las mujeres en la esfera doméstica, encargándoles en exclusiva el cuidado de sus familiares y, en muchos casos, de los del marido. El carácter profundamente patriarcal de la dictadura franquista, las condiciones de la transición y todo el despliegue de las falaces teorías neoliberales han hecho que todavía España presente una gran disparidad respecto a los países que fueron miembros de la Unión Europea antes que ella. Todo esto tiene que cambiar de modo urgente, pues muchas de estas personas son ya ancianas y padecen enfermedades³⁹. La Igualdad y No Discriminación como núcleo de la articulación político-jurídica del Estado social y democrático de Derecho y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza así lo exigen, imponiendo un claro mandato a los poderes públicos en esta dirección.

Sin embargo, y de modo aún más profundo, todavía pesa la rémora de la división entre la esfera pública y la privada, siendo la primera el área del contrato, del acuerdo de voluntades -al menos en teoría, pues no es lo mismo la persona que emplea que la que está empleada- y la segunda, la privada, un ámbito supuestamente considerado *natural* donde las mujeres llevarían a cabo sus funciones *naturales* de cuidado a sus familiares y a los de su marido, lo cual llevó a situar estas tareas indispensables e interminables fuera del ámbito de la valoración, del reconocimiento y de la retribución sociales, siendo consideradas cuando se prestaban fuera de la esfera familiar simplemente como *caridad* y no como derechos sociales individuales y universales⁴⁰. Por la misma razón, todo el trabajo doméstico -sin horarios, sin vacaciones, sin descanso- tampoco se valora, reconoce y retribuye porque asimismo se consideraba

³⁹ Vid. Viçenc Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Barcelona, 1997, y *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Barcelona, 2002.

⁴⁰ Vid. Nancy Fraser y Linda Gordon, "Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social", en *Isegoría*, Revista de Filosofía Moral y Política, nº 6, noviembre 1992, monográfico dedicado a Feminismo y ética (Edición de Celia Amorós).

una función natural de las mujeres. No se estudiaba, no se cuantificaba, quedaba fuera del PIB, hasta que economistas como Marilyn Waring y Paul Ormerod, entre otras personas, están consiguiendo que se tenga en cuenta, considerándolo como responsabilidades familiares y domésticas⁴¹. La socióloga María Ángeles Durán ha calculado que las mujeres realizan dos tercios de todo el trabajo que se hace en nuestro país, lo cual es manifiestamente injusto y discriminatorio y, de nuevo, nos demuestra que las estimaciones del PIB están fuera de la realidad si no incluyen estas obligaciones y tareas⁴².

Como la mentalidad social está empezando a cambiar gracias a la labor del feminismo, las mujeres y los hombres no sexistas quieren organizar la convivencia humana de otra manera para que cada persona pueda desarrollar su pluridimensionalidad como ser humano, sin verse reducida a una función predeterminada. Y, como exigencia de Igualdad y No Discriminación en aras de la justicia social, para que la mitad masculina de la población no viva a expensas del trabajo y de las tareas no valoradas, no reconocidas y no retribuidas de la mitad femenina, el núcleo de la subordinación social de las mujeres. Por todas estas razones, la existencia de una amplia red de servicios sociales enriquece la vida de las personas que los necesitan, en muchos casos mujeres que no tuvieron oportunidad de trabajar fuera del hogar, porque al mejorar su salud y sus condiciones de vida, también les deja tiempo y ocasión para las relaciones interpersonales, para que disfruten del arte y la cultura, impidiendo así el aislamiento y la depresión.

También es imprescindible tener en cuenta como personas en especial situación de vulnerabilidad a las inmigrantes, que asimismo han de contar con la educación pública, la asistencia sanitaria y la red de servicios sociales. Ellas, a su vez, al igual que la ciudadanía española, han de respetar las normas democráticas para que no se discrimine a nadie por su sexo, origen étnico, religión, etcétera.

⁴¹ Vid Marilyn Waring, *Si las mujeres contaran ...*, cit.; Paul Ormerod, *Por una nueva economía ...*, cit.

⁴² *De puertas adentro. El trabajo gratuito de las mujeres: de la economía familiar a la economía nacional*, Madrid, 1988.

V. LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA Y LA CALIDAD DE VIDA

La normativa internacional, comunitaria, constitucional y autonómica obliga a que se creen las condiciones para que las personas ciudadanas –y las residentes, claro está– tengan una digna calidad de vida, de modo que los diversos órganos estatales, autonómicos y municipales deben llevar a cabo políticas públicas en esa dirección, desarrollando al máximo las posibilidades abiertas por la citada normativa para que la igualdad sea real y efectiva.

Es muy importante no dejarse llevar por las falacias del pensamiento único, que amenaza con la ruina del sistema si se profundiza en el Estado del bienestar. Parten las personas neoliberales –a no confundir con economistas clásicos como Adam Smith, que escribió una *Teoría de los sentimientos morales*– de la pretendida reducción del ser humano a economía y de la economía a matemáticas mediante modelos supuestamente puros, i.e., aislados de la realidad, para explicar y defender la teoría de la elección racional, que no es más que una argucia sin sentido para justificar el ansia por obtener el máximo beneficio económico de cualquier manera. Cuenta Paul Ormerod que se han hecho estudios en los que se preguntaba a personas que no eran estudiantes de economía cómo repartirían su dinero para sí y para el resto de la sociedad. Una mayoría de ellas dijo que al cincuenta por ciento. Si se preguntaba a estudiantes de economía, cuyas mentes ya se habían “deformado” con las explicaciones de un sector del profesorado, la proporción cambiaba mucho. La mayoría quería quedarse con casi todo para sí, reduciendo su aportación social a muy poco o nada⁴³. Una vez más, la creación de una ciudadanía democrática y, por tanto, solidaria, depende de los valores que se transmitan en la educación. La famosa tríada revolucionaria libertad, igualdad y solidaridad ha de inculcarse a toda la población para que la mayoría de las personas quieran contribuir a que todos los seres humanos puedan tener unas condiciones de vida digna, no padeciendo exclusión social, ya sea por pobreza o marginación física, mental o espiritual.

Ya Aristóteles, al que se considera como una de las más grandes cabezas de la Antigüedad clásica, pero al que se usa como conviene en cada momento, decía que la economía era una ciencia auxiliar que debía subordinarse a la política. Es curioso que

⁴³ *Por una nueva economía. Las falacias de las ciencias económicas*, Barcelona, 1995.

este gran acierto, una de sus mejores aportaciones, se olvide de modo deliberado. Es verdad que, afortunadamente, se considera ya como indefendible su justificación de la esclavitud, pero en cambio todavía queda mucho por hacer, a pesar de los indudables avances –como hemos visto– para abolir de la mente de muchas personas la idea de la supuesta inferioridad de las mujeres. En cambio, la clarividente concepción aristotélica de la economía como lo que debe ser, un instrumento de la política, diríamos hoy de la política democrática, no le interesa al sector neoliberal, que nos inunda con libros, artículos y su presencia en los medios de comunicación con supuestos argumentos científicos para ocultar sus intereses particulares de lucro desmedido.

Es cierto que humanistas de la economía como John K. Galbraith, Marilyn Waring y Amartya Sen, entre otras personas, denuncian todas estas falacias y refutan sus afirmaciones. Así, Galbraith ha criticado la creencia ilusoria en las virtudes de la productividad máxima y la supuesta superioridad de los bienes privados sobre los públicos⁴⁴. Ha demostrado asimismo la necesidad de la educación pública y de la protección social para la existencia y el mantenimiento de la sociedad democrática, distinguiendo entre la pobreza estructural, inadmisible y evitable mediante la acción de los poderes públicos, y el que haya algunas personas que no saben qué hacer con su vida y desperdician sus oportunidades⁴⁵. En este último supuesto, creo que la acción de los poderes públicos debe estar encaminada a intentar la capacitación de estas personas para desenvolverse por sí mismas. Si no se consigue con todas, pues la perfección es imposible, al menos se reducirán a una minoría muy pequeña y también se evitará en lo posible que perjudiquen al resto de la sociedad. Del mismo modo, ha desvelado lo que hay detrás del enriquecimiento pretendidamente ilimitado de algunas grandes empresas, asentado en una extendida creencia personal y social⁴⁶. Observen, además, como esta es una superstición muy compartida, desgraciadamente. Mientras se considera, con toda razón, siguiendo a John Stuart Mill, que “mi libertad acaba donde empieza la de las demás personas”, que, por lo tanto, los derechos fundamentales son limitados, no absolutos, que la finitud es condición de la existencia humana, etcétera, hay quienes piensan que el beneficio empresarial puede y debe ser ilimitado. Y para conseguirlo están dispuestos a retrotraernos a la barbarie y a destrozar el planeta.

⁴⁴ *La sociedad opulenta*, 3ª ed., Barcelona, 1992.

⁴⁵ *Una sociedad mejor*, Barcelona, 1997; *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, 3ª ed., Barcelona, 1992.

⁴⁶ *The Economics of Innocent Fraud. Truth for Our Time*, Londres, 2004.

También Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, ha demostrado en libros y artículos la construcción social, falsamente neutral, de la teoría de la “elección racional”, defendiendo que la economía puede funcionar mejor como ciencia social si tiene en cuenta claramente las consideraciones éticas que afectan al comportamiento humano, y estableciendo un vínculo necesario desde el punto de vista democrático entre análisis económico, filosofía moral y economía del bienestar, lo que le lleva a establecer una relación entre ética y economía⁴⁷. Sen, con todo acierto, conecta de modo indisoluble el desarrollo con la libertad, i.e., con la democracia, considera que la pobreza es una privación de las capacidades humanas, valora como se merece la acción de las mujeres en el cambio social, y concibe la libertad individual como un compromiso social para hacerla efectiva⁴⁸; y ha estudiado muy bien cómo en las democracias no hay hambrunas, por ejemplo, en la India, donde hay todavía pobreza, pero no mueren miles o centenares de miles de personas por hambre⁴⁹.

En cuanto a Marilyn Waring, ha contribuido de modo decisivo a que se tenga en cuenta todo el trabajo oculto de mujeres, niñas y niños, trabajo imprescindible para la supervivencia humana y, que se considera como “no productivo”. Asimismo, ha demostrado el valor incalculable de la naturaleza, por ejemplo en el mantenimiento de ecosistemas saludables para la población. En 1987 lo planteó a la Comisión de Estadísticas de la ONU. Gracias a eso, los poderes públicos y, en especial, la Unión Europea, por fin van siendo conscientes de que es necesario un cambio de mentalidad para poder modificar los conceptos y han elaborado directrices para la elaboración de los presupuestos que tengan en cuenta la llamada perspectiva de género⁵⁰. La concepción reduccionista de la inteligencia humana -todavía en boga, si bien cada vez menos, que sólo considera valioso lo que pueda comprarse con dinero, muestra de modo dramático su irrealidad y su limitación cuando debe hacer frente al problema fundamental de cómo organizar la sociedad y la vida en el planeta Tierra. Todo ello, insisto, es una construcción social patriarcal interesada en mantener un modelo de convivencia

⁴⁷ *Sobre ética y economía*, Madrid, 1989.

⁴⁸ *Development as Freedom*, Oxford, 1999.

⁴⁹ “¿Puede la democracia impedir las hambrunas?”, en la *Revista CLAVES razón práctica*, nº 28, diciembre 1992; *Development as Freedom*, cit.

⁵⁰ *Si las mujeres contaran. Una nueva economía feminista*, Madrid, 1994; vid. tb. el libro de Carmen Alborch, *Libres*, Madrid, 2004, en el que traza con gran agudeza un perfil de Marilyn Waring en las pp. 313 y ss.

dominador, dañino para la especie humana y la Tierra, en lugar de un modelo solidario, basado en la cooperación y en el desarrollo sostenible del planeta ⁵¹.

Aún aceptando todos los planteamientos anteriores, el mínimo vital necesario para cada persona estaría mejor cubierto si, además, los poderes públicos estatales y autonómicos implantaran la llamada renta básica de ciudadanía, un salario universal, por tanto, individual, que la persona recibe por el mero hecho de existir, independientemente de con quien conviva y de si realiza un trabajo remunerado o no, tanto si es ciudadana como residente legal. Se ha estudiado que en los países desarrollados es factible económicamente para eliminar la exclusión social. Lo han hecho en España Daniel Raventós y José Antonio Noguera ⁵². Está claro que no es una panacea, pero mejoraría la calidad de vida de muchas personas, especialmente mujeres, y quizá ayudara a disminuir el grado de violencia juvenil, en su mayor parte masculina. Sería bueno que, cuando las personas que la reciban no estuvieran estudiando o trabajando, tuvieran que emplear parte de su tiempo –unas horas al día o a la semana– en estudiar, formarse profesionalmente o llevar a cabo algunas tareas en beneficio de su barrio, lo cual las mantendría en buena forma espiritual, mental y física, y contribuiría a su integración social.

Como se ha dicho tantas veces, hay que demostrar una y otra vez lo que es evidente. Por eso Bertrand Russell, con su habitual inteligencia, escribía: “Personas que se tenían a sí mismas por tercamente realistas me han comunicado en repetidas ocasiones que el hombre, en los negocios, normalmente desea hacerse rico. La observación me ha convencido de que quienes me dieron tal seguridad, lejos de ser realistas, eran idealistas sentimentales, totalmente ciegos para los hechos más evidentes del mundo en que viven. Si los hombres de negocios realmente desearan hacerse ricos con más ardor del que ponen en mantener pobres a los demás, el mundo pronto se convertiría en un paraíso.”⁵³ Genial.

⁵¹ Vid. Riane Eisler, *El cáliz y la espada*, cit.

⁵² Vid. Daniel Raventós, *El derecho a la existencia*, Barcelona, 1999, y “El salario de toda la ciudadanía”, en la Revista CLAVES de razón práctica, nº 106, octubre 2000; Daniel Raventós (coord.), *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, 2001; Daniel Raventós y José Antonio Noguera, “La Renta Básica de Ciudadanía. Acerca de su justicia, el trabajo y la polarización social”, en CLAVES ..., nº 120, marzo 2002; Rafael Pinilla Pallejà, *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*, Barcelona, 2004.

⁵³ *Elogio de la ociosidad*, Edhasa, Barcelona, 2000, pp. 78-9.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Me gustaría decir que tenemos la normativa básica y las condiciones de desarrollo social en los países democráticos para hacer posible que cada persona tenga una digna calidad de vida. No debemos creernos las falacias del pensamiento único, que pretende abandonar a las personas a su suerte –mejor dicho, a su desgracia. Es necesario profundizar en el Estado del bienestar para garantizar la permanencia y la mejora de la sociedad democrática. Sin una organización social pensada de manera paritaria, en la que cada persona pueda combinar su vida personal, familiar y profesional, sin educación pública en y para la igualdad, asistencia sanitaria universal, servicios sociales comunitarios, que tengan en cuenta a las personas en especial situación de vulnerabilidad, etcétera, que humanicen a las personas, la única salida es la barbarie, como desgraciadamente podemos ver en otras zonas del planeta.

Por todo eso, porque es irreal, injusto y discriminatorio el actual modelo de convivencia, pero además, porque ni siquiera consigue sus supuestos objetivos de más riqueza para todas las personas, tenemos que decir no a la miseria y a la explotación, no al trabajo esclavo en cualquier zona del planeta, incluidos los países desarrollados en los que puede presentarse bajo otro nombre: “mayor competitividad”, “mayor eficacia”, “realismo”, “mayor crecimiento económico”, etcétera. La ONU se ha propuesto la reducción de la pobreza mundial a la mitad en 2015. Hace falta la voluntad política de los poderes públicos y de la sociedad para lograrlo. La creación de las condiciones de vida dignas para toda la población, la reducción de la jornada laboral para que trabajen más personas durante un número menor de horas, es difícil, pero no imposible. Recordemos que la actual jornada de ocho horas se implantó en 1909, ¡hace casi un siglo!, y ha habido desde entonces varias revoluciones industriales, incluida la telemática. John Maynard Keynes decía ya en los años treinta del pasado siglo XX que se podía trabajar menos tiempo. Y no hay que olvidar nunca que ante cualquier transformación social importante siempre se dice que es inviable, peligrosa, que no se podrá hacer o mantener: como se decía en el siglo XIX cuando se quiso implantar la educación universal obligatoria y gratuita, lo cual se consiguió en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, entre otros países; o cuando el Estado se hizo cargo de algunas prestaciones sociales en Alemania durante el gobierno del canciller Bismarck, en la década de 1890; o en la fase de entreguerras del siglo XX

con la creación en Gran Bretaña del Servicio Nacional de la Salud, etcétera. El Estado no se ha hundido, no se vive peor, sino incomparablemente mejor. Lo único que hay que hacer es pensar cómo conseguirlo y llevarlo a la práctica, con la cooperación de las instituciones comunitarias e internacionales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

Depende de cómo queramos vivir llegar a hacer realidad que otro mundo es posible.

Normativa y documentos:

- Ámbito internacional: Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 1952; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966; Decenio de la Mujer 1975-1985, de Naciones Unidas; Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979; Conferencias de Naciones Unidas. Todo puede conseguirse en Internet, entrando en google y detallando la búsqueda.
- Ámbito comunitario: Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1950; Declaraciones del Consejo de Europa; Tratado de Amsterdam, 1996: transversalidad o *mainstreaming* de género; Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000; Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 2004; Políticas comunitarias a favor de la igualdad de mujeres y hombres: europa.eu.int/, luego seleccionar idioma, después "Empleo y Política Social": Igualdad entre Mujeres y Hombres y dentro de ella, ver cada una de las políticas.
- Constitución española y legislación estatal. Planes nacionales, etc. Buscando por materias en google, por ejemplo, "conciliar la vida familiar y laboral", sale la ley de 1999.
- Estatuto de Autonomía para Andalucía y políticas públicas andaluzas: entrando en la dirección del Parlamento de Andalucía; en la dirección del Instituto Andaluz de la Mujer; en las de los municipios, etcétera. A través de google.

- Otras Comunidades Autónomas: lo mismo. Buscando en google y detallando qué se quiere encontrar: leyes, planes autonómicos, municipales, pactos, etcétera.
- Se puede obtener también en Internet las propuestas de la Federación de Asociaciones Vecinales.
- Renta básica de ciudadanía: www.redrentabasica.org

LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN EDUCACIÓN

Jorge Calero Martínez

*Catedrático de la Universidad
de Barcelona*

En esta ponencia se presenta, de forma resumida, una aproximación a la situación de las desigualdades educativas en España, utilizando la siguiente estructura: en el apartado 1 se seleccionan una serie de problemas esenciales del sistema educativo español, problemas que explican buena parte de las desigualdades actuales. El apartado 2 revisa, de forma general, las debilidades y fortalezas de las políticas educativas que se han aplicado en los últimos años con objeto de reducir las desigualdades educativas. En el apartado 3 se entra, con más detalle, en las características de las políticas orientadas a la reducción de las desigualdades. La ponencia se cierra, en el apartado 4, con una discusión acerca de posibles elementos de reforma que permitirían reducir las desigualdades educativas.

1. PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL TERRENO DE LA DESIGUALDAD QUE DEBEN AFRONTAR LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ESPAÑA

- Debilidad de la oferta de centros de educación infantil. En la franja entre 3 y 5 años, ésta se plantea en los centros públicos. En la franja entre 0 y 3 años, la escasez de centros afecta tanto a los públicos como a los privados.
- El acceso a la educación secundaria postobligatoria es muy reducido. Esto supone un “cuello de botella” con consecuencias en el ámbito de los procesos productivos,

pero también de la equidad: la participación de los grupos de menor renta (pertenecientes en buena medida a CSE IV y V) y de los inmigrantes es muy limitada en este nivel y, como consecuencia, en la educación superior. Véanse, a este respecto, los cuadros 1 y 2.

- El fracaso escolar tiene una incidencia elevada y su distribución se concentra en los grupos de menor renta. Es ésta una de las causas de la dificultad en el acceso a la educación secundaria postobligatoria.
- La dualización del sistema educativo: separación creciente entre una red de centros privados concertados, donde “se refugian” las clases medias, y una red de centros públicos, que recibe una proporción muy elevada de niños y niñas inmigrantes y de alumnos de bajo rendimiento. Esta dualización se debe tanto al tipo de demanda efectuada por las clases medias (búsqueda de capacidad de elección y de mejoras en la calidad de los servicios complementarios, entre otros) como a una falta de dinamismo de la oferta pública por lo que respecta a las mejoras en la calidad. Este proceso refuerza la existencia de patrones desiguales de fracaso escolar entre diferentes grupos sociales.
- La llegada acelerada de inmigrantes se concentra en determinados centros. La capacidad de selección de los centros privados concertados ha provocado que, en ESO y en el curso 2003-04, el 79,3% de los alumnos extranjeros estudien en centros públicos (para el conjunto del alumnado esta cifra se sitúa en el 65,5%). Algunos de ellos, situados en zonas con fuerte recepción de inmigración están soportando tensiones excesivas.
- Los estudios vocacionales, especialmente en el nivel de secundaria (CFGM), mantienen unos niveles de prestigio y de calidad bajos. Teniendo en cuenta que el acceso a los CFGM está fuertemente sesgado en función del origen socioeconómico, los CFGM constituyen una opción de baja calidad para estudiantes “de baja calidad”.
- Las políticas de gasto educativo de las diferentes CC.AA., que dependen en esencia de las capacidades de financiación y de la presencia del sector privado, han provocado en los últimos años la existencia de niveles de gasto unitario (y, por tanto, de calidad) muy desiguales.

- La necesidad de complementar el aprendizaje con clases adicionales, como sucede, por ejemplo, en el caso de los idiomas extranjeros o la informática, introduce desigualdades incluso entre los alumnos de centros similares.

2. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MATERIA DE DESIGUALDAD EDUCATIVA EN ESPAÑA

Entre las debilidades resaltaría las siguientes:

- Falta de capacidad para incentivar el acceso a la educación secundaria postobligatoria, especialmente entre los grupos más desfavorecidos. Aunque las barreras de acceso no son esencialmente económicas, conviene subrayar que el sistema de becas en ese nivel es muy reducido.
- Inexistencia de programas de apoyo, en el nivel de la educación infantil, para niños de origen social desfavorecido.
- Deficiencias en el currículum escolar, en concreto en el aprendizaje de idiomas extranjeros, el lenguaje matemático y la informática, que impiden que la capacidad igualadora de los procesos que tienen lugar dentro de los centros alcance todo su potencial.
- Dificultades a la hora de garantizar el cumplimiento, en los centros privados concertados, de la normativa con respecto a la gratuidad de la docencia y con respecto a los procesos no selectivos de admisión.
- Existencia de programas de “segunda oportunidad” que no permiten reintegrarse en el sistema educativo (es el caso del Programa de Garantía Social).

Por lo que respecta a las fortalezas, las más destacables son:

- Elevados niveles de comprensividad del sistema: la reciente prolongación de la obligatoriedad hasta los dieciséis años, con una optatividad que se concentra únicamente en el segundo ciclo de la ESO, es un buen instrumento para reducir las

desigualdades. Para que éste pueda alcanzar sus potencialidades es indispensable garantizar que los niveles de calidad no difieren excesivamente entre centros.

- Extensión de la gratuidad a la educación infantil entre 3 y 5 años, medida que apoya lo que ya es, *de facto*, una universalización de este nivel educativo.
- Gran crecimiento de la participación de las mujeres en los niveles postobligatorios. Este crecimiento ha provocado mayores niveles de movilidad social (al menos, movilidad educativa) que en el caso de los hombres.

3. POLÍTICAS EDUCATIVAS RELACIONADAS CON LA EQUIDAD EN ESPAÑA

En las políticas orientadas a la equidad en educación conviven en España elementos universalizadores con elementos focalizados. Entre los primeros destaca el principio de comprensividad reforzado con la LOGSE (1990); este principio engarza con otros elementos universalizadores presentes en el estado del bienestar español y, principalmente, con el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Los programas focalizados tienen como grupos destinatarios prioritarios los estudiantes de renta baja (en el caso del sistema de becas), los estudiantes de bajo rendimiento en la ESO y la población inmigrante.

Las responsabilidades con respecto a estas políticas están segmentadas en diferentes ámbitos administrativos. Los elementos universalizadores dependen en buena medida de la normativa educativa básica y se aplican en el conjunto del estado. Algunos programas focalizados, de educación compensatoria, son gestionados también por la Administración central. Sin embargo, son las CC.AA. quienes en los últimos años han desarrollado con más intensidad programas focalizados, especialmente en el terreno de la educación compensatoria y la atención a la población inmigrante.

Entre las políticas y estrategias dirigidas al conjunto de la población (es decir, no focalizadas), resultan destacables las siguientes:

- Comprensividad: la edad en que los alumnos eligen itinerarios son los dieciséis años, una de las más tardías entre los países de la OCDE.

- Gratuidad: los centros sostenidos con fondos públicos (de titularidad pública o privada) son gratuitos en la etapa obligatoria, de 6 a 16 años, y en la educación infantil de 3 a 6 años (a partir de la LOCE 2002). Las CC.AA. reciben, desde 2005, financiación destinada a cubrir la gratuidad de la educación infantil; la decisión acerca de cómo financiar este nivel de educación (a través de centros públicos o de conciertos con escuelas privadas) recae en las CC.AA.
- Integración: los alumnos con necesidades especiales son atendidos en los mismos centros y aulas que el resto de alumnos, salvo en los casos más extremos.
- Normativa contra la selección de los usuarios en las escuelas públicas y privadas concertadas. Esta normativa es común para el conjunto del estado.
- Subvención implícita en los precios de la educación universitaria. Las matrículas pagadas por los estudiantes cubren en torno al 17% de los costes totales de la educación. Se trata de una subvención con claros efectos regresivos (en función del acceso a este nivel por grupos sociales), aunque ha favorecido el proceso de democratización del acceso a la Universidad en los últimos treinta años.

4. POSIBLES REFORMAS ORIENTADAS A LA EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS ESPAÑOLAS

En los próximos años la orientación general de las tendencias y cambios en las políticas educativas dependerán, como es lógico, de la agenda política de los partidos en los gobiernos (centrales y autonómicos). Sin embargo, la utilización de algunos elementos de la política educativa permitiría avanzar en la reducción de las desigualdades educativas. Menciono a continuación aquellos elementos que, a mi juicio, pueden ser más eficaces en este sentido:

- Mejora de la financiación de la educación infantil de 0 a 3 años. Programas específicos de apoyo, en este nivel, a los grupos sociales más desfavorecidos.
- Impulso, cuantitativo y cualitativo, a la formación profesional reglada (CFGM y CFGS).

- Reformas en los programas de “segunda oportunidad” al final de la ESO. De hecho, la LOCE (2002) ya contemplaba la sustitución de los PGS por un nuevo conjunto de programas; esta reforma por el momento no se ha empezado a aplicar debido a la suspensión de la aplicación de la mayor parte del articulado de la LOCE en 2004.
- Desarrollo de medidas para evitar el distanciamiento progresivo de la red de centros públicos y la red de centros privados concertados. Este tipo de medidas, sin embargo, es más probable que se implementen bajo gobiernos de orientación progresista.
- Reforma y expansión del sistema de becas, en el nivel de secundaria y de educación superior. Específicamente, el sistema de becas para la educación secundaria debe jugar un papel mayor en la necesaria expansión de la participación. Como en el anterior punto, parece más probable que se implementen estas medidas bajo gobiernos de orientación progresista.
- Elaboración de acuerdos entre administración central (MEC) y gobiernos de las CC.AA. destinados a incrementar los niveles de gasto público educativo.
- Intensificación del papel de la evaluación de los centros, como elemento indispensable para la mejora de la calidad y la compatibilización de autonomía y responsabilidad.

Cuadro 1. Acceso. Tasas de escolarización en educación secundaria postobligatoria académica, según quintiles de renta y CSP. 16-17 años

Quintiles de renta	
Quintil 1	41,71
Quintil 2	39,21
Quintil 3	52,86
Quintil 4	48,39
Quintil 5	66,76
Total	49,87

Categoría socio-profesional	
I. Profesionales	82,98
II. Intermedia (no manual - rutinaria)	55,63
III. Pequeños propietarios	51,53
IV. Manual cualificada	42,59
V. Manual no cualificada	16,20
VI. Propietarios agrarios	64,01
VII. Trabajadores agrarios	31,67
Total	49,87

Elaborado a partir de PHOGUE-2000.

Cuadro 2. Acceso. Tasas de escolarización de la población inmigrante. 2001.

	Nacionales	Extranjeros
Tasa neta participación en educ. infantil		
Menos 1 año	14,9	13,1
1 año	33,7	28,7
2 años	55,5	42,7
3 años	79,6	64,3
4 años	95,9	92,1
5 años	97,4	94,6
Tasa participación en educ. secundaria superior	57,6	33,9
Tasa participación en educación superior	33,9	11,2

Fuente: INE (2004) Censo 2001.

Cuadro 3. Logro. Tasas de graduación en educación secundaria postobligatoria académica según quintiles de renta y CSP. 2000

Quintiles de renta	
Quintil 1	28,2
Quintil 2	24,4
Quintil 3	33,6
Quintil 4	34,0
Quintil 5	42,1
Total	32,8

Categoría socio-profesional	
I. Profesionales	66,1
II. Intermedia (no manual - rutinaria)	37,6
III. Pequeños propietarios	32,2
IV. Manual cualificada	19,6
V. Manual no cualificada	33,2
VI. Propietarios agrarios	36,0
VII. Trabajadores agrarios	4,8
Total	32,2

Elaborado a partir de PHOGUE-2000.

Cuadro 4. Resultados. Porcentaje de población entre 16 y 24 años que no estudia ni trabaja, según quintiles de renta y CSP. 2000.

Quintiles de renta	
Quintil 1	22,1
Quintil 2	17,4
Quintil 3	14,0
Quintil 4	12,8
Quintil 5	6,0
Total	13,4
Categoría socio-profesional	
I. Profesionales	5,2
II. Intermedia (no manual - rutinaria)	9,1
III. Pequeños propietarios	12,4
IV. Manual cualificada	13,4
V. Manual no cualificada	19,9
VI. Propietarios agrarios	14,2
VII. Trabajadores agrarios	27,5
Total	12,7

Elaborado a partir de PHOGUE-2000.

REFERENCIAS

Calero, J. y Bonal, X. (1999), *Política educativa y gasto público educativo*, Pomares-Corredor, Barcelona.

Calero, J. y Escardíbul, J. O. (en prensa), "Financiación y desigualdades en el sistema educativo y de formación profesional de España", en V. Navarro (coord.): *Anuario social de España*.

Carabaña, J. (2004), "El futuro del sistema de enseñanza: alumnos y saberes", en L. Cruz (ed.): *España 2015: Prospectiva social e investigación científica y tecnológica*, Ministerio de Educación y Ciencia-Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Madrid, pp. 69-99.

Consejo Escolar de Estado (2004), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2002-2003*, <http://www.mec.es/cesces/informe-2002-2003/indice.htm>, Madrid.

EUROPEAN GROUP OF RESEARCH ON EQUITY OF THE EDUCATIONAL SYSTEMS (2003), *Equity of the European Educational Systems. A set of indicators*, University of Liege, Liege.

Grañeras Pastrana, M. et al. (2000), *Las desigualdades en la educación en España (II)*, CIDE, Madrid.

INECSE (2004), *Evaluación PISA 2003. Resumen de los primeros resultados en España*, Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, Madrid.

Marchesi, A. (2000), *Controversias en la educación española*, Alianza Editorial, Madrid.

Marchesi, A. (2003), "Indicadores de la educación en España y cambio educativo", *Revista de Educación*, Vol. 330, n. Enero-Abril.

Marchesi, A. (2004), *Que será de nosotros los malos alumnos*, Alianza, Madrid.

MECD (2002), *Sistema estatal de indicadores de la educación 2002*, MECD-INCE, Madrid.

OECD (2004a), *Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003*, OECD, Paris.

OECD (2004b), *Education at a glance. OECD Indicators 2004*, OECD, Paris.

San Segundo, M. J. (2003). "El gasto público en educación: 1975-2000", en J. Salinas y S. Álvarez (coords.) *El gasto público en la democracia*, IEF, Madrid.

Tedesco, J. C. (2004), "Educación e igualdad de oportunidades", *Ponencia presentada en las XIII Jornadas de la AEDE. San Sebastián*.

LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN SALUD

Antonio Daponte Codina

*Profesor, Escuela Andaluza
de Salud Pública, Junta de
Andalucía*

I. ¿QUÉ SON LAS DESIGUALDADES EN SALUD?

Las desigualdades en salud son diferencias en salud importantes, evitables, e injustas.¹ Estas desigualdades en el estado de salud, en la incidencia de enfermedad, en la mortalidad o en otros aspectos de la salud de las personas, aparecen en función de su género, nivel de renta, clase social, educación, etc. Es decir, las desigualdades en salud son el producto de la forma en que la sociedad se estructura, organiza, y funciona.

Las desigualdades en salud afectan a toda la población, y no sólo a los grupos que padecen la pobreza o la exclusión social. Aunque la pobreza y la exclusión social son también causas de las desigualdades sociales, otras características o factores sociales también determinan las desigualdades en salud.

La relevancia de las desigualdades en salud viene dada por que afectan a toda la población, y puesto que son evitables, su reducción implicaría una mejora sustancial en los niveles de salud de la población.

Pero además, se consideran injustas por que sus causas no son elegidas por las personas, sino que están determinadas socialmente. Por ello, las políticas para la reducción de las desigualdades en salud tienen por objetivo que todas las personas, que toda la sociedad tenga la misma *oportunidad* de alcanzar el máximo nivel de salud

posible, independientemente de las características socioeconómicas del lugar donde viven las personas, de su clase social, o nivel educativo, o de su género. Son políticas que no son solo ni primordialmente sanitarias, sino que implican compromisos y acciones intersectoriales.

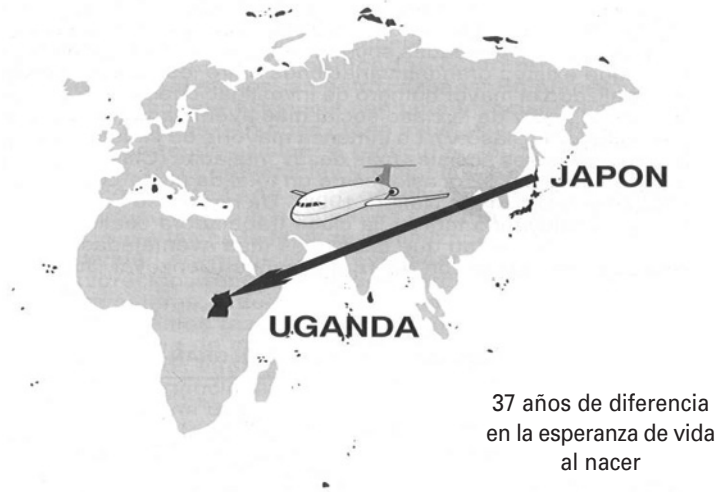
II. CARACTERÍSTICAS DE LAS DESIGUALDADES EN SALUD

Las investigaciones internacionales sobre desigualdades en salud realizadas en las dos últimas décadas han revelado dos rasgos generales de especial interés que conviene destacar: por un lado, su *ubicuidad*, estando presentes en prácticamente todos los países donde se han estudiado; las desigualdades en salud se expresan en el territorio, en los municipios y los barrios, según clases sociales, géneros y etnias, manifestándose en una larga lista de indicadores de salud, hábitos de vida relacionados con la salud y en el acceso y uso de servicios sanitarios; y por otro lado, su *consistencia*, ya que la mayoría de estudios encuentran resultados muy similares. No obstante, además de esos dos rasgos, las desigualdades en salud presentan varias características fundamentales^{2,3} que conviene revisar.

En primer lugar, su *magnitud*. Los ejemplos son muy diversos. Hay países que apenas si alcanzan los 40 años de esperanza de vida mientras que otros sobrepasan los 80, como refleja la figura 1. Pero la magnitud no sólo es grande cuando se comparan países en distinto grado de desarrollo. En los países industrializados, Esos promedios “esconden” otras desigualdades ya que los ciudadanos en mejor posición socio-económica y quienes viven en las áreas más privilegiadas de los distintos barrios o comunidades tienen mejor salud que la población más desfavorecida. De hecho, en países europeos las diferencias existentes en la probabilidad de morir entre las clases sociales extremas superan al tabaquismo, el factor de riesgo de salud pública más estudiado durante la segunda mitad del siglo XX.⁴

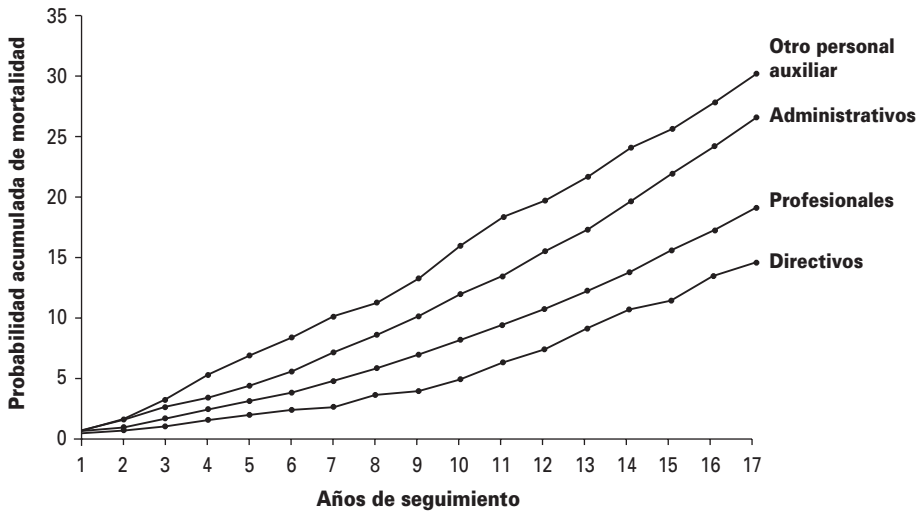
Por otra parte, *las desigualdades son graduales*, es decir, existe un gradiente que se extienden a lo largo de toda la escala social. La figura 2 recoge la mortalidad de funcionarios locales de Londres según su lugar en la jerarquía ocupacional, datos procedentes del estudio Whitehall.⁵ Como puede observarse cuanto más alto se está en la

Figura 1. La Magnitud de las Desigualdades en Salud



Fuente referencia 13: Navarro V et al.

Figura 2. Mortalidad de Funcionarios Locales (Whitehall-Londres)



Fuente referencia 5: Marmot et al. 1999.

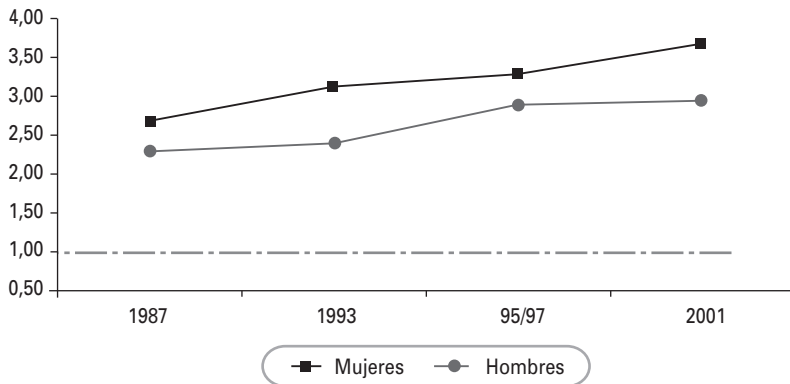
jerarquía (por ejemplo los directivos), menor es la mortalidad. Lo segundo que puede observarse es que con el paso de los años, al aumentar la mortalidad, las desigualdades tienden a aumentar. No se trata, por tanto, de que los más pobres o los más marginados, en definitiva, los excluidos, solo sean quienes tienen peor salud sino que a medida que descendemos en la escala social, en el nivel de riqueza o en la educación, también empeora progresivamente la salud de los ciudadanos. Ese gradiente social en la salud aparece en la inmensa mayoría de causas de muerte, en muchas enfermedades y conductas relacionadas con la salud, y otros muchos indicadores de salud.^{6,7} Así pues, hay algo intrínseco en la jerarquía y en la desigualdad social que genera, que daña la salud.⁸

En tercer lugar, las desigualdades en salud no se reducen sino que se mantienen o *tienen a aumentar*. Aunque durante el siglo XX las tasas de mortalidad (sobre todo en los países más desarrollados) se han reducido notablemente, cuando medimos las desigualdades por clase social en forma relativa podemos constatar que las desigualdades se mantienen o aumentan.⁹ De hecho, el aumento de la esperanza de vida que se ha producido de forma general en los países desarrollados en la segunda mitad del siglo XX, no ha sido similar para todas las clases sociales, o incluso no se ha producido. De hecho, estudios realizados en diversos países europeos ha hallado un incremento en las desigualdades en mortalidad en hombres de mediana edad entre los años 1980 y 1994.¹⁰ Además, las desigualdades en el estado de salud han aumentado entre los años 80 y los 90, en varios países europeos, particularmente entre las mujeres, y entre estos países en España.¹¹ La figura 3 recoge la evolución de las desigualdades en el estado de salud entre los hombres y mujeres con estudios primarios en comparación a los que tienen estudios universitarios, en España entre 1987 y 2001. Como puede observarse, tanto en hombres como entre mujeres, las desigualdades van aumentando progresivamente desde 1987 a 2001.¹²

Finalmente, las desigualdades en la salud son "*adaptativas*". Ya sea en el uso de los servicios sanitarios, en la utilización de los servicios preventivos o en la adquisición de hábitos de riesgo para la salud, con frecuencia los grupos sociales más privilegiados se benefician antes y en mayor proporción de las acciones e intervenciones sociales y sanitarias dirigidas a mejorar la salud. Es decir, en general, a peor situación social mayores riesgos para la salud, y una atención sanitaria inadecuada a las necesidades de salud y peor atención sanitaria. Un ejemplo de ello, es la progresiva "movilidad"

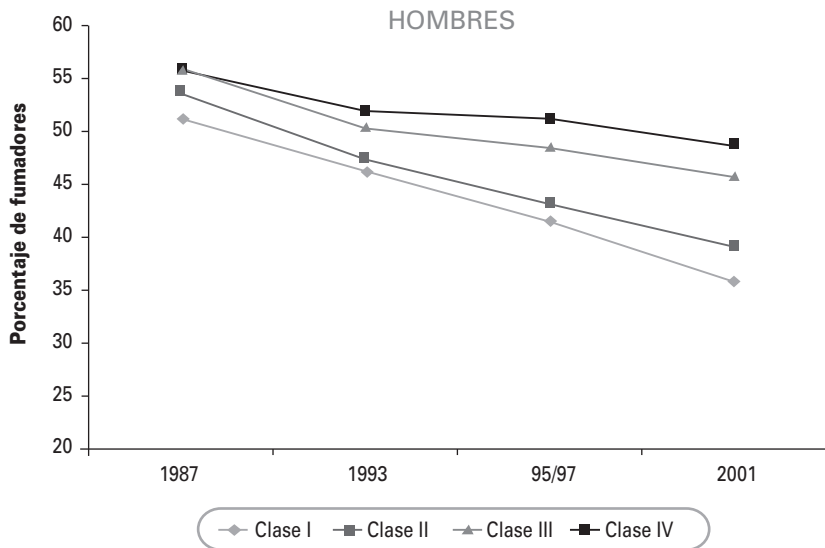
histórica del tabaquismo desde las clases sociales más privilegiadas a las más desfavorecidas. En España por ejemplo, como recoge la figura 4, entre los hombres el abandono del hábito tabáquico es más rápido entre los hombres de las clases sociales más favorecidas, o con mayor renta o nivel educativo.¹²

Figura 3. Desigualdades en Salud Percibida, según nivel educativo, España 1987-2001



Fuente referencia 12: Daponte et al. 2004

Figura 4. Evolución del Tabaquismo según Clase Social, 1987-2001



Fuente referencia 12: Daponte A, 2004

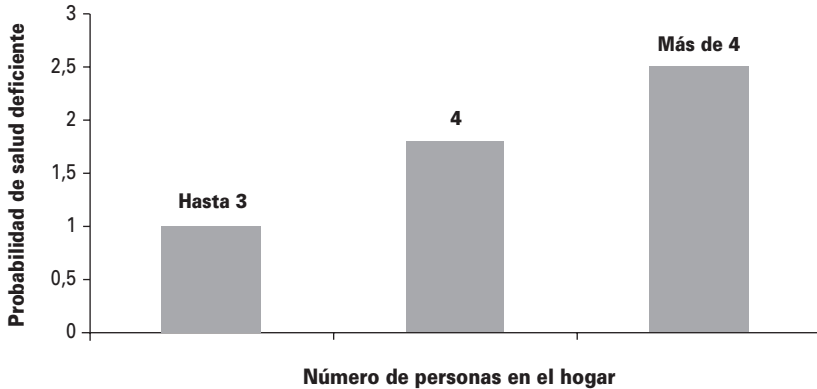
III. DESIGUALDADES SOCIALES QUE PRODUCEN DESIGUALDADES EN SALUD

La investigación científica ha puesto de manifiesto durante las dos últimas décadas el enorme impacto que tienen sobre la salud determinantes sociales y económicos como la renta, la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral, la calidad de la vivienda, el nivel educativo, la clase social, el género, o la ausencia de servicios sociales y sanitarios adecuados, la calidad de los barrios o la vivienda, entre otros. Más aún, los estudios han mostrado como las desigualdades sociales se manifiestan en desigualdades en salud muy diversas.^{10,13,14,15,16,17,18}

A/ Las desigualdades de género

Las desigualdades en salud entre las mujeres son mayores que entre los hombres, y han aumentado desde los años 80. En un estudio reciente se pone de manifiesto que para la salud de las mujeres dos aspectos son sustanciales: las condiciones de empleo y las condiciones familiares, mientras que para los hombres la salud está fundamentalmente asociada a las condiciones de trabajo y a la inseguridad laboral.¹⁹ En España, las mujeres tienen menos oportunidades de empleo que los hombres, el desempleo es más alto, y además existe una doble segmentación en el mercado laboral en comparación con los hombres.²³ Por una parte, el trabajo femenino se concentra en unos cuantos sectores de actividad económica, y por otro, ocupan sistemáticamente posiciones inferiores en la jerarquía laboral. Junto a esto, se debe considerar que las mujeres dedican mucho más tiempo a ser cuidadoras que los hombres.²⁰ Si a esto añadimos que España es el país de la UE que menos recursos dedica a las políticas de protección de la familia, se puede concluir que la existencia de mayores desigualdades en salud entre las mujeres, y de las mujeres para con los hombres, se debe a una doble desigualdad, la social, dependiente de su clase social, y la de género. Por ejemplo, la figura 5 muestra la probabilidad de tener mala salud en función del número de personas que residen en el hogar familiar, entre las mujeres andaluzas. A medida que aumenta el número de personas en el hogar, aumenta la probabilidad de que las mujeres tengan salud deficiente. Otros indicadores de salud que apuntan a la sobrecarga que soportan las mujeres son la baja natalidad, o el hecho de que muchas mujeres abandonan su trabajo tras el embarazo.

Figura 5. Probabilidad de Salud Deficiente entre mujeres andaluzas, según número de personas en el hogar familiar



Fuente: Encuesta Andaluza de Salud 2003, y elaboración propia

B/ La condiciones de vida en la infancia

El haber crecido en condiciones socioeconómicas desfavorables aumenta la probabilidad de mortalidad prematura y de tener peor salud en la vida adulta.²¹

C/ El mercado laboral

En los últimos años la tasa de desempleo ha mantenido una tendencia descendente desde el 24% en 1994 hasta el 11% en el 2002 (7% en hombres y 16,2% en mujeres). Sin embargo, el desempleo continúa situándose claramente por encima de la UE (7,4% en el 2002). Además, es preocupante el aumento de la tasa de desempleo en el grupo de menores de 25 años (20,2% en 2001 y 21,5% en 2002) y el elevado desempleo en las mujeres tanto entre las más jóvenes de 16 a 19 años (42,2%) como en el grupo de 20 a 24 años (30%) en comparación con los hombres (28,7% y 16,9% respectivamente).²²

Los grandes cambios llevados a cabo en el mercado laboral español durante la última década se han traducido en unason el resultado de la enorme flexibilización laboral iniciada por las políticas laborales a partir de mediados los 90. Uno de los indicadores

más preocupantes es la elevada tasa de *temporalidad* (31,3%) con cifras mucho más elevadas a las de la UE (13,5%), sobre todo en el caso de los menores de 25 años (65,8% en España y 38,2% en la UE respectivamente) y las mujeres (34,5% en España y 30,6% en la UE). Sobre un total de 13 millones de asalariados, algo más de 4 millones tienen un contrato de empleo temporal, alcanzando casi un 36% del empleo privado.²² Y de estos, casi la mitad irán al paro una vez que se termina su contrato.²³

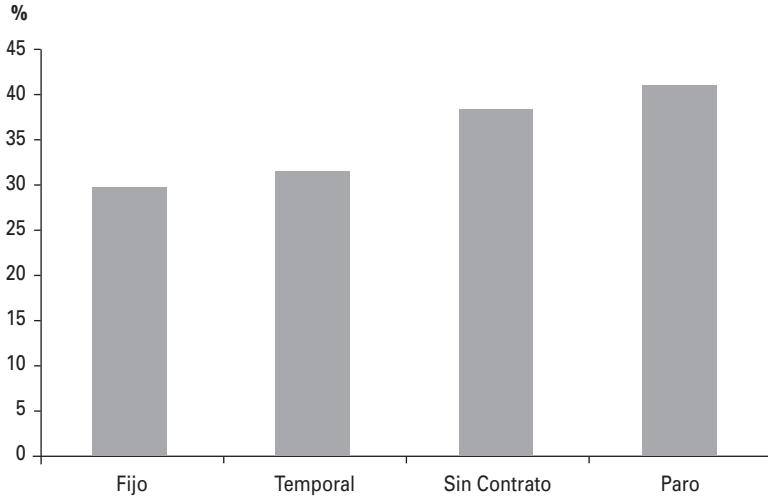
Esa mitad aproximadamente de la población española en situación de precariedad laboral está a riesgo de lo que se llama inseguridad laboral crónica, cuyo efecto principal es que afecta negativamente a la salud de las personas de forma crónica, es decir, que deja daños permanentes en la salud.²⁴ La figura 6 representa el impacto del tipo de contrato en las mujeres andaluzas. El porcentaje de mujeres con salud deficiente aumenta a medida que la situación laboral aumenta en precariedad.

D/ La distribución territorial de recursos

En España las desigualdades en niveles de renta y desarrollo entre las CCAA son amplias. Esas desigualdades se expresan por ejemplo en la mortalidad, que sigue un gradiente geográfico que va desde el noreste al suroeste de España,²⁵ y se correlacionan bastante estrechamente con un gradiente geográfico similar en indicadores sociales como el desempleo, el analfabetismo, el hacinamiento y la clase social. En las mujeres la mediana de la esperanza de vida al nacer es de 80,7 años. Las peores zonas, tienen una mediana de 5 años menos de esperanza de vida. En los hombres la mediana de la esperanza de vida al nacer es de 74,6 años. En las zonas peores, también situadas sobre todo al sur, tienen 6 años menos de esperanza de vida al nacer.²⁵

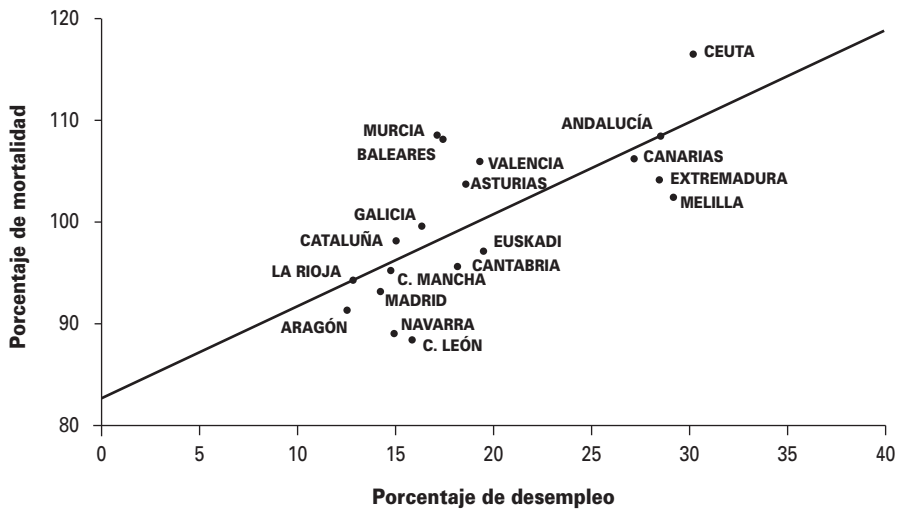
Diversos estudios en España han hallado un exceso de mortalidad en forma de un gradiente que se asocia con la desigualdad social. Si las áreas más deprimidas tuvieran indicadores de mortalidad equivalentes a las áreas más ricas, cada año podría evitarse la muerte de más de 35.000 personas. La figura 7 representa la mortalidad en España por Comunidades Autónomas, en función de la tasa de paro. A medida que aumenta la tasa de paro aumenta la mortalidad.

Figura 6. Mujeres Andaluzas con Salud Deficiente, en función de su situación laboral, 2003



Fuente: Encuesta Andaluza de Salud 2003. Mujeres andaluzas, 25-34 años, 2003

Figura 7. Desempleo y Mortalidad por Todas las Causas, por CCAA



Fuente: Navarro V, et al. 1996

E/ Las limitaciones del Estado del Bienestar en España

En España la distribución de la renta es más desigual que en otros países europeos.²⁶ Además, desde el año 1993, el gasto social público como porcentaje del PIB ha disminuido, aumentando el diferencial en gasto social entre España y el resto de Europa.²⁷

Por otra parte, aunque ha habido políticas económicas y sociales que han contribuido a reducir las desigualdades en salud, las desigualdades en salud ponen de manifiesto que el Estado del Bienestar español es insuficiente. Esta insuficiencia se manifiesta de forma más rotunda en las desigualdades de género.

IV. PRINCIPALES RETOS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y LAS POLÍTICAS SOCIO-SANITARIAS

Hasta el momento hemos revisado las características más relevantes que determinan las desigualdades en salud, algunos de los principales rasgos socio-económicos en España que justifican el estudio de las desigualdades en salud y la situación existente en el estado español mediante la selección de la información disponible más relevante. Aunque en las últimas décadas se han hecho progresos notables en el campo de las desigualdades en salud, las insuficiencias son también patentes. Un balance general con los principales acontecimientos relacionados con los sistemas de información, la investigación y las políticas sobre desigualdades en salud es:

Durante el periodo entre 1970 y 1980 el tema de las desigualdades en salud fue “invisible”, prácticamente un tema desconocido. Entre 1981 y 1987 mejoró bastante el tipo y la calidad de los datos y fuentes de información disponibles, se realizaron las primeras encuestas de salud y se produjeron iniciativas legislativas muy importantes como la puesta en marcha del Sistema Nacional de Salud. Entre 1988 y 1996 se universalizan muchos servicios sanitarios, se ponen en marcha algunas políticas “macro” o sobre la pobreza con un probable impacto importante en la reducción de algunas desigualdades en salud y en 1996 se publica el primer informe global sobre desigualdades en España, el informe Black español. Desde 1997 y hasta la actualidad se puede decir que, aunque hay pequeños grupos de investigación que documentan las desigualdades en salud en revistas , y recientemente se ha publicado el primer informe Black en

Cataluña, la primera comunidad autónoma hasta el momento que cuenta con un informe global sobre desigualdades en salud.

Aunque las desigualdades en salud son un tema de salud pública muy relevante, la atención recibida hasta el momento en el estado español es aún exigua. Los principales factores en que se manifiesta ese “olvido” son los siguientes: Primero, las fuentes y sistemas de información para valorar este tema son aún insuficientes y limitadas; segundo, el número de investigaciones científicas y, sobre todo, los estudios promovidos por parte de las administraciones públicas es muy escaso; tercero, apenas si existen intervenciones y políticas socio-sanitarias dirigidas explícitamente a reducir las desigualdades en salud; y finalmente, las desigualdades en salud no han sido ni son objeto de debate social no hallándose hasta este momento en la agenda política en una posición suficientemente relevante.²⁸

En España, buena parte de las acciones destinadas a reducir las desigualdades en salud se dirigen a grupos de la población en situación de pobreza extrema o exclusión social. En Andalucía, al igual que en otros países europeos, el III Plan Andaluz incluye ya la reducción de las desigualdades en salud como uno de sus objetivos principales.

La consistencia en el conocimiento científico existente muestra con claridad como las desigualdades sociales dañan nuestra salud. Dado que los principales determinantes sociales y económicos que causan estas desigualdades (la cantidad y calidad del empleo, la educación, el acceso a una vivienda digna y, en general, las condiciones materiales de vida de la población, etc) no son fijos e inmodificables, habremos de convenir que las desigualdades en salud pueden reducirse. Las desigualdades en salud son uno de los mejores indicadores sociales que tenemos para valorar los logros sociales de un país.

Sin embargo, y como muestran países con una mayor tradición en este ámbito. La reducción de las desigualdades en salud no es sólo parte de las políticas sanitarias del país, sino que necesitan un abordaje intersectorial al más alto nivel de gobierno, para darle la relevancia que tienen. Las desigualdades en salud deben ser situadas como una prioridad de las políticas públicas. El retraso en conseguir esto y en la aplicación de las políticas que reduzcan las desigualdades en salud implicará contribuir a que en España los más desfavorecidos sigan pagando con su salud el precio de la desigualdad social.

REFERENCIAS

- ¹ M. Whitehead. The concepts and principles of equity and health. *International Journal of Health Services*. 1992;22:429-445.
- ² Benach J. La desigualdad social perjudica seriamente la salud. *Gaceta Sanitaria* 1997;11:255-258.
- ³ Benach J, Daponte A, Borrell C, Artazcoz L, Fernández E. Las desigualdades en la salud y la calidad de vida en España. En: Navarro V (ed). *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, 2004.
- ⁴ Angell M. Privilege and health - What is the solution? *N Engl J Med* 1993;329(2):126-127.
- ⁵ Marmot M, Wilkinson RG eds. *The social determinants of health*. New York: Oxford University Press, 1999.
- ⁶ Marmot MG, Shipley MJ. Do socioeconomic differences in mortality persist after retirement? 25 year follow up civil servants from the first Whitehall Study. *BMJ* 1996;313:1177-80.
- ⁷ Marmot MG, Davey Smith G, Stansfeld S, et al. Health inequalities among British Civil Servants: The Whitehall II study. *Lancet* 1991;337:1387-93.
- ⁸ Evans RG, Barer ML, Marmor TR (eds). *Why are some people healthy and others not?* New York: Aldine De Gruyer. 1994.
- ⁹ Marmot M, Bobak M, Davey-Smith G. Explanations for Social Inequalities in Health. En: Amick III BC, Levine S, Tarlov AR, Chapman D (eds): *Society & Health*. New York: Oxford University Press 1995: 172-210.
- ¹⁰ Mackenbach J, Bakker M, (coords). *Reducing inequalities in health. A European perspective*. London: Routledge, 2002.
- ¹¹ Kunst AE et al. Trends in socioeconomic inequalities in self-assessed health in 10 European countries. *International Journal of Epidemiology* 2004
- ¹² Daponte A. *Socioeconomic environment and trends in inequalities in health in Spain (1987-2001)*. Doctoral Thesis. Baltimore: The Johns Hopkins University, 2004.
- ¹³ Amick III BC, Levine S, Tarlov AR, Chapman D, eds. *Society & Health*. New York: Oxford University Press, 1995.
- ¹⁴ Navarro V, Benach J y la Comisión Científica para el estudio de las desigualdades sociales en salud. *Desigualdades sociales en salud en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, 1996.
- ¹⁵ Wilkinson RG. *Unhealthy societies. The afflictions of inequality*. London: Routledge, 1996.
- ¹⁶ Marmot M, Wilkinson RG, eds. *The social determinants of health*. New York: Oxford University Press, 1999.

- ¹⁷ Berkman LF, Kawachi I, eds. *Social Epidemiology*. New York: Oxford University Press, 2000.
- ¹⁸ Borrell C, Benach J (coords). *Les desigualtats en la salut a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània, 2003.
- ¹⁹ Borrell C, Muntaner C, Benach J, Artazcoz L. Social class and self-reported health status among men and women: what is the role of work organization, household material standards and household labor? *Social Science and Medicine* 2004; 58:1869-1887
- ²⁰ Eguiguren P, Garcia-Calvente M, . *Desigualdades de género en salud y en la utilización de servicios sanitarios en la población adulta de Andalucía 1999*. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública 2003.
- ²¹ Davey-Smith G. *Health Inequalities*. Bristol: The Policy Press, 2003.
- ²² Durán F, Benavides FG, coords. *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención*. España, 2003. Barcelona: Zurich (en prensa).
- ²³ Santolaria E, Fernández A, Daponte A. Desigualdades por género y clase social en el sector productivo español. In: Borrell C, García Calvente MM, Vicente J, editors. *Informe de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS 2004): La salud Pública desde la perspectiva de género y clase social*. *Gaceta Sanitaria Suppl 1*, 2004: 24-30.
- ²⁴ Ferrie JE, Shipley MJ, Stansfeld SA, Marmot MG. Effects of chronic job insecurity and change in job security on self-reported health, minor psychiatric morbidity, physiological measures, and health related behaviours in British civil servants: the Whitehall II study. *J Epidemiol Community Health* 2002;56:450-454.
- ²⁵ Benach J, Borrell C, Garcia MD, Chamizo H. Desigualdades sociales en mortalidad en áreas pequeñas en España. *Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS)*. 1998:141-175.
- ²⁶ EUROSTAT. *Social portrait of Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998.
- ²⁷ Navarro V. *El estado del bienestar en España*. En: *EL Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 2004.
- ²⁸ Benach J, Borrell C, Daponte A. Social and economic policies in Spain with potential impact on reducing health inequalities. En: Mackenbach JP, Bakker M (eds). *Reducing inequalities in health: A European perspective*. Routledge, 2002.

LA PROTECCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA

Amparo Marzal Martínez

*Directora General de
las Familias y la Infancia*

Deseo en primer lugar, felicitar a la Junta de Andalucía, y al Instituto Andaluz de Administración Pública por la organización de estas Jornadas sobre “Estado de bienestar y gobernanza” planteadas para identificar y debatir las nuevas áreas de intervención en el marco del estado de bienestar.

En este marco, se me brinda la oportunidad de exponer como desde el Gobierno se está abordando la elaboración de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Esta es sin duda un área de intervención que la sociedad española viene demandando, que ha de contribuir a la ampliación del denominado estado de bienestar, y que resulta ser, en el ámbito social, el proyecto de mayor envergadura del actual Gobierno.

En efecto, en el momento actual los servicios sociales deben expandirse y potenciarse para ser capaces de proteger nuevos derechos de ciudadanía. Deben fortalecerse como sistema público y, a la vez, conectarse en red con una amplia variedad de iniciativas sociales y también privadas, de modo que se conviertan en instrumentos de intervención social que den respuesta eficaz, en este caso concreto que nos ocupa, al reto de la dependencia.

La principal medida que los españoles consideran que debería tomar el Gobierno para apoyar a las familias españolas es el de desarrollar ayudas para las personas que no pueden valerse por sí mismas. Así se desprende de la encuesta “Opiniones y actitudes

sobre la familia” del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaborada en noviembre-diciembre de 2004 por el CIS.

El 68'5% de los españoles citan el apoyo a las personas dependientes entre las medidas que en primer lugar, habría de abordar el Gobierno para facilitar la vida familiar. Los encuestados también consideran (94'3%) que los servicios sociales deberían cubrir las necesidades de atención de las personas mayores. Se valora muy especialmente la atención a los dependientes dentro de la familia pero se requieren ayudas para ello.

Son muchas las familias españolas afectadas por el problema de la dependencia. En 1.600.000 hogares españoles se cuida a personas mayores y en 200.000 hogares se ayuda a personas con discapacidad menores de 60 años.

No obstante, si la elaboración de un Sistema Nacional de atención a las personas en situación de dependencia es, por lo ya dicho, una de las principales medidas que el Gobierno ha de impulsar para atender las necesidades de las familias, no cabe duda que además de una política de servicios sociales es una política a favor de las mujeres. Pese a los evidentes progresos realizados, el aumento de las tasas de actividad femenina no ha ido acompañado en España de una disminución paralela de la dedicación doméstica de las mujeres. Es decir, la incorporación femenina a la actividad laboral no ha implicado una renuncia al papel de proveedoras de servicios y de cuidadoras de otros miembros de la familia.

En efecto, en la encuesta sobre apoyo informal realizada por el IMSERSO se constaba que el 83% de los cuidadores son mujeres y con una edad media de 52 años. Las tres cuartas partes de las personas cuidadoras no desarrollan actividad laboral alguna, y específicamente, casi el 70% de estas cuidadoras son hijas.

Las familias españolas que, como indican los datos, son quienes han asumido la mayoría de los cuidados que precisan las personas dependientes, tienen actualmente serias dificultades para prestarlos. Porque las mujeres se han incorporado progresivamente al mundo laboral y porque cada vez es menor el número de mujeres que están dispuestas a renunciar a una carrera profesional por atender las necesidades de sus familiares dependientes. Afortunadamente, hoy las mujeres españolas tienen más libertad para decidir su futuro.

Ante esta situación, la sociedad española demanda a los poderes públicos respuestas eficaces. Por ello es una prioridad del Gobierno elaborar un Sistema Nacional de atención a las personas en situación de dependencia.

En la búsqueda de soluciones debemos estar implicadas todas las Administraciones. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Porque es un objetivo de país. Por ello, el modelo que adoptemos debe concitar el mayor acuerdo social y político posible.

Desde el Gobierno queremos propiciar la participación e implicación de todos en configurar un elemento central del cuarto pilar del Estado de Bienestar, como es implantar un sistema nacional de protección a las situaciones de dependencia, entendido como el conjunto de prestaciones y servicios que se destinan a la protección de estas personas.

Consecuentes con este planteamiento, el Gobierno optó por iniciar esta tarea de conformar el sistema nacional elaborando el Libro Blanco de La Dependencia. Con él hemos pretendido ofrecer al conjunto de Administraciones Públicas, a los agentes sociales, a los movimientos representativos de las personas mayores y de las personas con discapacidad, a la comunidad científica, a los proveedores de servicios y a la sociedad española, los elementos de análisis esenciales para poder desarrollar un amplio debate, en un proceso muy participativo, previo a la presentación al Congreso de los Diputados del proyecto de Ley que regule el nuevo sistema.

El Libro Blanco de la Dependencia no es una iniciativa que parte de cero. Culmina un proceso de propuestas institucionales sobre cómo abordar la atención a las personas en situación de dependencia, que se inició con el Plan Gerontológico en 1991. Muy significativas han sido asimismo las recomendaciones del Congreso de los Diputados en el Informe que aprobó la Comisión del Pacto de Toledo en septiembre de 2003. Estos precedentes merecen señalarse, pero es el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero quien decidió encarar el problema de la dependencia. Fue un compromiso adquirido en el debate de investidura.

Es necesario asimismo señalar que en el Acuerdo sobre Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social, firmado el 8 de julio del pasado año, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales expresamos la voluntad de abordar (como se

indica en su apartado 13) un proceso de diálogo en el ámbito de la protección social. Y ello con el fin de adaptar “nuestra protección social a las nuevas realidades, que configuran nuevas necesidades, siendo prioritaria la atención a las situaciones de dependencia, uno de los principales problemas tanto de los jubilados y discapacitados como de sus familias”.

Se ha contado con la participación de las Organizaciones representativas de las personas dependientes: el Consejo Estatal de las Personas Mayores, el CERMI (Comité Español de Representantes de personas con discapacidad), las organizaciones científicas y de la iniciativa social que representan a las familias de personas afectadas....

Los países de nuestro entorno han dado pasos importantes para ofrecer a sus ciudadanos dependientes una atención adecuada. Si los pioneros fueron los Países Escandinavos y Holanda, países como Austria, Alemania, Francia y Luxemburgo, en la década de los noventa, han adoptado medidas que han supuesto una ampliación de los derechos sociales de sus ciudadanos.

Es el momento de hacerlo ahora en España. Hace ya más de dos décadas logramos hacer efectivo en nuestro país el reconocimiento del derecho a la educación. Y la universalización de la sanidad. Es el momento de ampliar los derechos de ciudadanía, reconociendo el derecho de las personas en situación de dependencia a ser atendidas por medio de prestaciones que se ajusten a sus necesidades.

Nuestro compromiso es presentar en el Congreso de los Diputados un proyecto de ley que configure el sistema nacional de protección a la dependencia, y hacerlo este año.

Pero es intención del Gobierno alcanzar un acuerdo básico en la definición de los elementos esenciales que deben configurar el modelo de atención a las personas dependientes. Y queremos hacerlo en la mesa de diálogo social, con los agentes sociales, empresarios y sindicatos.

También es voluntad del Gobierno conseguir el mayor acuerdo posible con las Comunidades Autónomas, a la hora de definir el modelo de gestión, siempre en el respeto a la distribución competencial que la Constitución Española configura. Nuestro objetivo es contribuir con este proyecto a dotarnos de mayor cohesión social.

Queremos también contar con los ayuntamientos, que como instituciones más próximas a los ciudadanos, son quienes deben realizar los mayores esfuerzos para atender sus demandas, a las que en la actualidad no pueden dar respuesta satisfactoria.

Y por supuesto es nuestra intención recoger las reflexiones, opiniones y puntos de vista del sector privado sociosanitario y asegurador. Las Administraciones Públicas, a la hora de configurar una red de atención residencial suficiente, no han de olvidar el estimable número de recursos con el que cuenta este sector.

La Ley que regule el Sistema Nacional de Dependencia, entendido como el conjunto de prestaciones y servicios que se destinan a la protección de las personas en situación de dependencia, en su texto recogerá:

Las condiciones y requisitos que deben cumplir las personas en situación de dependencia para acceder a las prestaciones del sistema.

- a) La financiación y la gestión de los servicios.
- b) Los mecanismos para conseguir la igualdad básica en el catálogo de prestaciones y servicios que se establezca, sea cual sea el lugar de residencia, aunque las administraciones autonómicas y locales, podrán, exclusivamente con cargo a sus presupuestos, mejorar dichas prestaciones y servicios.
- c) La situación de dependencia se deberá acreditar mediante la aplicación de un baremo -o escala de valoración- que determine el grado de dependencia. Este baremo debe tener rango de normativa básica, que garantice su aplicación en igualdad de condiciones en todo el Estado.

La prestación o servicio garantizado no será cubierto en su totalidad mediante financiación pública. El beneficiario deberá participar en la financiación, en función de su renta (pensiones, rentas de trabajo, rentas de capital, rentas del patrimonio etc.). Para lo cual, deberá establecerse una escala de participación de los beneficiarios por tramos de renta.

La ley contemplará una cartera de servicios que atienda a todas las personas en situación de dependencia, según su grado o nivel de severidad, la atención a sus necesidades potenciando aquellos que favorezcan el mantenimiento en su domicilio. En este

sentido se pronuncia el Consejo de Europa, que en sus recomendaciones para la atención en situaciones de dependencia, pone de manifiesto que el mantenimiento en el domicilio deberá favorecerse.

Los datos del Libro Blanco nos muestran que sólo el 3,14% de las personas mayores de 65 años cuentan con un servicio de ayuda a domicilio, el 2,05% con teleasistencia, el 0,46% con una plaza en un centro de día y el 3,78% con una plaza en centros residenciales.

Partimos, por tanto, de niveles de cobertura bajos. Es necesario, en los próximos años realizar un importante esfuerzo para atender las necesidades crecientes de las personas en situación de dependencia. Debemos dotarnos de más recursos, más integrados y de mayor diversidad.

Para atender las necesidades de las personas en situación de dependencia es preciso ofertar modalidades de atención diferentes en centros residenciales que deben caracterizarse por una mayor flexibilidad organizativa, y responder así a la variada demanda social.

Un objetivo que nos concierne a todos, a los agentes públicos y a los privados es la apuesta por la calidad de los servicios. De ahí que debamos apostar -tanto desde la iniciativa pública como de la privada- por ofrecer servicios orientados a la excelencia.

Completar el Estado de Bienestar, acercarnos a los niveles de cobertura de prestaciones de los países de nuestro entorno europeo, supone no dejar a nadie fuera de la protección del Estado y no hacer recaer la provisión de cuidados principalmente en mujeres cuyo trabajo es, "invisible" y no remunerado.

Quiero finalizar mi intervención recordando que mejorar la protección social de la dependencia en España es una apuesta por el empleo y también es una política a favor de las familias.

Según los datos del Libro Blanco, se estima que la puesta en marcha del sistema generaría unos 300.000 puestos de trabajo. Por tanto, el nuevo empleo generado contribuirá a bajar la tasa de desempleo de nuestro país, en especial la del llamado paro estructural y, a su vez, elevar la tasa de actividad y luchar contra la temporalidad.

Además, hay que tener en cuenta que el desarrollo de la infraestructura de servicios para la Dependencia producirá importantes retornos económicos, vía impuestos: IRPF, IVA, impuestos de sociedades, y también dinamizará la economía.

En definitiva, establecer un sistema de atención a la dependencia que responda a las demandas de los ciudadanos es un objetivo en el que debemos sentirnos implicados todos. Porque va a ser un logro de todos y para todos completar el cuarto pilar del Estado del bienestar en España.

RENOVACIÓN DEL CONTRATO SOCIAL EN UN NUEVO ENTORNO LABORAL

Paula Rodríguez Modroño

*Investigadora del Instituto
de Desarrollo Regional,
Fundación Universitaria,
Universidad de Sevilla y
Profesora de Economía de la
Universidad Pablo de Olavide.*

1. INTRODUCCIÓN

Las profundas transformaciones que ha experimentado el sistema económico capitalista desde los años ochenta han provocado cambios sustantivos en la organización del trabajo, el empleo y las relaciones sociales. La globalización de los mercados y la revolución de las tecnologías de la información han permitido nuevas formas de producción y gestión que han cambiado sustancialmente las condiciones de trabajo y de vida.

En las sociedades industriales el trabajo y el empleo se consideraban relaciones a largo plazo entre una gran empresa, que competía, principalmente, en un mercado nacional en expansión, con dos tipos de trabajadores: cualificados y no cualificados, que se complementaban en el ámbito familiar con una esposa que atendía las cargas familiares y las cuestiones relacionadas con la vida en comunidad. La negociación colectiva, la gestión de los recursos humanos y las regulaciones gubernamentales crearon un clima de estabilidad que permitieron un aumento paralelo de la productividad y los salarios reales junto con un marco de protección de los trabajadores que abarcaba, desde los aspectos de seguridad y calidad del puesto de trabajo, hasta el empleo fijo y el sistema de pensiones y protección social.

El modelo de acumulación y de crecimiento de la segunda mitad del siglo XX se ha sustentado sobre el establecimiento de un contrato social entre las partes integrantes

del sistema económico, de forma que se garantizara a la parte más débil, los trabajadores, una estabilidad y una seguridad en sus condiciones vitales. Se crearon así los Estados de Bienestar y los países occidentales gozaron de unas sendas de crecimientos constantes basadas sobre un marco del mercado de trabajo exento de grandes sobresaltos.

Pero la globalización y las nuevas tecnologías han dado lugar a nuevas demandas de empleo y nuevas formas de organización del trabajo: los empleos son, hoy en día, más diversos y su duración más incierta, existe una exigencia de formación y aprendizaje continuos, han aumentado las desigualdades en los ingresos, los sindicatos están perdiendo poder de negociación a favor de la individualización en las condiciones de trabajo, los gobiernos aplican políticas de flexibilización del mercado de trabajo, etc.

Junto con los cambios en la esfera económica, la sociedad está también experimentando cambios importantes, como el envejecimiento de la población, los grandes movimientos migratorios, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la necesidad de compatibilizar las obligaciones familiares y laborales, y las nuevas formas de familia. En el ámbito político asistimos a un movimiento simultáneo de concentración del poder económico en grandes bloques y de descentralización de la toma de decisiones hacia los espacios regionales y locales o hacia instancias supranacionales, con la consiguiente pérdida de poder de los Estados-Nación.

Todos estos cambios han dejado obsoleto el contrato social de las sociedades industriales, basado en relaciones laborales estables y a largo plazo, el trabajo homogéneo y la provisión de una amplia gama de servicios sociales en el marco del Estado del Bienestar. Existe actualmente un desajuste fundamental entre el trabajador, las condiciones de trabajo, y las instituciones y políticas que se aplican.

Es por ello, que nos planteamos crear un **Foro de debate sobre “El nuevo contrato social”**, del cual esta ponencia recoge las principales aportaciones y conclusiones. Este foro, que ha sido promovido desde el **Instituto de Desarrollo Regional**¹ con financiación de la **Consejería de Empleo** de la Junta de Andalucía, se inició en octu-

¹ El equipo investigador de este Foro “El nuevo contrato social” estaba compuesto por José Luis Osuna, Carlos Román y Paula Rodríguez (coords.), Alberto Santiesteban, Pilar Palomar y Marina Otero.

bre del 2004 y ha finalizado en junio de 2005. El objetivo principal de este Foro era discutir y consensuar los principios básicos sobre los que debería asentarse el nuevo contrato social, atendiendo a las especiales condiciones que definen a la economía y sociedad andaluzas. En particular, queríamos analizar las transformaciones que se están produciendo en el mercado de trabajo y sus repercusiones en el funcionamiento de la sociedad, diseñar mecanismos democráticos de concertación social que respondan a las necesidades reales de los agentes económicos y sociales y definir líneas estratégicas de acción que garanticen la estabilidad y sostenibilidad de las relaciones sociales de producción en la economía andaluza.

El Foro constaba de un foro presencial con ocho sesiones de debate entre académicos y expertos en el mercado de trabajo, que se complementaban con un espacio virtual (www.idr.es/foro), abierto a toda la ciudadanía. En la página web del foro, los ciudadanos tenían acceso a estos foros presenciales y podían aportar sus comentarios a los mismos.

2. NUEVO ENTORNO SOCIOECONÓMICO Y LABORAL

La expresión nueva economía surgió a finales de los años 90 para designar varios fenómenos que, aunque relacionados entre sí, es necesario diferenciar. En una primera versión, popularizada por la prensa económica estadounidense, la nueva economía hacía referencia al largo periodo de expansión sin desempleo e inflación que vivía la economía estadounidense y que, para algunos, presagiaba el fin de los ciclos económicos. La segunda versión, utilizada inicialmente por Alan Greenspan, designaba el incremento de productividad y las nuevas condiciones competitivas provocados por la adopción y difusión de las nuevas tecnologías de la información (TIC) y la globalización.

Si bien la recesión económica de los años 2001 y 2002 y el fracaso bursátil de muchas empresas de Internet vaciaron de contenido la primera versión. Y la intensificación del uso de las TIC en toda la economía y del proceso de globalización dotó de mayor relevancia a la segunda versión de la "nueva economía".

El concepto de nueva economía, por tanto, hace referencia a una nueva fase del sistema económico capitalista provocada por el cambio tecnológico y la desregulación de los mercados y caracterizada por el uso intensivo de la información y el conocimiento como factores de producción.

El espectacular desarrollo de las TIC supone –más allá de su eventual consideración como 3ª o 4ª Revolución Industrial— la innovación tecnológica más importante introducida en las economías de los países desarrollados desde el final de la Segunda Guerra Mundial. A ese cambio tecnológico se une otro, no menos importante, de carácter institucional: la globalización o *proceso de reducción o eliminación de obstáculos a la libre circulación de, por este orden: ideas, decisiones, capitales, servicios, productos y factores de producción y, entre éstos, en muy último lugar, fuerza de trabajo* (Román, 2001). Ambos cambios, uno estructural (que afecta a la base económica) y otro superestructural (que afecta al marco institucional), están dialécticamente conectados entre sí y tienen carácter sinérgico. Su consecuencia más fundamental ha sido el surgimiento y progresiva extensión de un **nuevo modo de producción**.

Las empresas que ya están en la Nueva Economía: 1) plantean sus estrategias a escala mundial; 2) se articulan en redes de geometría flexible; 3) mediante el uso de Internet y otras TIC; 4) que aplican en todas las fases de su actividad económica; 5) en el curso de procesos de toma de decisiones que surten efecto en tiempo real; 6) en los que se sirven de su conocimiento para utilizar la información.

Los efectos de estos cambios no se agotan en el ámbito interno de la empresa, sino que trascienden hacia el entorno económico y social. Algunas de esas consecuencias son (Román *et al*, 2004):

- 1) **Organización empresarial interna.** Las empresas organizan y gestionan sus actividades de modo distinto para producir con otra tecnología en diferentes lugares, productos nuevos y antiguos, estandarizados o personalizados, con materias primas convencionales o con nuevos materiales. Y se prestan servicios nuevos y avanzados a otras empresas y a los consumidores. Todo ello sobre la base de la información, las ideas y la gestión del conocimiento, cuya importancia supera sobradamente a la de los recursos convencionales. La tensión innovadora es permanente. A través de Internet e Intranet, los procesos de fabricación y distribución

—ahora más flexibles y más reversibles— se fragmentan y se localizan, deslocalizan y relocalizan a lo largo y a lo ancho del globo, externalizándose fases de los mismos hacia otras empresas con las que puede subcontratarse desde el diseño inicial, hasta el control de calidad final o el servicio post-venta.

- 2) **Organización empresarial externa.** Las empresas se relacionan entre ellas creando estructuras flexibles que pueden cambiar su forma, composición y vigencia temporal, y en las que a las jerarquías verticales tradicionales se añaden conexiones horizontales. Se articulan en redes (*networks*); conglomerados espacio-funcionales (*clusters, districts*); uniones temporales efímeras (*joint ventures*); partenariados (*partnerships*), etc. Estas nuevas formas de organización hacen desplazar el énfasis desde las economías de la producción en gran escala a la producción en red y permiten, además del citado reparto de las tareas productivas, la transferencia de tecnología y la difusión de buenas prácticas y emulación (*benchmarking*), así como el establecimiento de alianzas estratégicas para “coopetir” o, simplemente, de acuerdos para repartirse los mercados.
- 3) **Trabajo.** Se destruye y se crea empleo en cantidades, tiempos y lugares distintos, con características diferentes. Cambian, aumentando, las exigencias de cualificación y se requieren de los trabajadores, de uno y otro sexo, una mayor movilidad geográfica —para los desplazamientos, el cambio de residencia o el teletrabajo— y una mayor versatilidad funcional —para la realización de tareas diversas— que, además, exigen un aprendizaje permanente a lo largo de una prolongada vida laboral activa (LLL: *long life learning*) o una formación científico-técnica muy elevada. Se demandan cambios también en las actitudes, porque las nuevas empresas buscan personas favorablemente predispuestas a trabajar en equipo, con horarios flexibles, de manera continua o discontinua, motivadas, resolutivas y con capacidad de decisión e, incluso, imaginación creativa. Las nuevas condiciones crean también otros problemas de los que la precarización del empleo es sólo el más obvio. En general, los nuevos términos de la relación entre el capital y el trabajo favorecen abrumadoramente al primero.
- 4) **Marco institucional.** Las instituciones económicas y sociales, públicas y privadas, también acusan el impacto del nuevo modo de producción. Así, por ejemplo, las instituciones financieras y comerciales —formales e informales— se ven obligadas a

introducir modificaciones en su estructura y en su comportamiento. Otro ámbito institucional particularmente sensible a los impactos de las TIC es el de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su nivel competencial (supranacional, nacional, regional o local).

- 5) **Sociedad de la información.** Son todos estos efectos de la transición hacia un nuevo orden social, influida por la emergencia de un nuevo orden económico, que afectan a los valores, los principios ideológicos, políticos, culturales, éticos, religiosos, familiares, sexuales, las pautas de comportamiento, los sistemas de organización social, de participación, de asunción de responsabilidades, etc., que acabarán por caracterizar, con las correspondientes especificidades de tiempo y lugar, a la nueva sociedad de la información. La progresiva vulgarización del uso económico y social de las TIC determina la transición hacia la Sociedad de la Información.

La SI es consecuencia y causa, al mismo tiempo, del desarrollo de un nuevo modo de producción, que se denomina nueva economía (economía de la información, economía digital, economía de Internet, etc.). La sociedad de la información no es sino el reflejo superestructural del cambio estructural que implica la nueva economía, como desarrollo de nuevas fuerzas productivas y nuevas relaciones de producción.

Con el fin de clarificar y ordenar un fenómeno tan complejo, podemos organizar los diferentes estratos de la SI siguiendo un esquema de Infraestructura, Estructura Económica y Superestructura (Castaño *et al*, 2004; Castaño, 2000).

- 1) La **Infraestructura** de la sociedad de la información es su base material. Las nuevas fuerzas productivas son el conocimiento y la información; los medios de producción son las tecnologías de la información y la comunicación. Internet, más que una nueva tecnología, es la fábrica de la nueva economía (Castells, 2000) y de la sociedad de la información.
- 2) La **Estructura económica**, las relaciones que se establecen en torno a la producción, y también al consumo, la distribución del valor añadido y los procesos de inversión, presentan una configuración nueva. La información relevante para la producción y los mercados transcurre desde abajo hacia arriba y se difunde en red, en lugar de seguir la tradicional secuencia desde arriba hacia abajo. El comercio

electrónico será la infraestructura técnica y de servicios de las transacciones comerciales en las sociedades del conocimiento del siglo XXI.

Desde el punto de vista organizativo, la especialización flexible sustituye a la producción de masa estandarizada. El nuevo modelo de estructura y funcionamiento de las empresas es la empresa red, integrada por unidades de distintos tamaños y con distintas vinculaciones con el núcleo central.

Aumentan los requerimientos de cualificación para la mayoría de los empleos, pero esto no impide que la mayoría de los puestos de trabajo sean, todavía, de escasa cualificación. También aumentan los empleos de servicios a empresas y servicios personales, mientras que se reducen los industriales. En conjunto, se produce una polarización del empleo porque aumentan los extremos alto y bajo de la estructura ocupacional.

Desde el punto de vista del trabajo asistimos a cambios profundos. Las relaciones laborales se individualizan y diversifican. Las relaciones laborales cada vez se rigen menos por acuerdos colectivos, que son sustituidos progresivamente por contratos que establecen condiciones de trabajo y salarios individuales para cada trabajador. También empiezan a cambiar las tareas, el espacio y el tiempo de trabajo.

- 3) **Superestructura.** La expansión del informacionalismo coincide con el cambio en las funciones y el papel económico del Estado. En la sociedad de la información ya no se pretende alcanzar el bienestar de los ciudadanos por la vía del crecimiento económico y la redistribución, sino por la vía de la competitividad. La presencia económica del Estado aparentemente se reduce con políticas de desregulación, liberalización, privatizaciones. Sin embargo, en la SI el Estado del Bienestar es más necesario que nunca. Las diferencias sociales, educativas y culturales, y la marginación se contraponen a las oportunidades existentes.

Las diferencias y desigualdades aumentan porque en la era de la información la educación se erige en línea divisoria de acceso y son muchos los excluidos de las TIC y de la información. Esta Divisoria Digital (OCDE, 2001) refleja la brecha entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de diferentes niveles socioeconómicos en relación con sus oportunidades de acceso a las TIC y a Internet en función de la renta, del nivel educativo, de la edad, sexo, raza, tipo de hogar y bagaje cultural.

En síntesis, la SI constituye un nuevo paradigma social basado en el uso generalizado, intensivo y extensivo, de las TIC. Es un concepto más amplio que los de nueva economía, economía de Internet o economía digital, ya que no sólo posee dimensiones económicas, sino también sociales, políticas y culturales.

Debido a todos estos cambios que acabamos de describir, las sociedades avanzadas se enfrentan hoy al desafío de definir un nuevo contrato social capaz de responder a las necesidades actuales de la economía y de la fuerza del trabajo, y que tenga como principio orientador el respeto, en todos sus aspectos, al medio ambiente. El nuevo contrato social es imprescindible pues el empleo, tanto en el pasado como en el presente, es uno de los principales mecanismos de socialización e integración económica y social. Y todo esto debe realizarse a través de unos mecanismos democráticos de participación, ya que en un mundo globalizado la profundización de la democracia es claramente la piedra angular de la implementación de un nuevo contrato social.

3. HACIA LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Es necesario replantear el contrato social porque, entre otros aspectos, éste ha sido adaptado durante el último siglo para organizar la producción de los trabajadores reunidos en empresas cada vez más grandes, y que sólo podían ser representados por organizaciones colectivas: los sindicatos. De lo que se trata ahora es de organizar el estatuto y la protección de los trabajadores flexibles, móviles y dispersos en un número creciente de pequeñas unidades, al contrario de los antiguos trabajadores, estables y agrupados en empresas cuya dimensión económica no dejaba de crecer. Para todo ello hay que contar con una sociedad civil fuerte y activa, una sociedad más solidaria, ya que la solidaridad es la condición para que los individuos puedan asumir los riesgos a que están expuestos.

El contrato social comprende el conjunto de expectativas y obligaciones que, tanto los trabajadores y empleadores, como la sociedad, tienen respecto al trabajo. Debe ser una herramienta de los miembros de una sociedad para aumentar el control sobre su propio destino socio-profesional. Para ello, el contrato social debe ser:

- Voluntario, basado en el consenso y en la aceptación de las partes.
- Dinámico, capaz de dar cobertura a procesos y procedimientos que aseguren la adaptación continúa a las necesidades cambiantes de las partes.
- Mutuo, que implique responsabilidades de las partes con respecto a las demás y con respecto al conjunto de la sociedad.
- Exigible, debe ser posible hacer cumplir a cada parte sus responsabilidades.

3.1. Estabilidad, flexibilidad y seguridad

En un contexto de creciente competencia internacional en los mercados de bienes y servicios, y de mayor movilidad de los factores de producción (capital y trabajo), las empresas han percibido la necesidad de disponer de mayor flexibilidad a la hora de decidir el tamaño y la organización de su fuerza de trabajo. La flexibilidad se refiere básicamente a la capacidad empresarial de gestionar su fuerza de trabajo para hacer frente a cambiantes condiciones de toda índole (tecnológicas, económicas, sociales y organizativas, entre otras). La gestión de los recursos humanos comprende muchos elementos, desde el ajuste del tamaño de la fuerza de trabajo, hasta su organización funcional dentro de la empresa, su remuneración o la determinación del tiempo de trabajo. En definitiva, la definición de flexibilidad no puede limitarse a las facilidades que tienen los empresarios para contratar y despedir trabajadores.

Estamos ante tasas de temporalidad alrededor del 30%, con lo que eso conlleva de precarización de las condiciones laborales. Todo ello se agrava si acudimos al caso concreto de Andalucía. Es necesario que la sociedad, a través principalmente de sus instituciones (administraciones públicas y agentes sociales y económicos) representativas, pueda gobernar la flexibilidad. Gobernar la flexibilidad en cuanto a que se gestione con unos principios orientadores marcados por la sociedad y no sólo por las grandes corporaciones empresariales. Y también flexibilidad entendida no sólo como facilitar la salida del mercado de trabajo y la reducción de los costes salariales, sino también como cogestionar dichas necesidades, teniendo en cuenta aspectos y exigencias de los trabajadores como la flexibilización en los horarios, remuneraciones a la carta, elección de períodos vacacionales, posibilidades de concentración de jornada por necesidades

familiares, dotación de servicios sociales de apoyo a los trabajadores por parte de las empresas, etc. La flexibilidad debe ser gestionada de forma conjunta, no atribuida exclusivamente a la discrecionalidad empresarial. En este sentido, los sindicatos, como actuales representantes de los trabajadores, deben ser partícipes principales de esta cogestión de la flexibilidad.

La idea fundamental es que para flexibilizar hay que tener en cuenta no sólo los costes económicos sino también los costes sociales, por lo que se ha de construir desde un consenso, desde una cogestión, y que dicha cogestión no sea sólo de las crisis sino también de los períodos de expansión y beneficios. La vía de la flexibilidad a costa de más temporalidad y precariedad ya no es aceptada por la sociedad. En estas cuestiones se hace necesario considerar que uno de los pilares del modelo social europeo es el derecho de información, consulta o participación de los representantes de los trabajadores en las decisiones con relevancia sociolaboral de las empresas, como pueden ser los procesos de reestructuración y reorganización de los aspectos relativos a la productividad o como pueden ser los procesos de ajuste ante situaciones de crisis.

Es decir, la gestión de la flexibilidad requiere del acceso a la información, tal como es propugnado por la Directiva Europea 2002/14/CE.

Los cambios tecnológicos, especialmente las TIC y la creciente integración económica entre países, han afectado fundamentalmente a la demanda de trabajo, alterando su composición en favor de los trabajadores más cualificados. Nos encontramos ante una dualización del mercado de trabajo, en la que hay una pequeña parte de la población altamente cualificada con cada vez mejores condiciones laborales y una gran masa de mano de obra no cualificada que soporta las consecuencias de la precariedad laboral que ha traído la apuesta por un modelo de búsqueda de la flexibilidad mediante el único instrumento de la contratación temporal.

Esta dualización empieza a provocar, incluso, la aparición de la figura del trabajador con un salario situado por debajo del umbral de la pobreza, de forma que ni siquiera el disponer de un empleo garantiza la no exclusión social. La condición de empleado ya no garantiza estar por encima del umbral de la pobreza, y esa garantía deber ser un derecho exigible.

Una buena gestión de los recursos humanos debe evitar la estrategia simplista de la búsqueda de una reducción constante de los costes laborales sin ir más allá. Una buena estrategia en procurar un capital humano en la empresa de alta calidad e implicado en los objetivos de la misma es una estrategia de sostenibilidad. En los valores empresariales, sobre todo en Andalucía, hay que trabajar bastante en evitar la cultura cortoplacista del beneficio rápido y fácil, que lleva a unas políticas de contratación basadas en la minimización, a cualquier precio, de costes laborales. Trabajar en una cultura de las buenas prácticas empresariales. En esta línea, hay que seguir aumentando las inversiones en capital tecnológico y humano.

Paralelamente, existe una exigencia popular de que se consideren, en la actual maximización de beneficios y minimización de costes, los costes sociales y ambientales del modelo de desarrollo en el que estamos inmersos, de forma que en la toma de decisiones empresariales estén contabilizados, e incluso internalizados, dichos costes.

3.2. Educación, cualificación permanente y empleabilidad

La nueva economía que está tomando forma tiene como una de sus principales consecuencias el replanteamiento de las estructuras formativas que conducían, anteriormente, al mercado laboral, ya que las necesidades actuales de un entorno económico y laboral en continuo cambio precisan de una educación, formación y cualificación de la persona de carácter permanente, de manera que las empresas puedan servirse de una misma persona para el desarrollo de puestos de trabajo adaptados a las necesidades cambiantes de su actividad productiva.

Reconociendo la importante, y densa, labor que están desarrollando tanto las Administraciones Públicas como los agentes sociales y económicos implicados en la política educativa, observamos que existe una marcada tendencia hacia impartir una formación sobre procesos y productos demasiado especializada. Sin embargo, hoy en día, ya no sólo importa la densidad de un currículo en cuanto a conocimientos especializados adquiridos, sino que se empiezan a tener en cuenta otro tipo de capacidades más "sociales". Las grandes empresas marcan el camino a seguir en las políticas de recursos humanos cuando hablan de capacidades relacionales (las capacidades "blandas"), de trabajo en equipo, etc., como nuevos criterios decisorios a la hora de contratar. En

este sentido, es interesante que los definidores de las materias integrantes de los cursos de formación continua tuvieran en cuenta estas nuevas tendencias. La formación continua debe dar cabida a capacidades no sólo cognitivas sino procurar también el desarrollo de capacidades relacionales.

La empresa exige trabajadores flexibles y para ello necesita de trabajadores adaptables, pero esto no puede ser solamente responsabilidad de los trabajadores sino que los empresarios también deben estar implicados en la consecución de esa formación adaptable. Es una opinión aceptada que existe una carencia de un marco jurídico de ordenación y promoción de la formación de los trabajadores en la empresa, lo cual ha influido en que en la práctica no hayan sido abundantes los ejemplos de acciones para la empleabilidad. Existe una situación de dispersión y fragmentación de iniciativas empresariales muy marcadas por la inminencia de la crisis del empleo, y con muy pocos ejemplos de actuación preventiva. Las iniciativas empresariales para la empleabilidad de los trabajadores tienen que ser también de carácter preventivo, no sólo respuestas ante situaciones de crisis.

La formación permanente en las empresas debe ser un derecho de todos los trabajadores, y eso incluye que no sea sólo de la estructura de trabajadores consolidados de la empresa sino también de los temporales. La mejora de la empleabilidad debe formar parte de un proyecto empresarial orientado al incremento de la productividad y a la mejora de la calidad de los productos y servicios a través de la mejora de la calidad del trabajo. Por ello la formación es tanto una obligación empresarial como un derecho y, también, una obligación del trabajador. La formación permanente debe convertirse en un derecho exigible y plasmado en convenios colectivos y contratos, bajo un enfoque cooperativo de decisión.

3.3. Responsabilidad social empresarial

Todo lo anterior entronca con la responsabilidad social del empresario. El concepto de "Responsabilidad Social Empresarial" (RSE) hace referencia a la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores. La aplicación efectiva del concepto de RSE es uno de los factores que, según los expertos,

puede contribuir a alcanzar el objetivo expresado durante el Consejo Europeo de Lisboa de que la Unión Europea logre «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». La principal función de una empresa consiste en crear valor y generar así beneficios para sus propietarios y accionistas. Pero también puede contribuir a la vez al bienestar de la sociedad. Hoy en día, las empresas empiezan a considerar que su éxito económico ya no depende únicamente de una estrategia de aumento al máximo de los beneficios a corto plazo, sino de tener en cuenta la protección del medio ambiente y el fomento de su responsabilidad social, incluidos los intereses de los consumidores.

Por todo ello, es importante que desde las administraciones públicas se apueste por este instrumento como posible punto de encuentro entre la búsqueda del beneficio económico y las exigencias de una sociedad que, actualmente, adquiere su condición de ciudadanía, conjuntamente con el empleo, a través de su carácter de consumidor por lo que está en condiciones de exigir a una empresa que le ofrece productos y servicios que tenga unos ciertos patrones de respeto social y económico.

La empresa está creciendo en influencia social, en poder político y económico, por lo que la necesidad de una legitimación social del empresario también aumenta. Todo esto se produce en un contexto de declive del tradicional triángulo Estado – empresa - sindicatos, generándose un nuevo marco de juego en el que resulta más difícil defender de los mismos valores de dignidad laboral, de justicia y cohesión social. La empresa que quiera sobrevivir al siglo XXI debe renovar su contrato con la sociedad. El valor que espera la sociedad de una empresa no está únicamente relacionado con el producto o servicio que ésta pueda ofrecer, sino también con el uso que la empresa haga de los recursos naturales, con los riesgos que asuma, con la calidad del empleo que genere, con la honestidad en su relación con los accionistas y con su capacidad de participar activamente en la mejora de la calidad de vida de los entornos en donde opera.

Los grandes déficits de este instrumento son, por el momento, que, por un lado, no existen sistemas homologados para auditar la RSE, y que la ausencia de normas, guías o recomendaciones internacionales está favoreciendo el desorden y está limitando la

confianza en las etiquetas RSE. Por otro lado, aunque la voluntariedad es consustancial al concepto de RSE, esta voluntariedad plena provoca un avance muy lento en este tema. Habría, por tanto, que establecer un certificado homologado de empresa socialmente responsable de reconocimiento en el nivel nacional o europeo.

3.4. Economía Social

La idea de desarrollar una actividad económica generadora de empleo y de riqueza para la sociedad, desde unos principios de democracia participativa, propiedad colectiva, responsabilidad en la gestión y solidaridad distributiva, ha sido en muchos casos una firme alternativa a la empresa tradicional capitalista cuya inspiración respondía casi en exclusiva a la búsqueda del beneficio para el inversor y el accionista. Esta otra forma de crear riqueza en la que las personas, los grupos sociales, la equidad social, la distribución equilibrada de la riqueza, la lucha contra la exclusión y la pobreza, la creación de empleo para todos, son objetivos esenciales de esta forma de emprender denominada economía social.

En las políticas públicas de promoción de la cultura emprendedora, uno de los ejes básicos debe ser la apuesta por crear una cultura empresarial basada en los valores de la economía social.

3.5. Igualdad de género en el empleo y conciliación trabajo-familia

La incorporación de la mujer al trabajo es la consecuencia lógica de la gran revolución femenina producida en todo el mundo a lo largo del siglo pasado. Esta incorporación de la mujer, aún siendo rápida en su proceso, no ha concluido pues existen todavía bastantes cotas que alcanzar. Los datos son claros en cuanto al avance producido (en España se ha pasado de 2,4 millones de trabajadoras en 1987 a 5 millones en 2003), pero las diferencias entre empleo femenino y masculino son todavía bastante considerables como para no dejar de transitar por el camino realizado hasta ahora. La Unión Europea ha establecido, para el año 2010, el objetivo del 60% como tasa de actividad femenina, lo cual significa que España tiene que aumentar en casi veinte puntos porcentuales su actual tasa de actividad (en torno al 41%).

Todavía nos hallamos con una relativa tolerancia social para con el paro de las mujeres. La mayoría de mujeres españolas están excluidas del mercado de trabajo. Esa exclusión se produce porque son consideradas inactivas, al dedicarse únicamente a ser amas de casa y no contabilizarse el trabajo doméstico. Aún hoy día, se considera que si una mujer es ama de casa en exclusiva está excluida del mercado laboral pero no de la sociedad pues son el vínculo básico de la familia. Sin embargo si el parado es un hombre, se considera que está en riesgo real de exclusión social, pues ese sujeto masculino no sólo pierde el empleo sino también la base del vínculo social que lo convierte en ciudadano de pleno derecho. En un nuevo pacto social se hace vital pasar de ciudadano de pleno derecho a ciudadanía de pleno derecho.

A igualdad de condiciones, la empresa privada prefiere hombres y elige preferentemente a éstos por su mayor disponibilidad profesional, lo que evidencia la hipoteca laboral en que muchas empresas han convertido a la maternidad. Pero no sólo se debe avanzar en la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, sino que la igualdad es un término mucho más amplio que debe incorporar conceptos como el de carrera profesional, profesiones y puestos de trabajo, acceso a cargos directivos, etc. El mercado laboral está segregado horizontal y verticalmente: las mujeres se concentran en determinadas profesiones, ocupaciones e industrias y en todos los sectores de actividad están infrarrepresentadas en los puestos de dirección mejor remunerados. Para poder calibrar y evaluar estas realidades hay que reforzar los flujos de información estadísticos sobre estos temas. La mujer accede, por lo general, a un empleo menos cualificado y más temporal. La apuesta debe ser por una igualdad horizontal y vertical. Estamos ante la necesidad de impulsar la mayor participación posible de las mujeres en los centros de decisión sindical y empresarial.

La masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, tendencia que debe seguir en la búsqueda de la convergencia con los niveles medios de la Unión Europea, acaecida en España en los últimos veinte años no ha venido acompañada de la creación de un sistema de servicios sociales de apoyo a la familia. Así, pues, lo que ha sucedido es una acumulación de responsabilidades laborales y familiares en la mujer que actúa de freno en esta tendencia y que no permite ese tan perseguido acceso en condiciones de igualdad. Aún entendiendo que en este sentido por lo primero que hay que apostar es por un cambio cultural en el rol del hombre en las tareas relativas con el hogar y la familia, las Administraciones Públicas deben procurar

promover y acelerar, por un lado, ese cambio y, por otro, crear instrumentos que palien esas cargas predominantemente femeninas.

En los países más avanzados, los servicios para las familias y las licencias parentales forman parte de un sistema integrado de atención infantil, brindando a los padres distintas modalidades para que puedan escoger aquellas fórmulas que consideren más apropiadas para compaginar actividad laboral y obligaciones familiares. España está a la cola de la Unión Europea en las facilidades que otorga la legislación a los padres para compatibilizar ambas esferas mediante permisos, según el informe “Panorama sociolaboral de la mujer en España”, del CES, y según la “Encuesta Europa sobre la calidad de la vida” de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, España es el país de la UE15 en el que la mayor proporción de hombres y mujeres refieren problemas relacionados con el balance vida-trabajo. Casi la mitad de las mujeres españolas dicen que varias veces a la semana están demasiado cansadas para llevar a cabo las tareas domésticas después del trabajo, en comparación con la cuarta parte de las mujeres de los países de la antigua UE de 15 miembros. Asimismo, es mayor el número de trabajadoras españolas que temen perder su empleo en los próximos seis meses que en los países de la UE de 15 miembros en general. España es el único país en el que la cifra de mujeres con este temor es más del doble que la de varones. Estas dificultades para conciliar trabajo y familia repercuten, sobre todo, en las mujeres y dificultan la igualdad entre sexos, por lo que las políticas de conciliación de trabajo y familia deben ser consideradas en todas las políticas que afecten al mercado de trabajo.

En lo relativo a los permisos de maternidad, actualmente es un derecho de libre elección entre madre y padre, lo cual sitúa a la mujer en la obligación, cultural, de hacer efectivo ese derecho, con el consiguiente traslado al imaginario empresarial de carga asociada a la mujer. Debería obligarse o fomentarse que los padres compartan los permisos por maternidad. De esta forma estaremos contribuyendo a que el empresario, a la hora de contratar, considere que la creación de una familia va a afectar de igual forma a sus empleados que a sus empleadas. Profundizando en estas cuestiones, y para completar una correcta protección de la conciliación trabajo y familia, hay que garantizar una prestación económica en todos los supuestos de suspensión del contrato por maternidad y en aquellos en los que la mujer debe abandonar el trabajo por razón de riesgo para su salud o la del hijo.

3.6. Políticas públicas en el mercado laboral

A la hora de analizar las actividades del sector público en el mercado laboral existe un consenso generalizado en que los servicios de inspección y control dedicados al mercado de trabajo por parte de las distintas Administraciones Públicas con competencias en estas materias resultan insuficientes para cumplir la legislación vigente.

Si disponemos de un cuerpo normativo suficiente, en la mayoría de los aspectos del mercado de trabajo, para dotar a las partes implicadas de seguridad en los entornos de trabajo, es fundamental hacer cumplir la Ley y, consecuencia de unos buenos servicios de inspección y sanción, transmitir a las partes implicadas el compromiso inequívoco del sector público en hacer velar los derechos de las partes más vulnerables. Es por ello que el primer gran esfuerzo debe realizarse en la dirección de asegurar el cumplimiento de todas las normativas vigentes.

El sector público debería ser un ejemplo de buenas prácticas laborales. El porcentaje de temporalidad en el sector público es excesivo desde el punto de vista de lo que puede constituir un razonable y necesario recurso de las Administraciones Públicas al nombramiento y la contratación de personal no fijo para atender a necesidades de naturaleza temporal. La Administración Central tiene una tasa de temporalidad del 12,9%, la autonómica del 20,5% (y en una continua tendencia de crecimiento) y la local del 29,7%.

Hay que impulsar la adopción y la visibilidad de las relaciones de puestos de trabajo en aquellos ámbitos o niveles de la Administración que no dispongan de este instrumento, facilitando el dimensionamiento adecuado de las plantillas y las necesidades reales de personal fijo, funcionario o laboral. Al mismo tiempo, debe impulsarse la planificación estratégica de empleo en las AAPP. Es importante regular plazos máximos dentro de los cuales deberá iniciarse el procedimiento de provisión definitiva de una plaza desde el momento en que se ha nombrado de forma provisional. Hay que equiparar los derechos entre el personal fijo o de plantilla y el personal temporal, en orden a que la contratación laboral temporal o el nombramiento de funcionarios interinos respondan a las causas legales establecidas, y no a criterios de conveniencia. Es muy importante que todas las Entidades Locales dispongan de unas plantillas de personal regularizadas y adecuadas a los servicios que prestan, dentro de unas relaciones de puesto de trabajo ordenadas y transparentes.

Dentro de las opciones de las que dispone el sector público para configurar unas relaciones laborales de calidad, aparece de forma destacada la influencia que puede ejercer como consumidor. Su poder de compra puede ser un instrumento a partir del cual influya en ciertos hábitos de comportamiento de las empresas que concurran a los concursos públicos de adjudicación, considerando positivamente a la hora de la adjudicación el respeto al medio ambiente, la aplicación de políticas de conciliación trabajo y familia, de igualdad entre hombres y mujeres, o la sensibilidad hacia la siniestralidad laboral, etc. El apostar por este tipo de práctica requiere de un estudio de legalidad profundo a la hora de formalizar la baremación concreta de cada aspecto, ya que todas las contrataciones públicas se rigen por un estricto sistema de control administrativo que garantiza la transparencia de las adjudicaciones, por lo que el introducir nuevos parámetros decisorios debe hacerse mediante un cuerpo normativo objetivo y transparente que asegure la igualdad de oportunidades en la concurrencia de las empresas.

El cambio en las relaciones productivas y, por ende, en las relaciones laborales provoca que las políticas de empleo deban buscar que los riesgos no se transformen en crisis irreversibles, sino en transiciones. Transiciones desde la etapa educativa a la del trabajo, entre distintos trabajos dentro de la misma empresa, entre distintos empleos, entre periodos de trabajo y periodos de formación y actualización de conocimientos o de atención a la familia, entre trabajo y jubilación. Actuar para todas estas transiciones supone asumir los cambios y la variabilidad en las vidas laborales, y también la falta de uniformidad en los itinerarios profesionales, surgiendo aquí el primer aspecto de relevancia: trabajar con la idea de itinerarios personalizados de inserción.

Esta adecuación también implica orientar la actuación pensando en que para que sea positiva es fundamental no sólo la política de protección, sino también las políticas de empleo de carácter preventivo.

Finalmente, pero no menos importante, existe un consenso bastante amplio sobre la necesidad de evaluar, en continuo, todas las políticas de empleo del sector público para poder alcanzar unos criterios de transparencia, eficiencia y eficacia y, por tanto, de gobernanza.

No podemos dejar atrás que en la formulación de un nuevo contrato social sería importante convertir en un derecho lo que ahora mismo es una recomendación. El Salario

Mínimo Interprofesional (SMI) se ha situado, como consecuencia de su evolución en los últimos años, en unos niveles que cada vez se alejan más de la proporción que con respecto al salario medio (60%) se recomienda por la Carta Social Europea. Aunque existe un compromiso tácito entre el Estado y los agentes sociales y económicos en la mejora del SMI, es importante que el mantenimiento del SMI en niveles alrededor del 60% del salario medio se convierta en un derecho.

3.7. Estado del Bienestar

El Estado del Bienestar español se ha construido tardíamente respecto a lo ocurrido en su entorno de referencia: los países de la Unión Europea. Ello provoca que todos los procesos relativos a la dotación de sistemas de protección de los ciudadanos se hayan producido en nuestro país de una forma mucho más brusca que en la UE. Dentro de la corriente actual se están ya replanteando las bases del Estado del Bienestar, pero en España se parte de una posición de protección social inferior a la media de países de la UE (la media de gasto social medida en porcentaje sobre el PIB era, en el año 2000, de 27,3% en la UE, y en España era del 20,1%) mientras que la incidencia de los problemas que acechan a la sostenibilidad del sistema de prestaciones es mucho más acentuada (por ejemplo, España tiene la tasa de natalidad más baja del mundo). Es decir, tenemos problemas más acuciantes con una menor protección.

No se puede concebir un nuevo pacto entre capital y trabajo si no hacemos frente a definir la posición concreta que el Estado, articulado a través de sus políticas sociales, debe tomar en este nuevo contexto. En este sentido, las políticas sociales deben hacer frente a todos estos cambios acaecidos en la sociedad y la economía. Estas nuevas circunstancias nos muestran un envejecimiento de la población, por un lado, y situaciones de exclusión social, por otro, de carácter estructural como dos de las grandes preocupaciones de la sociedad. Pues bien, definir la respuesta a estos problemas incide sobre las condiciones de la ciudadanía que actualmente es la que los soporta.

Hoy por hoy, existe una laguna de protección que afecta a un importante grupo de personas que, debido a discapacidades o enfermedades, precisan del apoyo de otras para realizar actividades básicas de la vida cotidiana. Para resolver este problema, que atañe a la dignidad de la vida humana, muchos países de nuestro entorno han dado ya varios

pasos. Países como Suecia, Holanda, Alemania, Francia, etc., han empezado a configurar el llamado cuarto pilar del Estado del Bienestar.

El progresivo envejecimiento de la población y los cambios en las familias están provocando que el apoyo “informal”, en el que principalmente se está sustentando el cuidado de las personas dependientes, mayores y discapacitadas, esté entrando en crisis. Las necesidades de atención son cada vez más importantes y, en cambio, las posibilidades de las familias de prestar tales cuidados son menores. Según la EDDDES99, el 70% de los hogares de personas con discapacidad no superan los 1.172 euros de ingresos mensuales (Zambrano, 2005). La red de servicios comunitarios debería incluir la atención de los cuidadores informales. Dadas las serias repercusiones que puede tener una dependencia prolongada sobre el estado de salud y la calidad de vida de las personas cuidadoras, es recomendable establecer servicios de apoyo a los cuidadores, así como servicios de formación que les ayuden a mejorar sus expectativas de inserción sociolaboral, una vez acabe los cuidados. La realidad es que, finalmente, la responsabilidad del cuidado a las personas dependientes es asunto de las familias y, especialmente, de las mujeres que desarrollan un trabajo socialmente imprescindible, aunque no reconocido. Recientemente se ha presentado al Congreso de los Diputados el “Libro Blanco de la Dependencia” y es un compromiso del gobierno actual crear durante el año 2005 una *Ley de atención a las personas en situación de dependencia*, que no afecte sólo a las personas con dependencia, sino que también debe atender las necesidades de sus familias.

Entre los instrumentos sobre los que apoyar la cobertura de estas necesidades se hallan los de tipo fiscal. Actualmente, desde el Gobierno español se está calibrando la posibilidad de introducir, a través del IRPF, deducciones fiscales a los individuos, o la unidad familiar, por las personas dependientes que tengan a su cargo. Aunque no soluciona el problema, sí que puede paliar, en términos monetarios, las cargas que suponen estas personas.

La creación de este cuarto pilar del Estado del Bienestar plantea también el problema de la instrumentación práctica de las prestaciones. Estas prestaciones deben ser articuladas a través de servicios de proximidad, de manera que los servicios sociales se ajusten a las necesidades concretas de las comunidades a las que deben atender. En este sentido, las administraciones locales deben jugar un papel principal en la articulación y adaptación del sistema a las necesidades de la población a la que asisten.

Como conclusión, las Administraciones Públicas han avanzado en el apoyo a las familias ante el problema de la dependencia, pero todavía no se han solventado algunas limitaciones en la atención a estos colectivos. Es necesario un compromiso institucional que haga efectivos los derechos de las personas con discapacidad y sus cuidadores (Alonso, 1998) y una mayor dotación de recursos económicos y de servicios sociales, siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas y la UE.

3.8. Los derechos económicos de ciudadanía

En la definición de un nuevo contrato social aparece el debate sobre nuevos derechos de ciudadanía que ayuden a paliar las actuales situaciones de exclusión social provocadas por el actual modelo de crecimiento económico. Algunos de los postulados que intentan dar una respuesta a esta cuestión apuntan a la implantación de un derecho económico de ciudadanía o Renta Básica. En otras palabras, un derecho fundamental, universal e individual del ciudadano, no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia y cuya función sería cubrir las necesidades básicas de la vida. Esta concepción de la renta básica se caracteriza por la voluntad de garantizar el derecho a un ingreso mínimo de forma independiente al derecho al empleo. Esta propuesta de garantía universal a todos los ciudadanos de unos ingresos mínimos no condicionada al trabajo se justifica esencialmente por motivos de justicia, eficacia y eficiencia, y no por voluntad de eliminar la importancia social del trabajo, ya que el empleo va a seguir siendo la forma más importante de participación y distribución social de la renta.

Esta cierta ruptura del pacto keynesiano que nos ocupa se debe fundamentalmente a que el acceso al empleo ha dejado de ser un medio suficiente de reparto de la renta social. El reconocimiento del derecho a la renta básica ampliaría el pacto social, de forma que se reconociese que el empleo no es la única forma de participación activa en la sociedad, y que las personas no pueden ser condenadas a la pobreza o a la falta de bienestar por el mero hecho de no disponer de un empleo asalariado.

3.9. Procesos democráticos de participación

La necesidad de este nuevo contrato parte de un desequilibrio en las relaciones de poder establecidas hasta ahora entre empleados y empleadores, pero va más allá de

la esfera laboral y adquiere un carácter de acuerdo social. Por ello, hay que debatir también sobre cómo potenciar los actuales mecanismos de concertación social, manteniendo los vigentes y considerando nuevos cauces de participación.

La piedra angular sobre la que se debe construir un nuevo contrato social es el **diálogo social**, ya que un nuevo espacio de mínimos que sirva de punto de partida debe encontrarse a través de un consenso y de la participación social. El diálogo social es el instrumento mediante el cual se puede alcanzar una cultura más participativa en la toma de decisiones públicas.

El diálogo social se impulsa en buena parte de las democracias contemporáneas, porque la toma de decisiones por parte del sector público adquiere un mayor respaldo social a través de la implementación de mecanismos de diálogo social. Es verdad que este diálogo social puede entenderse desde distintos prismas con un mayor o menor peso en la vida socio-política. Cada territorio opta por incardinar el modelo de diálogo social del mejor modo posible en sus propias instituciones y lógicas procedimentales. Existen países, regiones o territorios donde el diálogo se entiende como el escenario apropiado para residenciar un mero intercambio de información, otros que lo contemplan como un método necesario de establecimiento de consultas políticas, sociales y/o económicas a los distintos interlocutores y, finalmente, aquellos donde se traduce verdaderamente en una negociación que podrá ser de carácter tripartito o bipartito, según los casos. En España, y en Andalucía, el modelo por el que se ha venido optando parece decantarse por una combinación de la información-consulta en el nivel más amplio, dejando en manos de la concertación social, como expresión más concreta del diálogo social, la negociación propiamente dicha de lo que será el pacto o acuerdo social. Habrá que decidir si queremos continuar este modelo o ampliar los ámbitos del diálogo social y su poder de decisión.

Por lo que respecta a la gobernanza de las relaciones de trabajo, el diálogo social se instrumenta en los procesos de **concertación social** del mercado laboral. En dichos procesos, los actores que intervengan deben ser los que representen a quienes protagonizan la vida laboral, a pesar de que se acuerden temas que vayan más allá de lo estrictamente laboral.

En España, e igualmente en Andalucía, la interrogante es si quienes actualmente son llamados a concertar, organizaciones empresariales y sindicales más representativas y el Estado o el Gobierno autonómico, son únicamente quienes deben seguir haciéndolo o, por el contrario, el escenario debiera ampliarse para permitir el acceso y la posible toma de acuerdos por otros sujetos distintos o que, sumados a los que ya están presentes, supongan un reflejo más real de los representados en la vida económico-social. Nos referimos, por ejemplo, a los autónomos, a las empresas de economía social, las organizaciones civiles como las de defensa al consumo, a la inmigración, a las personas con discapacidad, a la rehabilitación de personas con toxicomanía, a la juventud, las asociaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo, y tantas otras que conforman el llamado tercer sector.

Paralelamente, también es importante considerar nuevos mecanismos de concertación relativos a temas de carácter social con un elenco de organizaciones más amplio. No se trata de sustituir los actuales acuerdos de concertación social entre empresarios, sindicatos y AA.PP., sino de llevar este exitoso concepto a temas de cohesión social, en las que las entidades representativas de la sociedad civil tengan cabida y poder decisorio.

Por último, estamos ante una necesidad contrastada y que es un punto de consenso en cuanto a establecer mecanismos de evaluación, intermedia y final, de los acuerdos adoptados en los pactos sociales.

En cuanto a los **Convenios Colectivos**, los procesos de concertación a nivel nacional y de comunidad autónoma han venido a incorporar interesantes propuestas y diversos contenidos para su desarrollo dentro de la negociación colectiva. De este modo, junto a medidas concretas ya incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, se contienen aspectos cuya efectividad depende de que avancemos en la capacidad de los diferentes Convenios en sus distintos ámbitos para trasladar y asumir a lo largo del año los criterios y contenidos plasmados en dichos procesos de concertación.

Por otro lado, en relación con los contenidos de nuestros convenios, lo cierto es que a pesar de la idea que suele tenerse respecto de los mismos, éstos contemplan aspectos muy diversos, distintos de la materia retributiva o del tiempo de trabajo. Desde cuestiones como las dificultades para regular las condiciones de trabajo del personal

autónomo, la falta de regulación legal respecto del uso en la empresa del correo electrónico o herramientas como Internet, cuando entran en juego derechos como el de la privacidad de las comunicaciones frente al derecho de propiedad del empresario, o la libertad sindical en el uso de comunicaciones distintas al papel, al tablón de anuncios o al teléfono, como herramientas más comúnmente utilizadas, los convenios andaluces están siendo sensibles a la necesidad de introducir regulaciones que garanticen el ejercicio equilibrado de todos esos derechos. La cuestión sería si lo están haciendo con la suficiente celeridad y, de no ser así, preguntarnos por qué.

Y, para finalizar, las comisiones mixtas deben ser objeto de revisión para que cumplan efectivamente con sus objetivos.

4. CONCLUSIONES

La globalización, los nuevos sistemas de organización productiva, la sociedad de la información y la nueva economía implican necesariamente una necesidad de ajuste o reajuste, según los casos, de la sociedad y el estado a un contexto en permanente cambio. Las sociedades avanzadas se enfrentan hoy al desafío de definir un nuevo contrato social capaz de responder a las necesidades actuales de la economía y de la fuerza del trabajo, y que tenga como principio orientador el respeto, en todos sus aspectos, al medio ambiente. El nuevo contrato social es imprescindible pues el empleo, tanto en el pasado como en el presente, es uno de los principales mecanismos de socialización e integración económica y social.

Y todo esto debe realizarse a través de unos mecanismos democráticos de participación, ya que en un mundo globalizado la profundización de la democracia es claramente la piedra angular de la implementación de un nuevo contrato social. Esa adaptación sólo será posible a través de la recuperación de un contrato social en el que toda la sociedad se vea representada y convalide el contenido de las medidas de ajuste necesarias a través de sus representantes en el diálogo social. La estrategia política sólo será sostenible si se recupera la esencia del contrato social, de contenido pluralista y dinámico, en el que la voz del individuo se haga oír más allá de los ecos puramente economicistas o de las llamadas exigencias del mercado.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, L. E. (2004): "La sociedad del trabajo: debates actuales", *Reis*, 107, pp. 21-48.

ALONSO, L. E. (1998): "La reconstrucción de la solidaridad: La crisis del Estado de Bienestar y los dilemas de la ciudadanía", *Acciones e Investigaciones Sociales*, 6, Madrid, Cáritas, pp. 13-51.

ALONSO, L. E. (1999): *Trabajo y ciudadanía*, Madrid, Trotta.

CASTAÑO, C. (dir.); GUERRERO, M.J.; RODRÍGUEZ, P.; RUIZ, R. (2004): *Las mujeres andaluzas y la sociedad de la información*, Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer.

CASTAÑO, C. (2000): "Economía y Sociedad en el siglo XXI. Un nuevo espacio para las mujeres", *Jornada sobre Participación de las Mujeres en los Cambios Económicos y Sociales*, CES, Barcelona, 17 de octubre.

CASTELLS, M. (2000): *La Era de la Información. Vol. I, 2ª ed.*, Madrid, Alianza.

OCDE (2001): *Understanding the Digital Divide*.

OSUNA, J.L.; RODRÍGUEZ, P.; SANTIESTEBAN, A. (2005): "El nuevo contrato social: de la necesidad a la exigencia", *El País, Andalucía*, 11 de marzo de 2005.

OSUNA, J.L.; ROMÁN, C.; RODRÍGUEZ, P. (coords.), SANTIESTEBAN, A., OTERO, M., PALOMAR, P. (2005): *Foro Nuevo Contrato Social*, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía e IDR, sin publicar.

OSUNA, J.L.; RODRÍGUEZ, P., Santiesteban, A. (2005): "Un nuevo contrato social para Andalucía", *Revista de Empleo*, Año 4, Núm. 8, Sevilla, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, pp. 44-48.

ROMÁN, C. (2001): *Aprendiendo a Innovar. El papel del capital social*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

ROMÁN, C., GRÁVALOS, E., RODRÍGUEZ, P. (2004): Comunicación "Nueva Economía y Desarrollo Regional: ¿(I+D+i)/TIC=DR?", *VI Congreso de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional*, Málaga, 18-20 de febrero de 2004.

ZAMBRANO, I. (2005): Comunicación "El cambio necesario de las políticas públicas ante las demandas de las personas con discapacidad y de sus cuidadores en el ámbito familiar", *Conferencia El Cambio Social en España*, CENTRA, Sevilla, 15-16 de junio de 2005.

BUROCRACIA, GERENCIA Y GOBERNANZA ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

**Juan Antonio
Varona Arciniega**

*Director de los Servicios
Centrales
Diputación de Almería*

1. INTRODUCCIÓN

Se pretende, en primer lugar, identificar cuales son los desafíos del estado del bienestar para pasar, a renglón seguido, a una aproximación a la gobernanza y su concepto. A continuación, profundizamos en las características de este nuevo “modo de gobernar”, cuales son sus elementos y como puede contribuir a superar los desafíos reseñados.

Tras esta primera parte, de contenido más general, se reseñan los déficits más significativos de la Administración Pública Española y los obstáculos que nos encontramos en las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales para que puedan superar los retos y desafíos que nos plantea la sociedad actual.

A continuación, con un propósito más práctico, nos centraremos en definir unas líneas de actuación para superar estos déficits y dificultades. Estas líneas de actuación consisten fundamentalmente en la promoción de la formación y la investigación y en la realización de proyectos concretos de modernización y cambio.

Para finalizar, explicaremos algunas de las características de un proyecto que se lleva a cabo en la Diputación de Almería.

2. ¿CUALES SON LOS DESAFIOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR?

Felipe González y Jordi Pujol en un conocido debate¹ se plantearon las perspectivas de futuro del estado del bienestar e identificaron los siguientes desafíos a superar:

1. La sostenibilidad del propio estado del bienestar.
2. La pesadez de nuestro sistema de seguridad social, unida a la rigidez de las relaciones laborales.
3. El grave problema demográfico con un acusado envejecimiento de la población unido a un importante descenso de la natalidad.
4. La inmigración, que responde a una necesidad, pero se utiliza como una desestructuración del mercado de trabajo.
5. Aumentar la productividad por persona ocupada. La deslocalización continuará si no se aumenta la productividad por persona ocupada, pero para conseguir este objetivo tiene que haber un cambio social y cultural muy importante.
6. El problema del empleo. Hoy no se garantiza el empleo con una legislación protectora. En la sociedad actual depende de qué oferta es cada ser humano y qué valor añade a los demás para tener estabilidad en el empleo. Si alguien tiene suficiente nivel de formación para conocer estos dos factores, tendrá un grado de estabilidad en el empleo importante.
7. Estamos en la sociedad de la Información y se considera que hasta ahora se ha perdido el tren de las nuevas tecnologías.

Estamos en la sociedad de la Información y se considera que hasta ahora se ha perdido el tren de las nuevas tecnologías.

¹ GONZÁLEZ, Felipe; PUJOL, Jordi (2004). «El estado del bienestar: perspectivas de futuro» En: *IX Jornada d'Economia de Caixa Manresa* (2004: Manresa)

<http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/gonzalezpujol.pdf>

3. GOBERNANZA

3.1. ¿Qué es la gobernanza?

Como acertadamente señala Prats², al que seguimos en esta primera parte, desde mediados de los 90, especialmente en los países más desarrollados, ha surgido un consenso en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza o gobierno en red.

Como consecuencia de ello, los procesos de modernización y cambio de las organizaciones administrativas hay que enmarcarlos en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil. Es decir, resulta necesario que los cambios en las organizaciones públicas se orienten a superar los desafíos que dicha interacción presenta.

Por esta razón, cada vez se alude con más frecuencia en el lenguaje político y administrativo a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador. A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras administraciones públicas. Los políticos y gerentes públicos, como misión esencial, deben crear y gerenciar redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestro tiempo.

Los nuevos modos de gobierno y dirección no anulan sino que modulan los anteriores (burocracia y gerencia). La gobernanza, en realidad sirve para comprender y reformar la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación característico de nuestro tiempo.

² Prats Joan. ¿Pero que es la Gobernanza? Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Edición 17, uno de febrero de 2005.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. De ahí que se rompa la creencia del monopolio estatal de los intereses generales. Esto desde luego supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales.
- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y supone un cambio de orientación en la búsqueda del buen gobierno. La orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas -requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes -la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión -paso del plan a la estrategia-, al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.
- No hay un modelo único de Gobernanza, es plural: busca la eficacia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
- Los desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor.

3.2. El concepto de gobernanza

El concepto de “governance” fue traducido caprichosamente por “governabilidad”, sin embargo recientemente hay esfuerzos por hacer que sea traducido como “gobernanza”. Recientemente la Real Academia Española de la Lengua definió el término gobernanza como el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”

La Gobernabilidad ha sido definida por Prats³ como: “La capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.”

Como dice Molina⁴, gobernabilidad es legalidad, legitimidad, eficacia y participación; todas a la vez y no solo una de ellas.

3.3. ¿Cómo pueden superarse esos desafíos?

Debemos partir de la necesidad de asumir que:

1. La legitimidad de la política parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que deben ser siempre discutidos en la esfera pública. Por tanto, la política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico.
2. Hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés y oportunidad
3. Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores puede asegurarse la gobernación legítima y eficaz en relación a los desafíos actuales
4. El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades y tareas de la gobernación con el rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización.

³ Prats, Joan. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO. Marco conceptual y analítico.

⁴ Molina Saucedo, Carlos Hugo. LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Documento presentado en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2002.

3.4. Características de la gobernanza⁵

1. La gobernanza es una cualidad que supera a los gobiernos y se predica de las sociedades o sistemas sociales.
2. Requiere de mecanismos, unánimemente aceptados, para tramitar y resolver los conflictos entre los actores.
3. Es una condición necesaria para el desarrollo, debe producir un resultado positivo en términos de desarrollo.
4. Necesita de actores e instituciones fuertes.
5. Construye consensos alrededor de propósitos comunes.

3.5. Los elementos de la gobernanza son múltiples:

Los elementos y condicionantes de la gobernanza son los siguientes:

1. Legitimidad democrática de los gobernantes.
2. Participación política de los gobernados.
3. Gestión transparente.
4. Articulación de intereses y voluntades con actores económicos y sociales.
5. La forma, la calidad del gobierno y la acertada dirección política.

4. DÉFICITS DE LA ADMINISTRACIÓN ¿QUÉ HACER PARA SUPERARLOS?

4.1. Déficits de la Administración

Para superar los desafíos contamos con unas Administraciones Públicas que se encuentran inmersas en un complejo proceso de cambio y modernización. Para que se conviertan en un instrumento efectivo de impulso del desarrollo de la sociedad a la que

⁵ Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

sirven, deben superar, especialmente en sus niveles autonómicos y locales sus déficits más importantes, entre los que podemos destacar⁶:

1. Una insuficiente planificación.
2. Falta de adaptación a las nuevas demandas sociales.
3. Inexistencia de una función directiva profesional.
4. Nivel político versus nivel técnico. Existe una incomprensión y desconfianza mutua entre el nivel político y el técnico.
5. Debilidad e indefinición del proceso de cambio
6. Sistemas de información poco desarrollados
7. Una cultura inmovilista y resistente al cambio
8. Inadecuado diseño organizativo
9. Ausencia de una gestión de sus recursos humanos

4.2. ¿Qué hacemos ante esta situación?

En primer lugar ser conscientes de que:

- La administración no es un campo donde germinen con facilidad las experiencias de cambio y modernización
- “El cambio es una puerta que se abre desde dentro”
- “Solo puedes saciar tu sed extrayendo agua con tus propias manos” proverbio somalí.
- “Un experto es una persona que ha cometido todos los errores que es posible cometer en un campo muy específico”. (Niels Bohr)

¿Y después?

En segundo lugar formarnos e investigar:

Para conocernos y formarnos en el diseño y ejecución de proyectos de cambio.

⁶ Varona Arciniega, J. A. (2002). *Propuesta de una nueva Gestión Municipal*. Sevilla: Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

Ejemplos de proyectos llevados a cabo:

- Informe UIM sobre el proceso de Modernización de los Gobiernos Locales de Iberoamérica. UIM.⁷
- I y II Estudio de Detección de Necesidades de Formación de las Corporaciones Locales Andaluzas. Informe CEMCI.⁸
- Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local de Andalucía realizado por la Dirección General de Administración Local⁹.
- Libro Blanco. Los riesgos psicosociales en la Administración. La incidencia del Mobbing y el Burnout en la AEAT y la IGAE¹⁰.

En tercer lugar y como un primer fruto de dichos trabajos de investigación:

Identificaremos a los principales actores y definiremos su marco de actuación en el proceso de modernización y cambio de nuestras administraciones públicas, especialmente en nuestras entidades locales. Marco de actuación que debe permitir generar las condiciones para que germinen estos proyectos. Además, indicaremos criterios para implantar un nuevo modelo de gestión y la estrategia para la gestión de la modernización y las condiciones de viabilidad de los cambios.

En cuarto lugar:

Llevar a cabo proyectos de cambio y modernización, entendidos como el proceso de adaptación permanente de las instituciones públicas a los continuos cambios de la sociedad con objeto de mejorar la prestación de los servicios. Un ejemplo es un

⁷ Castillo Blanco F., Varona Arciniega J. A., Gil Rodríguez F., Daureo Campillo P., Martínez Domene M., y Talavera Pleguezuelos C. (2001). Informe UIM sobre el proceso de Modernización de los Gobiernos Locales de Iberoamérica. UIM. Granada.2004.

⁸ Castillo Blanco F., Varona Arciniega J. A., Daureo Campillo P., Martínez Domene M., Orihuela Moreno I. y Talavera Pleguezuelos C. (2001). II Estudio de Detección de Necesidades de Formación de las Corporaciones Locales Andaluzas. Informe CEMCI. Granada: CEMCI.

⁹ Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local de Andalucía. Edita: Dirección General de Administración Local. Consejería de Gobernación. Sevilla. 2003.

¹⁰ Estudio realizado por Profesor Iñaki Piñuel y Zabala (inakipyz@eresmas.net) y la Profesora Araceli Oñate Cantero (a.onate@eresmas.net).

proyecto que se está llevando a cabo en la Diputación de Almería y que pretende la preparación al cambio en un entorno organizativo complejo: “La Secretaria General una dependencia clave en el apoyo a la planificación estratégica”.

5. INFORME UIM SOBRE EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE IBEROÁMERICA.

Con suma brevedad vamos a reflejar algunas de las conclusiones principales de este trabajo de investigación especialmente pertinentes en esta ponencia referida a la gobernanza y a la mejora de la gobernabilidad de nuestras instituciones y sociedades.

5.1. Objetivos informe UIM

Con este informe se trataba de profundizar en el conocimiento del proceso de Modernización de los Gobiernos Locales de Iberoamérica con un triple objetivo:

1. Consolidar la democracia.
2. Difundir una concepción del municipalismo generador de nuevas ideas y proyectos y de una nueva relación con la sociedad.
3. Reforzar el liderazgo de los gobiernos locales.

5.2. Conclusiones informe UIM

Las conclusiones fueron las siguientes:

- La modernización es un proceso necesario para fortalecer a los gobiernos locales y para que puedan dar respuesta a las demandas sociales.
- La capacitación (= formación) es determinante para el éxito del proceso de modernización.

- La contribución al cambio de las experiencias modernizadoras será útil con:
 1. Voluntad política comprometida con el cambio.
 2. Un proceso planificado.
 3. Actores sensibilizados y capacitados.
- Existe un importante déficit de planificación estratégica, tanto en la gestión de los recursos humanos, como en la capacitación. También es notorio este déficit en la aplicación de modernas técnicas de gestión.
- Para que la formación sea un instrumento efectivo de cambio es preciso que esté planificada, dotada económicamente y gestionada por expertos.
- Los eventos de formación deben estar centrados en la realidad de las municipalidades y tener un contenido eminentemente práctico.

5.3. Principales desafíos de las municipalidades iberoamericanas

Se identificaron dos niveles de desafíos, uno de primer nivel dirigido hacia el exterior de la institución y otros de segundo nivel dirigidos hacia el interior de las instituciones:

- El único desafío de primer nivel identificado para los gobiernos locales es ejercer un liderazgo efectivo hacia el exterior para conseguir el desarrollo económico, social, cultural y medioambiental de la municipalidad. Para ello deben contar con las competencias necesarias y la cooperación de los demás agentes sociales nacionales e internacionales.
- Los desafíos identificados de segundo nivel tienen un carácter instrumental y vienen referidos al interior de las instituciones (mejora de la gestión, de las finanzas locales, de las actitudes y estilos políticos, de la gestión de los recursos humanos, de los proyectos de modernización y cambio, del fortalecimiento institucional y del régimen jurídico). Es importante destacar que la superación de estos desafíos de segundo nivel es una condición necesaria para superar el desafío de primer nivel.

6. CONDICIONES DE ÉXITO PARA EL CAMBIO EN LAS ADMINISTRACIONES.

Para generar las condiciones necesarias para que germinen con éxito las experiencias de modernización y cambio es preciso definir:

- Los criterios de una adecuada gestión de los recursos humanos.
- El marco de actuación de los principales actores del proceso de modernización y cambio de nuestras entidades locales.
- Los criterios para implantar un nuevo modelo de gestión.
- La estrategia para la gestión de la modernización y las condiciones de viabilidad de los cambios.

A continuación desarrollamos muy esquemáticamente estas cuestiones:

6.1. Criterios de una adecuada gestión de los recursos humanos¹¹

En primer lugar es necesario definir la política de RR.HH. en el marco del plan estratégico, además será imprescindible¹²:

1. Analizar la G.R.H. y el clima laboral.
2. Mejorar la selección de los RR.HH.
3. Evaluar e incentivar al personal.
4. Definir la política retributiva.
5. Elaborar la relación de puestos de trabajo que distribuya los recursos y el trabajo.
6. Reorganizar la dirección de RR.HH.
7. Elaborar planes de formación integrados en la planificación estratégica.
8. Mejorar de las relaciones laborales.

¹¹ Varona Arciniega, J. A. (2002). *Propuesta de una nueva Gestión Municipal*. Sevilla: Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

¹² Longo, F. (2004) Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós Empresa.

6.2. Un nuevo papel de los gobiernos locales

Con relación a la gestión de los recursos humanos, los gobiernos locales deben prioritariamente incidir en:

1. Mejorar y profesionalizar la G.R.H.
2. Concluir con la confusión entre la función política, directiva y técnica
3. Incorporar a los gestores a los procesos de negociación.
4. Recuperar la iniciativa en política de personal que hasta ahora se limita, en muchas ocasiones, a resistir las presiones sindicales.
5. Otorgar más participación a los sindicatos, para involucrarlos en la mejora de la gestión de los servicios públicos.
6. Apostar sinceramente por la participación de los empleados en los procesos de cambio.
7. Invertir en la formación de los cuadros sindicales.
8. Ser transparentes en la G.R.H.
9. Implantar una política de desarrollo de RR.HH. que ponga en la primer lugar a la persona. Debe llevarse a cabo una política activa de tolerancia cero con el acoso laboral.

6.3. Un nuevo papel de los sindicatos

En las entidades locales, los representantes sindicales tienen que ser conscientes de la necesidad de asumir un nuevo papel con las siguientes orientaciones:

1. Marcar su independencia del gobierno.
2. Ser conscientes de la importancia de su papel en los equilibrios de poder.
3. Formar integralmente a los delegados sindicales.
4. Contribuir a la mejora de la gestión de los servicios.
5. Exigir una mejora en la G.R.H.

6. Conocer los problemas reales de los empleados públicos (clima laboral)
7. Representar los intereses de todos los empleados públicos.

6.4. Criterios para implantar el nuevo modelo de gestión

Las líneas de trabajo que deben seguirse para que se pueda implantar un nuevo modelo de gestión son las siguientes:

1. Establecer sistemas de información que sirvan a las necesidades de los políticos, y directivos a todos los niveles.
2. Definir los diversos niveles de la organización, el político (estratégico) directivo (táctico) y operacional. A cada uno le corresponden responsabilidades y competencias de naturaleza diferente.
3. Fortalecer a los responsables de los servicios para que la mejora de la información y la descentralización produzcan eficiencias.
4. Invertir para ahorrar, los cambios necesarios no son ni fáciles ni baratos. Debe invertirse en estudiar y mejorar los procedimientos de trabajo, en formar al personal, en formar a los directivos, en innovaciones tecnológicas. todo ello antes que desarrollar procesos de crecimiento de plantillas.
5. Incidir en los aspectos interadministrativos. Cada vez son más los servicios y bienes públicos que dependen de la acción conjunta de diversas administraciones públicas y privadas. La responsabilidad de un buen político implica cada vez más la capacidad de establecer y gerenciar adecuadamente esas redes interorganizacionales.
6. Importancia crítica de la mejora de la gestión de los recursos humanos.

6.5. Estrategia para la gestión de la modernización. Condiciones de viabilidad del cambio

Para que el proceso de cambio sea viable es preciso:

1. La existencia de presiones externas e internas a favor del cambio.

2. El liderazgo político que asuma las siguientes funciones:
 - a) Proporcionar una visión de futuro sobre el funcionamiento de la institución.
 - b) Crear las estructuras necesarias y adecuadas en cada caso para la gestión del cambio.
 - c) Establecer los mecanismos de información y control que transmitan a la organización la voluntad rigurosa de poner en marcha los cambios.
3. Que exista una alternativa clara, coherente, reflejada en un plan, modelo o visión de futuro.
4. Que se nombre un responsable técnico del cambio: persona o grupo encargado de planificar y poner en marcha el proceso del cambio.
5. La participación en el proceso de los destinatarios del cambio.

7. LA PREPARACIÓN AL CAMBIO EN UN ENTORNO ORGANIZATIVO COMPLEJO. DIPUTACIÓN DE ALMERÍA. PROYECTO: “LA SECRETARIA GENERAL UNA DEPENDENCIA CLAVE EN EL APOYO A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA”

De modo muy esquemático vamos a reseñar algunos aspectos más relevantes de este proyecto que se encuentra en avanzado grado de ejecución y que abarca muchos más componentes que por su extensión no es posible reseñar dada la extensión de este texto.

Una preocupación existente en la Diputación de Almería era la necesidad de incidir en mejorar la tramitación de acuerdos y resoluciones, aproximadamente cuatro mil entre acuerdos del Pleno, de la Junta de Gobierno y Decretos de la Presidencia. La idea de este proyecto parte de la necesidad de mejorar la coordinación del funcionamiento de los Servicios Jurídico-Administrativos, introduciendo una metodología de trabajo en equipo, con la finalidad de contribuir a la preparación de la institución para una futura planificación estratégica. Con esta finalidad se definió un proyecto participativo con las características que a continuación exponemos.

7.1. Características del proyecto

Ámbito objetivo: la tramitación de acuerdos y resoluciones. El objetivo era la mejora de la tramitación de acuerdos y resoluciones y facilitar la movilidad de los funcionarios minimizando los posibles efectos negativos que dicha movilidad puede producir en el funcionamiento de los Servicios Jurídico-Administrativos.

Ámbito temporal: el proyecto comienza a definirse y ejecutarse en febrero de 2004 y continúa desarrollándose con normalidad. En realidad se ha transformado en la forma habitual de coordinación de la actuación de los Servicios Jurídico-Administrativos, en lo relativo a fijación de criterios de tramitación de los procedimientos administrativos y de aplicación de nuevas disposiciones legales.

Ámbito subjetivo: intervienen catorce dependencias, con un total de setenta directivos, jefes y mandos intermedios relacionados directamente con la tramitación de acuerdos y resoluciones. Es destacable que en este proyecto estén participando, en mayor o en menor medida, todos los funcionarios de la Diputación que tienen relación con esta actividad.

Método de trabajo:

- Con una metodología de investigación, experimentación y aprendizaje por prueba y error se puso en marcha este proyecto. Es participativo, la participación es voluntaria, es abierto a todo el que desea colaborar, es transparente y de acceso permanente a todo lo realizado.
- Este proyecto se fundamentó en la identificación, de los problemas que tenían las dependencias en la tramitación de acuerdos y resoluciones y en trabajar conjuntamente en su solución.
- Se crearon en un primer momento seis grupos de trabajo, para las siguientes materias: contratación; personal; subvenciones; adaptación del Reglamento de Criterios de Aplicación de la Ley 30/1992; gestión del conocimiento jurídico y administrativo y el de “otros procedimientos”. Posteriormente se creó el “grupo de senderismo”.
- Algunos de estos grupos cuentan con subgrupos de apoyo para la preparación previa del trabajo y para la elaboración de los procesos y diagramas de flujo.

- La periodicidad de las reuniones es semanal o quincenal, su duración es de una hora, se levanta acta de todas las reuniones y los documentos elaborados están disponibles en un servidor para todos los que intervienen en la tramitación de acuerdos y resoluciones.
- En los grupos están representados de modo flexible todas las dependencias que intervienen en función de la materia.

7.2. Fase de diagnóstico

De modo participativo se definieron: los principales problemas existentes en la tramitación de acuerdos y resoluciones de la diputación; los objetivos del proyecto y los grupos de trabajo necesarios para la consecución de los objetivos.

Problemas identificados en la tramitación de acuerdos y resoluciones:

- a) Falta de homogeneización en la tramitación y ausencia de directrices.
- b) Excesiva relevancia del aspecto económico.
- c) Dilaciones en la tramitación.
- d) Necesidad de un sistema informático de seguimiento de expedientes.
- e) Acuerdos que tardan en ejecutarse o no se cumplen.
- f) Debe aplicarse igual rigor para todos en el contenido de los expedientes.
- g) Poca seguridad jurídica y poca celeridad.
- h) Escasa utilización nuevas tecnologías en publicidad convocatorias.

Objetivos establecidos para solucionar los problemas identificados:

1. Definir los procedimientos administrativos con sus trámites, como primer paso para su homogeneización.
2. Definir un sistema informatizado de archivo de acuerdos y resoluciones que permita un acceso ágil a los mismos y facilite la elaboración de memorias de gestión.
3. Adecuar el Reglamento Orgánico y el Reglamento de criterios de aplicación de la Ley 30/1992, a la nueva legislación y a las mejoras que se definan.

4. Agilizar la tramitación de los acuerdos y resoluciones, mejorar su adecuación a la legalidad, su calidad técnica, su motivación y la coordinación entre las dependencias.
5. Definir un sistema de información (cuadro de mando) de acuerdos que facilite información a los responsables, la ejecución de la planificación y el ajuste de acuerdos con la planificación estratégica.
6. Facilitar el cumplimiento de las exigencias de la Ley 30/1992 en lo que respecta a la comunicación a los ciudadanos.
7. Agrupar expedientes homogéneos en servicios/secciones especializados/as.
8. Mantener una coordinación permanente.

7.3. Fase de ejecución del proyecto

El proyecto se ha ejecutado fundamentalmente mediante la creación de los grupos de trabajo que a continuación se relacionan.

Grupos de trabajo creados para la consecución de los objetivos

1. Grupo de trabajo para el estudio de los **procedimientos de contratación**. Este grupo cuenta con dos subgrupos de estudio previo de los documentos. Ha celebrado un total de 39 reuniones y ha elaborado 30 fichas de procedimientos más otros documentos como procesos de trabajo y criterios de tramitación.
2. Grupo de trabajo para la **revisión del Reglamento de Criterios de Aplicación de la Ley 30/1992**. Ha celebrado un total de 29 reuniones y ha elaborado el nuevo reglamento que ya ha sido publicado en el BOP de 10 de noviembre de 2005. En este reglamento se incluye una relación de 130 procedimientos con indicación de plazo de resolución y efectos del silencio administrativo.
3. Grupo de trabajo para la elaboración de la **ordenanza de subvenciones**. Ha celebrado un total de 47 reuniones y ha elaborado un proyecto de ordenanza que está en fase de revisión por la modificación sustancial introducida por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el Impulso a la Productividad (BOE de 19-11-2005), que ha excluido de la aplicación de la Ley General de Subvenciones las subvenciones que las Diputaciones dan a los ayuntamientos. Además ha hecho 6 fichas de procedimientos, más otros documentos con criterios de tramitación de procedimientos en materia de subvenciones.

4. Grupo de trabajo para el estudio de los **procedimientos de personal**. Ha celebrado un total de 45 reuniones y ha elaborado una relación de 66 procedimientos en materia de personal (con indicación de plazos de resolución y efectos del silencio). Además ha concluido 14 fichas de procedimientos, procesos y protocolos de trabajo, así como los criterios de funcionamiento de los tribunales de selección y comisiones de valoración.
5. Grupo de trabajo de **gestión del conocimiento**. Este grupo está en una fase inicial de funcionamiento. Ha celebrado 6 reuniones y su objetivo es crear un banco de informes jurídicos, otro de sentencias y un tercero de incidencias especiales en la tramitación de expedientes.
6. Grupo de trabajo para el estudio de **otros procedimientos**. También se trata de un grupo de reciente creación (mayo 2005) que ha celebrado 15 reuniones. Se están estudiando las fichas de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, de policía de carreteras y de expropiación.
7. Grupo de **senderismo**. A las rutas que se organizan por el coordinador del proyecto, fuera del horario de trabajo, se invita a participar a todos los que están interviniendo en el proyecto. En el año 2005 este grupo ha organizado un total de 20 excursiones, con la participación de 250 personas, 219,7 Km. recorridos y 4.509 metros de altura de desnivel superados.

7.4. Evaluación del proyecto

La evaluación del proyecto se llevó a cabo mediante una encuesta, con una escala de 1 a 5, donde 5 era el máximo grado de acuerdo con la actuación y donde 1 significaba el máximo grado de desacuerdo.

Valoración de actuaciones ejecutadas o que se están desarrollando	Media
1. Revisión del Reglamento de criterios de aplicación de la Ley 30/1992	4,7
2. Estudio de los procedimientos administrativos de concesión de subvenciones	4,4
3. Estudio de los procedimientos administrativos de contratación	4,33
4. Estudio de los procedimientos administrativos de personal	4,33
5. Elaboración de la Ordenanza reguladora de las Subvenciones	4,3

Como puede apreciarse las actuaciones que se están llevando a cabo alcanzan un alto grado de consenso. La valoración que se efectúa es francamente positiva, el éxito de este proyecto está basado en la participación de todos los implicados, sin ella sencillamente no se hubiera ejecutado.

8. CONCLUSIONES

Como ya hemos indicado anteriormente las administraciones no son un campo fértil donde germinen las experiencias de modernización. Por esta razón es necesario que nos formemos, que nos conozcamos en profundidad y que ideemos “un camino”, formado por uno o varios proyectos de modernización, por el que transitar, con la participación de todos. Todo ello con el objetivo de generar las condiciones que posibiliten el cambio de nuestra administración.

En el reciente éxito editorial “La buena suerte. Claves de la prosperidad”¹³ se sintetiza que: “crear buena suerte únicamente consiste en.... ¡crear circunstancias!”.

Por tanto, es necesario que trabajemos para crear circunstancias en nuestras administraciones, ya que como decía Bernard Shaw: “Solo triunfa en el mundo el que se levanta y busca las circunstancias, y las crea si no las encuentra”.

¹³ Trías de Bes, F. y Rovira Gelma, A. (2004) La buena suerte. Claves de la prosperidad. Barcelona. Empresa Activa.

EL ASOCIACIONISMO Y LA RELACIÓN INSTITUCIONAL

Nieves Gómez Crespillo

*Presidenta de la Federación
Provincial de Asociaciones
de Mujeres*

Nos encontramos a principios del siglo XXI, y es muy necesario conocer el cómo, el porqué y para qué las mujeres seguimos asociándonos, aunque para algunas personas, este hecho lo consideren desfasado.

El Asociacionismo de las Mujeres nace de la necesidad que tienen de salir de su aislamiento, reivindicar un espacio y tiempo propios, así como de reinventar de otra manera su participación en la sociedad. Revisando la historia nos encontramos que en 1915, bajo la dirección de María de Maeztu, irrumpió en el panorama cultural el Lyceum Club Femenino, en el que participaron mujeres que sobresaldrán en el campo de la lucha por la igualdad: María Baeza, Pilar de Zubiaurre, Concha Méndez, María Teresa León y Ernestina de Champourcín, entre otras. El Lyceum Club no era sólo un punto de encuentro de mujeres, sino que lo importante era la labor cultural que se desarrollaba: se organizaban cursos, conferencias, exposiciones, conciertos, impartidos por los más prestigiosos intelectuales. Esta institución era una asociación de mujeres para mujeres, *"pronto se hicieron eco las voces varoniles, se las pintó como unas sufragistas ridículas o anglómanas, como ateas, enemigas de la familia cristiana, etc"* (palabras de Julio Caro Baroja). El estado de anonimato al que la mujer estuvo abocada, tanto en la educación, cultura y política fue la provocación para que se unieran.

En 1918 aparece la Primera Asociación Nacional de Mujeres, (reconocida como tal) compuesta básicamente por burguesas y católicas. Las anarquistas y socialistas,

debido a sus propuestas, demasiado avanzadas para la sociedad española del momento, quedaron fuera.

Hoy en día, en España, para formar una asociación sólo es necesario que un grupo de personas (un mínimo de tres) se reúnan y levanten acta donde hagan constar lo que acuerden voluntariamente, para servir unos fines determinados y lícitos según unos estatutos ajustados a la legislación vigente, ateniéndose a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, reconocido por la Constitución en su Art. 22. Actualmente, la historia ha avanzado y la mujer de hoy está en igualdad de condiciones, según dice el Art. 14 de la Constitución Española, pero aún así seguimos teniendo la necesidad de seguir defendiendo lo conseguido y después de todo este tiempo transcurrido, nuestro objetivo principal es la de conseguir la igualdad real.

El Movimiento Asociativo de Mujeres en Andalucía está muy vivo y es muy extenso. En el año 1989 en Andalucía existían 152 asociaciones, frente a las 1300 que existe en estos momentos, según estos datos facilitados por el I.A.M de la Junta de Andalucía unas 40.000 mujeres andaluzas pertenecen a Asociaciones, (un 12% de la población femenina de nuestra comunidad). En la provincia de Málaga están registradas 196, de las cuales 66 son de la ciudad y 130 de la provincia.(datos extraídos del programa ASOCIA).

Cuando hablamos de las edades de las mujeres asociadas, se desprende que la mujer joven no se asocia; lo cual no es sino parcialmente cierto. Las jóvenes sí participan activamente en el movimiento asociativo, aunque no en el de mujeres quizás por identificarlo con sus madres o las más mayores, pero están presentes en asociaciones madres y padres, mixtas juveniles, vecinales, ecologistas y profesionales, entre otras. Nuestro reto consiste en atraer cada día más mujeres jóvenes, que tomen el relevo de las reivindicaciones, que desde una ideología feminista, las mujeres de hoy reclamamos a la sociedad.

Desde nuestra federación (la compone 46 Asociaciones) se ha detectado que en líneas generales, las Asociaciones son poco conscientes de la importancia que tienen todas las actividades que realizan, pues a pesar de que “minimizan” este trabajo, constituye un instrumento fundamental en el camino hacia la igualdad. Desde la cultura, la formación, el ocio y la expansión, *reclamamos nuestro espacio cada vez con mas fuerza, por-*

que no se lo quitamos a nadie es nuestro. Por ello, uno de nuestros objetivos es la de formarlas, para que así se tome conciencia de la labor tan importante que se realiza en cada una de ellas.

La edad comprendida de las mujeres asociadas es de los cuarenta a ochenta años, mujeres que se acercan a la Asociación en busca de información general, formación profesional, participar socialmente, relacionarse con otras mujeres, hacer actividades, etc. En definitiva en busca de las relaciones humanas, la comunicación tan necesaria para desarrollo personal. Una vez comienzan a participar en actividades lúdicas, formativas, de reciclaje laboralmente hablando, de autoestima, reencontrándose a sí misma, a pensar en primera persona, descubriendo sus derechos, participando activamente en reivindicaciones, fomentando la amistad y la complicidad entre ellas, se dan cuenta que no están solas, que tienen mucha vida por delante y aprenden a buscar la felicidad que tenían perdida, son mujeres nuevas, en definitiva ser consciente de su *"poder personal"*.

Es necesario hacerles saber a nuestros políticos el trabajo y dinero que se ahorran las distintas Administraciones, con la labor voluntaria, solidaria y altruista que realizamos desde las Asociaciones, siendo creadoras de tejido social y de canales de participación, tan necesarias en una sociedad democrática. Pondremos por ejemplo a la seguridad social, porque, estas mujeres dejan de acudir al médico, repitiendo continuamente que se sienten mal, que no saben lo que tienen y el médico lo único que puede hacer es recetarle *"pastillas milagrosas"* que las dejan más muertas que vivas. También hay que hacer mención a la valentía de muchas mujeres que se encuentran con cargas de familiares enfermos, maridos, padres, hijos, deficientes mentales o incluso haciéndose cargo de criar y educar a nietos que por diversas circunstancias de la vida los tienen bajo su custodia, y hacen de enfermeras, cuidadoras, limpiadoras, de conductoras, cocineras, etc... porque sigue recayendo sobre la mujer toda la carga familiar y son consciente que ellas necesitan relevo a tanta presión, responsabilizando a otras personas de su alrededor. Como hemos dicho anteriormente aún sigue recayendo en la mujer este tipo de cuidados, por mucha Ley de Conciliación Familiar y Laboral que exista, creemos que no se le ha dado la necesaria información sobre ella, cuando es un canal directo hacia la igualdad. Pero no hay que lanzar campanas al aire, tenemos una asignatura pendiente, *las mujeres tenemos que aprender a decir NO.*

Por eso mismo nos hemos convertido en agentes de integración social, y por ello no podemos quedarnos impávidas mientras los políticos deciden sobre “nuestro bienestar social”, nosotras sabemos que necesitamos, como lo queremos y sobre todo, *queremos estar donde se toman las decisiones*. Reivindicamos la erradicación de la violencia de género, apostando por la prevención educativa, luchamos ante todo tipo de discriminación, reivindicamos pensiones de viudedad más justas, revisar las no contributivas, que se cumplan las pensiones alimenticias, las ayudas sociales y económicas a personas dependientes, a las cuidadoras, queremos formación ocupacional específicas, para las mujeres que se tienen que incorporar al mundo laboral, tras una separación o divorcio y no tienen preparación académica etc... desde las asociaciones se encuentra apoyo, recursos humanos, autoayuda, pero la respuesta a todas estas propuestas tiene que venir de la Administración.

En 1995 en la ciudad de Málaga se creó el Consejo Municipal de la Mujer, cuya función es la de servir de cauce de información y propuesta de gestión Municipal referida a las medidas de acción positiva para las mujeres, para promover la participación ciudadana; está integrado por las Organizaciones de Mujeres, Organismos Oficiales, Entidades Cooperativas, Profesionales y sindicales, cuyos intereses están implicados en la temática objeto del Consejo. Nuestro colectivo está representado por 64 Asociaciones, con la oportunidad de participar activamente en las acciones que se promuevan en beneficio de la mujer y la población en general.

Con respecto a la participación del IAM, de la Junta de Andalucía, somos partícipes del Programa Asocia, que tiene entre sus objetivos: La formación en nuevas tecnologías, para ello se va a dotar a las asociaciones de la formación y los equipos informáticos necesarios para crear una red de comunicación entre todas las asociaciones de nuestra comunidad autónoma, otro objetivo será configurar la representatividad de las mujeres como sociedad civil en los espacios políticos, consultivos y decisorios, y esperamos con gran expectación la Constitución del Consejo Andaluz de la Mujer, órgano de participación del movimiento asociativo. Las Organizaciones de Mujeres, podemos decir que hemos logrado con nuestro esfuerzo y tesón que se apruebe la Ley Integral, de igual manera estamos aportando sugerencias para la próxima Ley Integral Autónoma, y en todo aquello que se nos requiera y consideremos que debemos aportar cuantas acciones sean necesarias para lograr el bienestar social. Por lo que vemos, estamos ocupando puestos decisivos de participación, sólo nos queda tener muy claros cuales son nuestros objetivos y luchar por ellos.

Y por último, resaltar que las mujeres tenemos asignaturas pendientes para alcanzar la ansiada igualdad, *debemos aprender a soltar, a comprender y aceptar que el hombre puede querer y cuidar a sus hijos e hijas con el mismo esmero que las mujeres, que debemos irrumpir en la vida laboral en aquellas profesiones, anteriormente masculinizadas y sobre todo estar unidas, delegar en nuestras representantes apoyándolas en aquello por lo que luchamos, por una sociedad mas justa e igualitaria.*

Todo esto y mucho más se realiza en las Asociaciones de Mujeres, así que, para concluir el tema, queda notablemente claro que las Asociaciones de Mujeres tienen sentido de seguir existiendo, aunque haya pasado un siglo, de la primera, todavía nos queda mucho para que la sociedad entera realice el cambio y seamos realmente iguales, con los mismos derechos, sin género de duda.

Nota: Se han recogido datos del libro "Españolas del Siglo XX Promotoras de la Cultura", de la Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ESTADO DEL BIENESTAR

Adolfo García Gálvez

*Secretario de la Federación
Provincial de Asociaciones
de Vecinos "Unidad"*

ORÍGENES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Analizar los orígenes de la solidaridad y con ello los del Estado del Bienestar nos permite comprender como evolucionan las diferentes formas de afrontar los problemas sociales y que papel juega la iniciativa social en los diferentes momentos históricos, cuales han sido sus formas de intervención y como han llegado a la situación actual.

Conocer las distintas formas de intervención que aparecen en los distintos movimientos históricos como evolución de las anteriores nos pueden ayudar a conocer las características del actual Estado del Bienestar.

Edad Media

Durante este periodo de tiempo y en un primer momento la ayuda a los demás se desarrollaba a través de la familia y de las relaciones de buena vecindad (Casado y Guillén, 1986) (1), es la solidaridad vecinal o familiar quien actúa cuando un ciudadano tiene problemas, los señores feudales también daban cierta protección y refugio a los vasallos que formaban parte de sus feudos, pero por otro lado, contribuían a su explotación sistemática, pero hay que destacar, que en este tiempo las acciones caritativas no solo se dirigían a los miembros de una familia, un feudo o un gremio, sino que

los beneficiarios eran los excluidos que no estaban sujetos a la protección de los sistemas anteriores, esta forma de caridad estaba ligada a sentimientos religiosos y piadosos siendo la Iglesia quien se ocupaba de la atención de pobres y marginados, ayudada en esta labor por nobles movidos por sentimiento piadosos y religiosos.

Edad Moderna

Progresivamente en esta época se va reduciendo la protección feudal y eclesiástica que se produce en la Edad Media y comienza a tener importancia la beneficencia pública, la cual ya no es ejercida, a diferencia de la caridad, por la iglesia o por nobles con medios económicos, sino que el protagonismo lo ocupan los ayuntamientos. Esta acción de beneficencia pública por un lado, trata de reprimir la pobreza y la mendicidad, y por otro lado, se comienza a pensar en el hombre desvalido que no puede quedar a merced de las ayudas de sus semejantes ni de las instituciones, y por tanto, se necesita establecer una ayuda social pública que pueda cubrir las situaciones de necesidad de los individuos.

Edad Contemporánea

A partir de la Revolución Francesa, con la nueva sociedad que surge desde los principios de igualdad, fraternidad, y libertad, comienza a considerarse al marginado como un ciudadano más con derechos y deberes. Aparece la asistencia social como segundo sistema de protección social, el Estado comienza a ocuparse de los problemas de los pobres y marginados como una obligación inherente a su propia concepción y no como una tarea residual.

La asistencia social aparece como un conjunto más o menos sistematizado de principios, normas y procedimientos para ayudar a individuos, grupos y comunidades para que satisfagan sus necesidades y resuelvan sus problemas.

El desarrollo industrial de la segunda mitad del siglo XIX provoca un agravamiento de la marginación sobre todo en los cinturones de las grandes ciudades, producto de una industrialización vertiginosa y de una inmigración masiva sin la más mínima planifica-

ción, se produce un crecimiento incontrolado de las urbes que se rodean de grandes cinturones de miserias, pudiendo considerar la intervención en este periodo como filantrópico- asistencial. El protagonista de la acción pasa a ser esa potente burguesía que cada vez crece más en las ciudades a consecuencia del desarrollo industrial. La filantropía es un espíritu de buena voluntad activa hacia los semejantes, basado en la idea y el sentimiento de fraternidad humana, es una forma laica y más racional de la caridad cristiana, que sirvió para humanizar la situación de grupos marginados aunque sin atacar las raíces de sus problemas.

El Estado del Bienestar

Progresivamente a lo dicho con anterioridad, se va produciendo un cambio cualitativo importante, paulatinamente comienzan a aparecer valores de solidaridad, produciendo un cambio significativo en las diferentes formas de acción, como manifiesta Peces Barba “ *la caridad producía beneficencia y la solidaridad produce servicios sociales* (Peces Barba, 1991) (2). Este cambio de la caridad a la solidaridad es fundamental en la evolución histórica de la atención a los ciudadanos.

Características del Estado de Bienestar

En el Estado del Bienestar, se considera que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos a lograr una determinadas cotas de bienestar, por ello, cuando existen colectivos que no pueden acceder a esas cotas, se ponen en marcha mecanismos correctores que tratan de solucionar esta situación. Se interviene para modificar el medio social y mejorar las condiciones de vida que resultan negativas o perjudiciales para determinados grupos humanos. No solo se actúa sobre las necesidades, sino sobre todos aspectos que las generan. Son acciones que pretenden hacer realidad el bienestar social poniendo en marcha una acción transformadora, de un modo sistemático y técnico. Se asumen que son problemas sociales y por lo tanto afectan a grupos y comunidades, su forma de actuación es macrosocial, considerando fundamental la participación activa de los ciudadanos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Participación Social, es un fenómeno muy extendido en Europa, sobre todo en los países de la Europa Occidental, con una población total de más de 400 millones de ciudadanos, más de la mitad pertenecen a una organización no gubernamental (Jarre, 1991) (3) en la Unión Europea algunas estimaciones hablan de entre una tercera parte y la mitad de la población: aproximadamente cien millones de personas (Comisión de las Comunidades Europeas 1997) (4). Esta participación social es irregular entre los distintos países católicos y protestantes o entre el Norte de la Europa occidental, donde la participación es más frecuente y la Europa Meridional, en cualquier caso suponen un potencial enorme de ciudadanos dispuestos a apoyar y colaborar en los diferentes proyectos y tareas.

En nuestro país, se ha producido un incremento espectacular de la pertenencia a asociaciones desde comienzo de la década de los noventa. En la actualidad el grado de asociacionismo estaría en torno a 40%. Este dato nos viene a confirmar que el incremento de ciudadanos que participan en asociaciones ha sido importante, pero aún así, nos encontramos que el hecho paradójico que mientras en los ochenta se produce un descenso importante de asociaciones, el número de estas prácticamente se duplica, Cada vez existía mas asociaciones pero menos asociados, ahora bien este incremento de participación no quiere decir que nos encontremos ante una sociedad civil fuerte y bien estructurada *“El país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil. (Subirat, 2001) (5).*

El Valor de la unión ciudadana

España se encuentra afectada de un proceso de globalización que limita la propia soberanía del Estado, factores que advertimos son: un parón democrático consciente de las instancias de poder al alejar la política de los ciudadanos, unos mercados financieros especulativos que escapan al control de los estados, un consumo medio ambiental del planeta, y por último, un recorte drástico y generalizado del Estado del Bienestar. Podemos concluir que el ser humano como individuo y como parte de un colectivo no es el principal objetivo de la actividad política, económica cultural y social.

Tiene sentido pues la existencia de un movimiento ciudadano que busque la transformación social y aporte nuevos valores que tenga su fundamento en la solidaridad en la igualdad, en la justicia y en la libertad. Forman parte de la sociedad que queremos: la participación ciudadana, la extensión de la igualdad en lo político, en lo social, en lo económico y en lo cultural, la libertad y la mejora del Estado del Bienestar avanzando en calidad de vida y la protección de los recursos del planeta, el movimiento participativo, aboga por la intervención social generalizada trabajando desde lo que importa a la gente,

La Participación como derecho ciudadano

Si bien es cierto que la participación constituye un derecho básico de la ciudadanía y un valor clave de la democracia, ésta ha venido desarrollándose en nuestro país solo desde su vertiente representativa, delegando en otros lo que debe ser el alimento diario de los ciudadanos; su actividad en el gobierno de todos.

Asistimos en la sociedad española a un déficit de democracia en un doble sentido. De una parte, los derechos de ciudadanía política se desarrollan solo parcialmente al no estar presente uno de los valores clave de la democracia; la participación activa de los ciudadanos, de otra parte, asistimos día a día al sistemático desmontaje de los logros sociales alcanzados en nuestro incipiente Estado del Bienestar y la provisión pública y servicios básicos.

Por lo tanto, como *protagonistas de la democracia participativa, le corresponde al movimiento ciudadano ejercer y profundizar en el concepto de ciudadanía hoy: extender la democracia realizando una opción clara por la participación ciudadana articulando a los ciudadanos para que sean capaces de plasmar en un proyecto común sus demandas y reivindicaciones.* (Juan Rey, 1998)(6).

De donde parte el Movimiento Vecinal

Las asociaciones de vecinos iniciaron su actividad entre los años sesenta y setenta, en los barrios periféricos de algunas grandes ciudades. Fue la existencia de graves problemas de vivienda y urbanismo lo que movilizó a los vecinos y provocó su organización.

Aprovechando el marco legal abierto con las asociaciones de cabeza de familia y las posibilidades que ofrecía la Ley de Asociaciones de 1964, se constituyeron rápidamente decenas de asociaciones en Madrid, Barcelona y Bilbao.

Evitar la expulsión de los barrios por medio de los planes parciales, reivindicar la erradicación del chabolismo o exigir que las viviendas construidas por el franquismo el llamado chabolismo vertical fuesen remodeladas, fueron algunas de las principales reivindicaciones que pusieron en acción solidaria a miles de vecinos y sentaron las bases de este importante movimiento denominado movimiento vecinal.

En un primer momento, las asociaciones de vecinos surgieron en los barrios extremos, en zonas de trabajadores para implantarse con posterioridad en los viejos cascos de los centros de las ciudades y en poco tiempo, el movimiento asociativo de los vecinos se extendió rápidamente por todos los barrios y pueblos del territorio español. El proceso de crecimiento urbano de carácter enteramente especulativo, generó una situación en la que el problema de la vivienda resultó fundamental. No se trataba solamente de la falta de vivienda y de la generación de núcleos chabolista, sino de la pésima calidad de las viviendas para dar cobijo a los colectivos carentes de posibilidades, en estos barrios no existían infraestructuras básicas como la luz agua, alcantarillado etc ...en este contexto, la ciudad creció contra los ciudadanos, sin espacio para la convivencia y las actividades comunitarias, en un proceso de ausencia total de libertades democráticas lo que dificultaba e impedía el intercambio y la comunicación, por lo tanto, lo que intentaron las asociaciones de vecinos no fue solo dar soluciones a los déficits existentes, sino ante todo, favorecer el encuentro y la acción solidaria, no fue otra cosa que la construcción de un movimiento activo en los barrios.

El barrio se convirtió en un núcleo organizativo vivo, en el que junto a la movilización por un problema concreto, las asociaciones de vecinos abordaban todos los asuntos de la vida diaria, reivindicando el derecho a la participación, siendo casi las únicas organizaciones que han hecho de la participación su objetivo fundamental de trabajo para resolver sus problemas y aumentar la calidad de vida, para lograr que la cultura de participativa empiece a ser un hecho, al menos solicitado por la sociedad.

Infinidad de acciones relacionadas con el urbanismo, el consumo, la cultura, la vivienda, la igualdad de oportunidades, la atención a los más necesitados, la acción social,

el medio ambiente, nos hacen valedores de un reconocimiento de las Administraciones y un referente continuo de los ciudadanos.

Las asociaciones de vecinos ante el Estado del Bienestar

El gran esfuerzo realizado en los últimos años por la sociedad española, y en especial por los trabajadores, ha logrado elevar sustancialmente el nivel de protección y consolidar el Estado del Bienestar, de hecho la España de hoy es muy diferente a la de hace unas décadas estamos en un país con una democracia consolidada con nuevos sectores económicos financieros emergentes y con un proceso imparable de integración en la unión Europea.

Durante estos últimos años, el Estado ha jugado el papel de agente económico y social permitiendo una distribución de la riqueza al margen de las reglas del mercado y fomentando la calidad de vida de los ciudadanos , todo ello, nos ha aproximado a la realidad de nuestro entorno europeo.

En los próximos años las asociaciones de vecinos, serán cada día más indispensables y más útiles, porque el Estado del Bienestar surgido después de la segunda guerra mundial con el propósito de facilitar servicios públicos para casi todas las necesidades de todos los ciudadanos no da más de sí.

La crisis del Estado del Bienestar, acaecido durante estos últimos años concede un protagonismo singular y creciente al Movimiento Vecinal, quien se plantea defender desde una perspectiva progresista solidaria y equitativa, y como uno de los garantes de la cohesión y articulación social, los logros alcanzados por el incipiente Estado del Bienestar en nuestro país, en temas tan importantes como la sanidad, la vivienda, la educación la cultura.

Es imprescindible diseñar entre todos una nueva perspectiva que siga garantizando los fundamentos de equidad social, cohesión territorial y limitación de la desigualdad. Por lo tanto, para acercar los servicios públicos a los ciudadanos se necesitan organizaciones intermedias que den respuesta a los ciudadanos en el mismo espacio en el que surgen las necesidades, de ahí la importante existencia de las asociaciones de vecinos en nuestros barrios.

¿Que sociedad queremos?

La democracia participativa, consiste en garantizar al ciudadano la posibilidad de intervenir, poniendo a su disposición todas las nuevas capacidades tecnológicas para contrastar los intereses colectivos, de decidir periódicamente sobre inquietudes colectivas y de asumir responsablemente las decisiones adoptadas.

Las asociaciones de vecinos, entendemos que los grandes debates y estrategias urbanas deben ser el fruto de la construcción cotidiana desde las demandas y necesidades colectiva de los ciudadanos, nuestra misión se concentra en potenciar y estructurar un movimiento emergente y fuerte en red, de pensamiento y acción política, las asociaciones de vecinos queremos situar a los ciudadanos y su plural calidad de vida en el centro de todas las decisiones para las ciudades y cooperar en la renovación de la democracia desde una ciudadanía activa que construye una ciudad directamente con los ciudadanos y con otras organizaciones administrativas y asociativas.

Se trata de hacer la vida más vital, mejorando la salud, y la seguridad individual y colectiva. De combatir las plagas de pobreza y de la exclusión social, de elevar los niveles de educación, y de mejorar el acceso a la información, de realizar un uso equilibrado de los recursos naturales, etc...

Las ciudades que queremos deben ser humanas solidarias vertebradas y seguras donde los ciudadanos puedan participar y sentirse como tales, donde tengan más a mano la administración, donde vean que la calidad de vida no consiste en consumir más sino en compartir colectivamente mayores cotas de bienestar y en mejorar la convivencia y sociabilidad usando los recursos racionalmente con el horizonte de garantizar a las generaciones futuras un marco de ciudades habitables. (Federación T. De AA.VV. " Unidad ") (7)

BIBLIOGRAFÍA

- (1) **Casado, Demetrio y Guillén, Encarna** "Los servicios sociales en perspectiva histórica" Documentación social nº 64, Madrid 1986.
- (2) **Peces Barba** "Humanitarismo y solidaridad social" Colección Solidaridad nº 1 Fundación ONCE Madrid 1991.
- (3) **Dirk Jarré** "La Iniciativa Social y Humanitaria en Europa Occidental" Colección solidaridad nº 1 Fundación ONCE, Madrid 1991.
- (4) **Comisión de las Comunidades Europeas.** "El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europea, Comunicación de la Comisión Bruselas 6.06.1997.
- (5) **Subirat, Joan** "Sociedad Civil y Voluntariado. Responsabilidades colectivas y valores públicos en España. Documentación social nº122.
- (6) **Rey, Juan** "Guía para las Asociaciones de Vecinos. Biblioteca Básica Vecinal 1998.
- (7) **Federación T. de Asociaciones de Vecinos "UNIDAD".** " Carta Ciudadana" 2003.

GOBERNANZA LOCAL

Manuel Zafra Víctor

*Director General de
cooperación local. MAP*

Este ensayo tiene dos partes. La primera es una reflexión sobre la gobernanza destacando las tribulaciones de un concepto al que se le pide que genere unas condiciones que son las mismas que explican su emergencia. Analiza también la gobernanza a la luz de la teoría de la democracia, no siempre la concertación público-privada resulta aceptable con criterios democráticos, es cierto que el estado no puede ordenar una sociedad compleja desde la jerarquía pero tampoco puede abdicar de garantizar la participación de todos con independencia de sus recursos económicos. La gobernanza supone un reto para la tradicional teoría del estado porque como ingeniosamente notara Schimtter, no es lo mismo hacer una teoría del estado que meter al estado en una teoría.

He creído oportuno considerar una crítica inteligente a la tesis que prescribe el paso de un gobierno prestador de servicios a un gobierno catalizador de agentes sociales, de asociaciones cívicas y de otros gobiernos. En buena medida, la gobernanza consiste en conceder prioridad al liderazgo político sobre la gestión operativa. Colin Crouch, sin embargo, piensa que no hay buen gobierno si los poderes públicos externalizan o privatizan los servicios públicos. El lector juzgará si entre ambas posiciones hay contradicción.

La segunda parte se dedica a la gobernanza local en España partiendo del dato de la fragmentación municipal y de la necesidad de promover agrupaciones supramunicipales fuertes que equilibren unas relaciones intergubernamentales fuertemente asimétricas.

El tema elegido para enmarcar la cuestión es la cooperación local y la propuesta de convertirla en financiación incondicionada. Se analizan las ventajas y los inconvenientes de esta tesis con la conciencia de que hay en juego dos bienes valiosos: la coordinación y la autonomía cuyo ajuste no se produce espontáneamente sino que debe ser inducido. De esta aspiración trata la gobernanza.

El debate sobre la gobernanza

L. Metcalfe publicó un artículo a principios de los noventa donde apremiaba a la gestión pública para que pasara de la imitación a la innovación¹. Consideraba que la externalización, la privatización y otras formas de desregulación no constituían el remedio a las carencias de la gestión pública. Su propuesta se dirigía a identificar el rasgo diferencial de lo público, lo que el mercado no puede proveer. En esta línea de razonamiento, Metcalfe, analiza los bienes públicos y la lógica de la acción colectiva ponderando tanto los fallos del mercado como los del estado, criticando tanto el racionalismo como el incrementalismo en la elaboración de políticas. Esta visión equilibrada enmarca bien el debate sobre la gobernanza, rechaza el racionalismo identificado con la jerarquía, el control y el conocimiento exhaustivo y el incrementalismo definido como el ajuste mutuo, espontáneo y negociado que diluye la responsabilidad en un proceso sin sujeto.

La gobernanza intenta superar ambas formas de entender la política: descarta el control jerárquico en un entorno de complejidad e incertidumbre pero quiere articular, a partir de las diferencias, un espacio común que desbloquee los dilemas del prisionero provocados por la paradoja de la acción colectiva: aun sabiendo que todos mejoran con la cooperación, nadie coopera si no tiene la certeza de que los demás también lo harán.

En un entorno complejo dominado por organizaciones independientes es muy difícil promover acción colectiva desde un centro al que no basta ni la soberanía ni el imperium para obligar a colaborar. Pero tampoco se puede esperar a que la multitud de

¹ Gestión Pública: de la imitación a la innovación en *De Burócratas a Gerentes* Carlos Losada Ed. Banco Interamericano de Desarrollo 1998.

actores cobren conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente, la complementariedad de los intereses no es una realidad que surja espontáneamente, se necesita un marco regulador que los acerque. Los poderes públicos no son omnipotentes como prescribe el racionalismo pero tampoco impotentes como describe el incrementalismo. Entre la omnipotencia y la impotencia hay una gama de posibilidades y la gobernanza debe encontrar un espacio entre ambos extremos.

La dificultad para teorizar la gobernanza quizás radique en que los fines que pretende conseguir coinciden con las condiciones para su ejercicio. La gobernanza se instala, como se ha expuesto, en el círculo vicioso de la acción colectiva: no hay gobernanza porque las condiciones no lo permiten y no lo permiten porque no hay gobernanza. R. Mayntz ha señalado el contraste entre el tipo ideal de sociedad en el que la gobernanza acrecienta el capital social y la realidad de unos países atrapados por la rivalidad y desconfianza de sus actores que se traduce en fuga de capitales y corrupción. La gobernanza exige pensar a largo plazo mientras que en sociedades con bajos índices de gobernanza todo se conjura para la sobrevaloración del presente. El eslabón perdido hay que buscarlo en un liderazgo político capaz de articular las estrategias particulares en un proyecto compartido. Como tantas veces se ha notado, la empresa es tan fascinante como desalentadora porque el liderazgo supone asumir en solitario los costes de la acción colectiva.

A juicio de Metcalfe la *governance* consiste precisamente en un ejercicio de liderazgo público para conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes. El verbo es articular. La gobernanza no implica fusión o desaparición de las estrategias particulares en una estrategia única, es algo más sutil, más difícil de manejar que entronca con la máxima de El Federalista *e pluribus unum* y se opone a la *union sacrée* de la voluntad general rousseauiana. No hay una voluntad general frente a la que las voluntades particulares deban ceder, hay un interés general forjado a partir de un proceso de articulación de intereses particulares.

No hay tampoco un estadio ideal donde la diversidad adquiera coherencia y unidad, por adoptar la imagen gráfica de Metcalfe: no hay un gran barco que pilotar sino una flotilla en diferentes direcciones. Esta imagen, sin embargo, no significa desconcierto que haya que ordenar sino pluralidad que hay que articular para que en lugar de provocar rivalidad destructiva genere interdependencia creadora.

Z. Bauman lleva razón cuando interpreta la crisis no como un trastorno transitorio hasta la normalidad². Crisis deja de significar excepción y pasa a indicar una situación estable, el estado normal de la condición humana. El entorno de la gobernanza es un entorno de crisis continua, de ausencia de certeza, de contingencia, de falta de fundamento último. Como la democracia, la gobernanza se vuelve improbable e incierta. En este contexto de crisis, la gobernanza introduce criterio (Bauman rescata la etimología griega), un norte hacia el que dirigirse cuando la hoja de ruta no marca un itinerario seguro. Es como el verso de Machado: hacer camino al andar.

El Consejo de la OCDE adoptó en 1995³ el primer estándar internacional sobre calidad de las regulaciones, los diez interrogantes del *checklist* pueden servir de criterio (en el sentido de Bauman) para evaluar la gobernanza. Basta con enumerar las preguntas para tener un catálogo de buen gobierno: 1-¿Ha sido identificado correctamente el problema, su naturaleza, su génesis y los actores e intereses implicados? 2-¿Se encuentra justificada la acción de gobierno dada la naturaleza del problema, los costes y los beneficios de la acción realistamente estimados y los mecanismos alternativos existentes para enfrentar el problema? 3-¿Constituye la regulación la mejor forma de acción o existen instrumentos alternativos más convenientes en términos de coste-beneficio, impactos redistributivos o requerimientos administrativos? 4-¿Respeto la regulación propuesta, en su contenido y procedimiento de elaboración, las exigencias del Estado de Derecho? 5-¿Se adopta la regulación en el nivel más apropiado? Y cuando varios niveles gubernamentales están implicados, ¿se han previsto los niveles de coordinación necesarios? 6-¿Los beneficios esperados explícitamente de la regulación justifican sus costes de acuerdo con un análisis y estimación realistas? 7- ¿Se ha determinado previamente y hecho transparente la distribución de costes y beneficios que la regulación producirá entre los diversos intereses y grupos sociales? 8-¿Resulta la regulación clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios? 9-¿Han tenido todos los grupos interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista y han estado efectivamente considerados? 10-¿Cómo se conseguirá el cumplimiento efectivo de la regulación?

² *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica 2001.

³ Citado por J. Prats en *Necesidad y Sentido de la Reforma de las Administraciones Públicas*. Estudios para la Reforma de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública 2004.

Este examen *ex ante* de cualquier política reconoce que cualquier decisión pública tiene una repercusión desigual en la sociedad y suscita reacciones diferentes en función de la capacidad de organización de los colectivos afectados. Indica también que el estado no tiene el monopolio de la decisión, dispone, claro está, de los medios para obligar pero no para garantizar la viabilidad de la política. Que una política sea viable depende de la colaboración de agentes sociales, de otros niveles de gobiernos, de otros departamentos... pero no basta con que sea viable. La gobernanza tiene que ser democrática. En el listado de la OCDE queda clara la exigencia de identificar quien gana y quien pierde (coste y beneficio) con una política. Una cuestión tan espinosa como necesaria de reflexión es la compatibilidad de la gobernanza con la teoría de la democracia. Los grupos mejor organizados presionan para la defensa de intereses particulares no siempre generalizables, las políticas de beneficios concentrados y costes difusos son viables pero no democráticas, ponen de manifiesto los déficits de legitimidad donde los votos se cuentan pero los intereses se pesan.

La gobernanza, por tanto, además de efectiva debe asegurar la democracia equilibrando las reivindicaciones de los grupos bien organizados con los derechos de la ciudadanía. No se trata solo de conseguir que organizaciones formalmente autónomas se vuelvan funcionalmente interdependientes, es necesario también garantizar el acceso a los bienes y servicios públicos a quienes no disponen de medios para presionar. Cuando, con razón, se dice que el estado en solitario no puede promover el desarrollo, se ha de añadir, igualmente con razón, que tampoco será posible sin el estado. El estado no es un actor más, no es el único pero no actúa en paridad a los otros poderes, como se exponía al principio, no es omnipotente pero tampoco impotente. La gobernanza redefine el lugar del estado y del gobierno en el proceso político.

Este nuevo papel del estado que evoluciona de la *gobernación por el gobierno* a la *gobernación con el gobierno* ha de tener en cuenta esta importante salvedad. Recientemente se ha publicado en España el libro de C.Crouch *Posdemocracia*⁴, una crítica aguda y controvertida de una tesis muy popular divulgada por Osborne y Gaebler en su libro *La reinención del gobierno*: la genuina función del gobierno no serían tanto la prestación directa de servicios (gobernación por el gobierno) como la dirección política en régimen de *partenariado* con la sociedad. La consigna es llevar el

⁴ Taurus Madrid 2004.

timón en lugar de remar. Los autores juegan con la etimología de gobierno para advertir que cuando un gobierno se dedica a la provisión directa de los servicios desnaturaliza su sentido, como si en lugar de llevar el timón, se dedicara a remar. Esta tesis hizo en su momento fortuna e inspiró la corriente de la Nueva Gestión Pública.

Colin Crouch somete esta posición a una dura crítica porque, a su entender, cuando el estado privatiza o externaliza un servicio público pierde el control y queda a merced de la empresa que lo presta. A fuerza de desprenderse de la gestión directa de servicios, el estado o los gobiernos locales caen en una necesidad institucional que los incapacita frente a las empresas privadas, pierden el contacto con la ciudadanía y se privan de un retorno fundamental para mejorar la gestión. Aunque Crouch no habla de clientes, sus críticas se dirigen a la degradación del ciudadano a consumidor exigente que espera una compensación proporcional a los impuestos que paga. Al final esta forma de entender el gobierno desactiva el civismo y provoca una ciudadanía de baja intensidad replegada en el bienestar privado, insolidaria y despreocupada de lo público.

Los riesgos de necesidad institucional que denuncia Crouch son ciertos pero no lo es menos que el estado comete fallos, no sólo los que pregonan los teóricos de la elección racional, trabajos como los Crozier pusieron en su día de manifiesto que los funcionarios emplean su poder para obtener ventajas personales, la presunción de unos servidores públicos imparciales que aplican la ley con eficacia indiferente, es un mito insostenible. Además una sociedad compleja no admite la racionalidad burocrática. Un Ayuntamiento, por ejemplo, es una organización infinitamente más complicada que cualquier empresa privada. Una fábrica que hace coches puede concentrar sus energías en un solo producto. Un ayuntamiento presta multitud de servicios cada uno con su singularidad, con personal de perfiles distintos, la tipología de organizaciones elaborada por Mintzberg confluye en un ayuntamiento, desde la burocrática a la adhocrática. Esta heterogeneidad no tolera siempre la gestión directa, si las circunstancias lo permiten (mercado competitivo) conviene externalizar la provisión de un servicio dejando claras las condiciones y partiendo de una premisa: los poderes públicos deben intervenir cuando añadan valor a la producción del servicio decidiendo su creación, definiendo los derechos y requisitos para el acceso, en la asignación de recursos, en el control del cumplimiento de los acuerdos, en la vigilancia y evaluación de resultados.

Como ha escrito Albert Serra⁵, la opción fordista es inviable para una organización extremadamente compleja, la internalización total de los servicios fracasa en un ayuntamiento abocado a la imposibilidad de especialización técnica. Entre la externalización total con la consiguiente dejación de responsabilidad pública y la autarquía del monopolio, como siempre, median matices que los gobiernos locales deben explorar para evitar la oscilación pendular que no deja alternativas entre la privatización y la gestión directa.

Un reto clave de la gobernanza local es la buena gestión relacional con los sectores privado y no lucrativo. Una experiencia de gestión impulsada por la Diputación de Barcelona, la Oficina Técnica de Cooperación, señala correctamente que el servidor público de la gestión directa difiere del encargado de la supervisión y control de un servicio externalizado. El primero tiene un perfil más técnico, mientras que el segundo necesita habilidades directivas y capacidad para evaluar los resultados.⁶

Este es sin duda uno de los puntos críticos. El libro de Colin Crouch traza un sugerente paralelismo entre la empresa-red que vende una marca pero que tiene diseminada por el mundo la producción repartida entre diversas empresas y el estado privatizador reducido a una simple carcasa, cautivo de las diferentes empresas que prestar los servicios. Como advertencia contra la euforia externalizadora es totalmente oportuna, como remedio contra las deficiencias del sector público, resulta fuera de lugar. El terreno abonado para la corrupción que Crouch ve en la connivencia entre proveedores y empresarios privados con los funcionarios públicos, es un mal equiparable al poder de los funcionarios en la provisión directa del servicio, a su autonomía para fijar los ritmos, para conceder prioridad a un asunto sobre otro, para ocultar o pasar al gobierno la información que les interesa... ya se ha comentado las zonas de incertidumbre que la burocracia controla, desde el vértice jerárquico al nivel más operativo, los servidores públicos disponen de un considerable margen de maniobra para favorecer o entorpecer una política.

Uno de los mejores trabajos sobre gobernanza local mantiene que el estilo de gobernanación ha experimentado un cambio importante *desde un enfoque estrecho de miras*

⁵ *Los Servicios a las Personas* en Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autònoms i Locals.- Barcelona 1997.

⁶ *Manual per a la gestió de projectes tècnics*.-el valor afegit del mètode OTC.- diputación de Barcelona 1998.

en la organización directa del suministro de servicios en el ámbito local a una mayor preocupación por la dirección y la ciudadanía de la comunidad. Gerry Stoker insiste en la idea y aconseja la provisión de servicios desde una mentalidad desprejuiciada, contingente, como corresponde a unos tiempos que han perdido cualquier asidero seguro, el fundamento último al que antes se hacía referencia se ha desvanecido y nos vemos forzados a examinar las situaciones concretas, la gobernanza emerge justamente por esta razón, para calibrar en cada caso, la decisión más oportuna.

La original reflexión de Bauman sobre la crisis como el estado normal de la condición humana significa que el precedente no guía la actuación presente, la rutina de lo conocido desaparece y el mundo se vuelve impredecible. Entonces la crisis recupera su sentido etimológico, criterio. Necesitamos criterio y el criterio es algo incompatible con un mundo cerrado perfectamente coherente, es incompatible con la ideología como *idea lógica*. Dejo la palabra a Stoker:

No hay una dimensión ideológica al decidir quien suministra los servicios, ni una moral concreta en la gente que recibe su salario directamente de estado. Nuestra premisa es que si el suministro interno puede resultar apropiado en algunas circunstancias, en otras muchas los suministros del sector privado o voluntario proporcionan mayores ventajas.⁷

Las polémicas conclusiones de *Posdemocracia* sobre la necesidad institucional de los poderes públicos ubican el debate de la gobernanza en el ámbito adecuado: el valor añadido del gobierno no está en la forma de provisión de los servicios públicos sino en su capacidad para promover la cooperación entre organizaciones independientes.

Gobernanza como gestión de redes territoriales

Si el concepto de gobernanza se abre camino con dificultades, la gobernanza local genera aún más perplejidad. El tópico dice que los gobiernos locales se dedican a la prestación de servicios públicos puntuales como el alumbrado, la higiene de las calles, la

⁷ *El trabajo en red en el Gobierno local: una meta deseable, pero... ¿es posible alcanzarla?* En Redes Territorios y Gobierno.- Joan Subirats Coordinador.- Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona Centro Ernest Lluch...- pag. 358.

recogida de basuras, el suministro de agua potable, el matadero, el cementerio... la larga lista de los artículos 25 y 26 de la LBRL. Es verdad que se ha abandonado la idea del municipio como una asociación natural con intereses privativos (una temprana sentencia del Tribunal Constitucional dejó sentado que no se partía de los intereses naturales) pero permanece de alguna manera cuando se repite que los ayuntamientos son corporaciones con autonomía administrativa.

Si se ha defendido en la primera parte de este trabajo que la gobernanza no descuida la importancia de la provisión de servicios pero se centra en la gestión de redes, parece evidente que quien hable de gobernanza local tiene la carga de la prueba. Pues bien, la tesis que aquí se sostiene es que, como constata Stoker, los gobiernos locales deben superar la etapa de meros prestadores de servicios y ejecutores de las políticas formulados por gobiernos de nivel más amplio y pasar a ser auténticos gobiernos con liderazgo político para hacer efectivo el principio de subsidiariedad recogido en la Carta Europea de Autonomía Local.

Sea por la inercia, sea por la fuerza de la tradición, el gobierno local tiene bajas capacidades para la gobernanza. Otros factores contribuyen a que los municipios queden varados en la etapa de provisión de servicios: España presenta un mapa municipal muy fragmentado con 8.107 municipios cuya superficie media es de algo más de 62 Km y una población de aproximadamente de 5000 habitantes. Desagregando estas cifras la realidad se vuelve todavía más elocuente: la gran mayoría de los municipios españoles –6.960- no supera los 5000 habitantes (el 85.85%). Solamente el 3.74% supera los 20.000 habitantes. Alguien puede pensar, sin que le falte razón, que hablar de gobernanza que en los 6.950 municipios con menos de 5.000 habitantes es una ironía, en estos pueblos ya se pueden dar por satisfechos con cubrir las necesidades más elementales. Sin embargo, la atomización municipal española no puede ser una permanente excusa para mantener unas condiciones que fijan a los ayuntamientos en una posición política muy subordinada.

Con este panorama uno de los desafíos más urgentes del municipalismo español es dotarse de una supramunicipalidad fuerte que multiplique el rendimiento político con economías de escala en el desempeño de las competencias. Una agrupación municipal es una red cuyo manejo reúne todas las condiciones exigidas por la gobernanza. No es fácil el gobierno de la supramunicipalidad, en España concurren varios entes

intermedios entre el municipio y la comunidad autónoma entre los cuales no hay un criterio claro de división del trabajo: mancomunidades, comarcas, consorcios, diputaciones, áreas metropolitanas.

Ante esta fronda surgen una serie de cuestiones obvias: ¿todas estas fórmulas de colaboración o cooperación interadministrativa materializadas en asociaciones o convenios son intercambiables? ¿Tienen delimitado un ámbito funcional estas organizaciones y organismos o por el contrario, queda a la voluntad de las administraciones que las crean de tal manera que resulta indiferente la opción elegida? ¿Qué relaciones de dependencia o de autonomía mantienen con las administraciones fundadoras?

Son interrogantes decisivos para la gobernanza local. Pocos municipios, ni siquiera los de mayor tamaño podrán afrontar en solitario el desempeño efectivo de las competencias locales. La prestación conjunta de servicios debe ser un primer paso hacia una visión más estratégica del territorio, la calidad de los servicios, la formación de los recursos humanos, los niveles de cooperación entre actores públicos y privados, la coordinación entre diferentes niveles de gobierno... son factores determinantes para globalizarse bien. Por afinidad fonética podría decirse que la ventaja cooperativa prima sobre la ventaja comparativa. De acuerdo con las enseñanzas del comercio internacional, la posesión de un recurso escaso o una posición geográfica de privilegio constituirían un reclamo para la atracción de capitales en busca de inversiones rentables.

Hoy, la globalización ha relativizado la ventaja comparativa y ha realizado la ventaja cooperativa, como ha escrito G.Stoker, los territorios pobres en redes de trabajo serán penalizados, un territorio se convierte en atractivo no porque ofrezca suelo barato, bajos costes salariales y exenciones fiscales, el reclamo más potente está en la gobernanza o por decirlo con el título de un libro importante: la política importa.

Los municipios españoles han de ver en las estructuras supramunicipales un medio para mejorar sus capacidades de gobierno. En cuanto un municipio se propone iniciar una experiencia de planificación estratégica repara en que una buena parte de las políticas necesarias para su territorio exceden el término municipal y sobrepasan el ámbito de sus competencias. Asistimos a un fenómeno de *metropolización* que rompe la correspondencia entre espacios económico-sociales y circunscripciones administrativas, ha quebrado, como escribe Ricard Valls, *la concepción según la cual cada entidad*

*administrativo era un espacio cerrado y la ha sustituido por el flujo intermunicipal de población y especialización de cada territorio administrativo en ciertas actividades.*⁸

Si la gobernanza pone sordina a la soberanía, la globalización ha erosionado otro de los grandes pilares sobre los que se levantó el estado moderno: el territorio. Persisten las fronteras, se mantienen los límites entre regiones y entre municipios, pero el territorio ha dejado de ser un dato fijo y ha pasado a ser una variable dependiente del sector que se considere. En estas Jornadas lo expresó brillantemente el coordinador: *La interdependencia creciente entre territorios conlleva que en función de la estrategia sectorial, de una ciudad o de una red regional de ciudades, tendremos un territorio u otro adecuado para desarrollarla. Así, si hablamos de política social quizás el ámbito sea inferior al municipal, si nos referimos a la movilidad será supramunicipal, si nos referimos al ciclo del agua será también supramunicipal, pero a buen seguro distinto del anterior. Y lo mismo podríamos decir en relación a los residuos sólidos, la vivienda o la cultura. Si nos referimos al turismo, los centros logísticos portuarios y aeroportuarios, a buen seguro nos estamos refiriendo al ámbito internacional.*

Esta flexibilidad para abordar la contingencia e indeterminación de los problemas, como es evidente a estas alturas, define la gobernanza, en este caso el gobierno del territorio. De nuevo el verbo es articular. Acierta de pleno J.M^a Pasqual en la tesis 17 de *La propuesta de conclusiones* cuando advierte que una ciudad-región ha de vencer la tentación de comportarse con una visión zonal del territorio sujeta a especialización funcional, entre otros motivos porque provoca la subordinación de los ayuntamientos a los dictámenes del gobierno regional. La tesis 25 vuelve sobre esta importante cuestión.

La gestión de redes de ciudades supone una visión novedosa de las relaciones intergubernamentales. El mismo J.M^a Pasqual ha escrito que la estrategia de una ciudad se desenvuelve en varios niveles de gobierno y, por tanto, la relación entre estado, autonomías y gobiernos locales no puede estar marcada por el juego de suma nula que supone plantearla en torno a competencias y recursos. Ninguna competencia es exclusiva, ni las del estado, ni las de las comunidades autónomas, ni las de los municipios.

⁸ *Administraciones Locales y Poder local en Europa.-En Redes, Territorios y Gobierno.... Pag. 316.*

La etapa de nacimiento de las autonomías estuvo marcada por la autoafirmación institucional de unos gobiernos recién nacidos que vieron en la exclusividad de la competencia el medio de preservar su autonomía. Igualmente, el gobierno central temió que el ímpetu de las comunidades vaciara el estado y se apresuró a dejar clara sus competencias exclusivas sobre las bases interpretadas por el Tribunal Constitucional con un sentido amplio.

Transcurrido un cuarto de siglo, las relaciones intergubernamentales en España han de abandonar la etapa de desconfianza y recelo y abordar decididamente la coordinación de las políticas. La gestión de redes de ciudades parte del hecho de que la diversidad es un valor, que no es un obstáculo, la afirmación es categórica: el municipio es la unidad relacional básica. La primera reacción que suscita el mapa local español es la voluntad de ordenación racional de la heterogeneidad municipal mediante agrupaciones forzosas de municipios o el abandono a su suerte de miles de municipios para que *el mercado* los elimine. Cabe otra opción mucho más difícil pero más respetuosa con el derecho a vivir en el lugar donde se ha nacido: potenciar, en la línea de este trabajo, estructuras supramunicipales consistentes con fortaleza institucional suficiente para relacionar adecuadamente el estado y la comunidad autónoma con el municipio.

En la consecución de este necesario objetivo, es imprescindible revisar profundamente la cooperación económica local. Los municipios españoles se enfrentan a una oferta concurrente de cooperación del estado, comunidades autónomas, diputaciones y fondos europeos descoordinada entre sí que les obligan a solicitar subvenciones en las que los requisitos de acceso y las prioridades fijadas por los gobiernos que las convocan, resultan ser muy dispares. No es extraño que ante esta oferta, los municipios acaben adoptando el comportamiento propio de un captador de rentas en busca de financiación adicional para unas arcas precarias cuyos recursos se van en pagar al personal.

La cooperación local gira en torno a la subvención finalista como medio para alcanzar la coherencia de las políticas. El gobierno que la concede y el que la recibe obtienen beneficios, el primero porque logra el objetivo de extender sus políticas, el segundo porque recibe unos fondos que le permite liberar recursos para otros objetivos. Es cierto que esta complementariedad conlleva costes para ambos: el municipio debe contribuir con una aportación económica y quizás ver reducida su autonomía, si el destino

de la subvención no coincide con sus preferencias. Por su parte, el estado, la comunidad autónoma o la diputación asumen el coste político del ingreso.

Ahora bien, esta aparente complementariedad oculta una reciprocidad espuria derivada de la perversión del sistema. Así lo ha expuesto J.A.Olivares i Obis:

...en la práctica, ante el panorama de la oferta cooperadora que se ofrece a las corporaciones locales, éstas, y muy especialmente los ayuntamientos, la reciben como una amalgama de posibilidades y oportunidades que, en el mejor de los casos, se traducen en convocatorias que son publicadas en los boletines oficiales de las provincias, en los de las comunidades autónomas y el Boletín Oficial del Estado; todo ello sin orden ni concierto, ni tan solo, siquiera, a nivel interno de cada una de estas administraciones, en la medida en que las diversas unidades administrativas las van elaborando y tramitando, de manera independiente y sin una adecuada información interna.⁹

La respuesta del municipio ante esta proliferación de subvenciones es especular solicitando todas las posibles *por si acaso*. Esta actitud especulativa no se le puede reprochar a los municipios, *tirarle a todo* es un comportamiento racional de quien no dispone de dinero para invertir en obras y servicios, pero por encima de este juicio comprensible, la realidad es que con la cooperación local dominada por las subvenciones finalistas y la descoordinación a la hora de fijar prioridades y requisitos para la concesión, se está incentivando un municipalismo de baja calidad, cautivo del corto plazo y de la necesidad puntual. Dado el carácter discontinuo en el tiempo y discrecional en la concesión de la financiación condicionada, ningún ayuntamiento puede formular políticas de largo plazo. Esta imposibilidad, a su vez, genera desconfianza por parte de los gobiernos subvencionantes que atribuyen a la improvisación y a la falta de criterio, la debilidad de los proyectos presentados para conseguir los fondos.

Una vía para superar esta perversión es convertir la cooperación local en financiación incondicionada cambiando las subvenciones finalistas por participación en los ingresos del estado y de las comunidades autónomas. Se daría así cumplimiento al mandato de la Carta Europea de Autonomía Local que en su artículo 9,1 prescribe que los municipios aseguran su autonomía con la participación en los ingresos del estado y de

⁹ *El Gobierno Local y las Relaciones Interadministrativas de Cooperación.*- En Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España....Pag. 585.

las comunidades autónomas. Ferrán Torres ha argumentado convincentemente esta propuesta tras analizar los números de la cooperación económica de las comunidades autónomas y compararlos con los de la participación en sus ingresos:

...como una gran parte de las transferencias corrientes procedentes de las comunidades autónomas obedecen a criterios de cooperación económica y no de financiación, es decir, son subvenciones condicionadas para el funcionamiento de determinados servicios o actividades, a los que no se garantiza la continuidad de las ayudas y, por tanto, la continuidad en la prestación de los servicios públicos, forzoso es alcanzar la siguiente conclusión: la mayoría de las comunidades autónomas vulneran el artículo 142 de la Constitución al sustituir la participación incondicionada en sus tributos, a la que tienen derecho sus respectivos ayuntamientos, por la concesión de subvenciones condicionadas en cuanto a la finalidad, graciable en su otorgamiento y no garantizadas de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos locales subvencionados.

La sustitución de las subvenciones finalistas por participación en ingresos redefine radicalmente la cooperación y la coordinación con los gobiernos locales porque obliga a un diálogo institucional continuo donde las prioridades de los municipios, de las comunidades autónomas y del estado se acerquen.

Este giro en la cooperación local como todos los cambios de alcance, exige cautela. El peso de la inercia es abrumador y a corto plazo podría tener un efecto negativo: acentuar el atomismo municipal sin resolver el principal problema de una supramunicipalidad con visión estratégica del territorio. Además como advierte Olivares podría perjudicar la solidaridad penalizando a los pequeños municipios que verían mermadas sus inversiones si el criterio de la participación en ingresos del estado o de las comunidades autónomas fuera la población porque los equipamientos y las infraestructuras locales tienen unos costes *per capita* más elevados, en términos relativos en los municipios más pequeños.

Todo se conjura pues, para volver a insistir en la necesidad de gestión de redes, en la gobernaza que potencie las estructuras supramunicipales y salvar, así, la dificultad de conjugar la coordinación y la incondicionalidad de la financiación. Es cierto que la coordinación mediante subvenciones finalistas se parece más a una imposición que a una cooperación, es una suerte de coordinación forzosa que no nace de un sentimiento

compartido de alcanzar un objetivo. La participación en ingresos profundiza la autonomía pero va en detrimento de los municipios más desvalidos; la coordinación puede corregir las inequidades territoriales a costa de limitar el margen de maniobra de los municipios.

Estos dos bienes valiosos, la autonomía y la equidad no caminan hacia una unión armoniosa, como enseñara I. Berlin, el gran error de muchas filosofías inspiradas en el optimismo ilustrado es creer que todos los bienes valiosos son conciliables, pero no es así, no todas las cosas buenas van juntas. Encontrar un equilibrio que no una síntesis armoniosa, es el reto de la gobernanza que, como apuntamos al principio de esta reflexión, se encuentra atrapada en la aporía de tener que generar las condiciones que la hacen posible.

El *checklist* de la OCDE sobre la calidad de las regulaciones contempla la posibilidad de que una política afecte a varios niveles de gobierno y, consiguientemente, a la necesidad de coordinación entre ellos. La gobernanza es un ejercicio de concertación público-privada pero también pública-pública. Aunque parezca paradójico, esta segunda concertación es más problemática, requiere más empeño por el gobierno que trate de convencer a otro de la oportunidad de una política. La tesis 19 de la *Propuesta de conclusiones* aboga porque los territorios dispongan de un plan estratégico. Es una buena propuesta a condición de poner distancia con los catálogos de obviedades y cartas a los reyes que muchas iniciativas de este tipo han supuesto. Un plan estratégico debe contribuir al mejor gobierno del territorio, debe movilizar a los agentes sociales y asociaciones cívicas pero debe también dar visión de conjunto a las diferentes concejalías de un ayuntamiento y consejerías de una comunidad autónoma, debe conseguir que los diferentes niveles de gobierno participen identificando proyectos que desarrollen el territorio.

Entonces quizás sea posible que las relaciones intergubernamentales puedan conjugar autonomía e interdependencia. Tal vez también las comunidades autónomas y los entes intermedios supramunicipales puedan cooperar con criterio eludiendo la perversión de la subvención finalista sin menoscabo de la colaboración. Será también posible que la cooperación local dispersa y contradictoria concorra positivamente atraída por proyectos valiosos identificados conjuntamente por los tres niveles de gobierno.

