

1 comunitania

REVISTA INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL Y CIENCIAS SOCIALES
INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL WORK AND SOCIAL SCIENCES

ENERO / 2011 CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

ISSN: 2173-0512 / www.comunitania.com



C

BRID FEATHERSTONE | BENT GREVE | ANDERS EJRNAES | THOMAS P. BOJE | MARÍA FERNANDA MORETÓN
ALMUDENA MORENO | INMACULADA VIVAS | ANTONIO LÓPEZ | JUAN DE DIOS IZQUIERDO

comunitania

REVISTA INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL Y CIENCIAS SOCIALES
INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL WORK AND SOCIAL SCIENCES

CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

ENERO / 2011



EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.

UNED

FACULTAD
DE
DERECHO

Departamento
Trabajo
Social

Temática y Alcance

Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales, es una revista académica, que tiene dos objetivos básicos. En primer lugar, publicar artículos de la máxima calidad y relevancia científica, en el ámbito del Trabajo Social y las Ciencias Sociales. En segundo lugar, convertirse en un foro de debate en el que se puedan abordar los principales retos para la investigación en el ámbito del Trabajo Social y las Ciencias Sociales. Desde sus inicios, la responsabilidad de la edición de Comunitania recae en el Departamento de Trabajo Social, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (Madrid, España). Se coedita con la editorial Universitas, integrándose en su colección de revistas científicas. Comunitania tiene una clara vocación internacional, tanto en la composición de su consejo editorial, como en el interés por publicar investigaciones rigurosas realizadas en cualquier lugar en el ámbito del Trabajo Social y las Ciencias Sociales.

Por favor, consultese la página web de la revista <http://www.comunitania.com/sobre-nosotros/> para la información más actualizada de Comunitania.

Director/ Executive Editor:

Antonio López Peláez, Departamento de Trabajo Social, UNED

Consejo de Dirección / Executive board:

Presidente/President: Juan de Dios Izquierdo Collado. Departamento de Trabajo Social. UNED.

Director/Executive Editor: Antonio López Peláez. Departamento de Trabajo Social. UNED.

Subdirector/Associate Editor: Tomás Fernández García. Departamento de Trabajo Social. UNED.

Secretaría de Redacción/Publishing Editor: Laura Ponce de León Romero. Departamento de Trabajo Social. UNED.

Consejo de redacción / Assistant editors

Luis Martín Álvarez. UNED

Mercedes Ávila Francés. UCLM

César-Vital Blanco Pérez. UNED

Manuel Roblizo Colmenero. UCLM

María Crespo Garrido. Universidad de Alcalá de Henares

María Luisa Fadrique Vela. UNED

Yolanda María De la Fuente Robles.

Universidad de Jaén

María Antonia de Frutos Alonso. UNED

Rafael De Lorenzo García. UNED

Javier García Bresó. UCLM

Antonio Gutiérrez Resa. UNED

Alfredo Hidalgo Lavié. UNED

Angelines Martínez Boyé. UNED

Almudena Moreno Mínguez. Universidad de Valladolid

Octavio Vázquez Aguado. Universidad de Huelva

Consejo asesor / Editorial Board

Manuela du Bois-Reymond. Leiden University

Bruce Thyer. University of Florida

Rebecca L. Hegar. University of Texas

Rodreck Mupedziswa. University of Botswana

Howard, Matthew. University of Washington

Brid Featherstone. National University of Ireland, Galway

Bent Greve. Roskilde University

Anneli Anttonen. University of Tampere

Ilse Julkunen. University of Helsinki

Andreas Walther. University of Frankfurt

Neil Gilbert. University of California at Berkeley

Thomas P. Boje. Roskilde University

Dimitris Kyriakou. European Commission's Institute for Prospective Technological Studies (IPTS)

Jean-Pierre Lévy Mangin. University of Quebec

Almudena Bernabeu. The Center for Justice and Accountability. San Francisco, CA

Delia Vega Bazán Roncal. Universidad de Trujillo

Graciela Casas Torres. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM

Grazyna Grudzinska. University of Warsaw, UW

Dra. Manuela Guillén Lúgigo. Universidad de Sonora.

Gary Rosenberg. Mount Sinai School of Medicine

Focus and Scope

Comunitania. International journal of social work and social sciences is an academic journal that seeks two fundamental aims. Firstly, to publish articles of the highest standards, which are of scientific relevance to the field of social work and the social sciences. Secondly, to provide a forum for debate in which to address the main issues and challenges arising in social work and social science research. Since its creation, the Department of Social Work of the Faculty of Law at the National Distance Learning University (UNED) at Madrid, Spain, has been responsible for the journal's publication. It is co-edited with Universitas editorial, integrating on the Universitas scientific journals collection. Comunitania has a clear international vocation as reflected in the members of its editorial board and its desire to publish rigorous research conducted worldwide in the sphere of social work and the social sciences.

Visit the journal website at <http://www.comunitania.com/about-us/> for up-to-date information about Comunitania.

Sophia F. Dziegielewski. University of Cincinnati
Lluís Flaquer Vilardebò. Universidad Autónoma de Barcelona
Antonio Lucas Marín. Universidad Complutense de Madrid

Alicia H. Kaufmann. Universidad de Alcalá de Henares
Cristóbal Torres Alvero. Universidad Autónoma de Madrid
José Antonio Nieto Piñero. Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED

Juan Antonio Vázquez García. Universidad de Oviedo.
José Félix Tezanos Tortajada. Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED

Comunitania ®

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL.
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA.
C/Obispo Trejo 2 Madrid 28040. España/Spain
trabajosocial@der.uned.es
Tel: (+34) 913989550. Fax: (+34) 913989551
www.uned.es

Redacción de Comunitania:
C/Obispo Trejo 2 Madrid 28040. España/Spain
www.comunitania.com
comunitania@comunitania.com
Tel: (+34) 913989550. Fax: (+34) 913989551

Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales

Comunitania (ISSN 2173-0512, e-ISSN 2173-0520) se publica dos veces al año, enero y junio, por el departamento de Trabajo Social de la UNED, en C/Obispo Trejo 2 Madrid 28040. España, email trabajosocial@der.uned.es y telefono y fax de contacto: Telf: 913989550. Fax: 913989551

Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales

Comunitania (ISSN 2173-0512, e-ISSN 2173-0520) is published twice yearly in January and June by the Department of Social Work of the Faculty of Law at the National Distance Learning University (UNED), C/Obispo Trejo 2 Madrid 28040. Spain; email trabajosocial@der.uned.es and contact information: Tel: (+34) 913989550. Fax: (+34) 913989551

Comunitania ® es una marca registrada en el Registro de Marcas Comunitarias bajo el número 009211368 publicada en el Boletín de Marcas Comunitarias nº 2010/220 el 23/11/2010

Comunitania ® is a registered trade mark of the Register of Community Trade Marks number 009211368 published in the Community of Trade Marks Bulletin no. 2010/220 of 23/11/2010

Manuscritos. Comunitania acepta manuscritos originales tanto en inglés como en español para su evaluación por pares anónimos. Por favor, consultense las normas para la presentación, edición y aceptación de manuscritos en la página web de la revista <http://www.comunitania.com/guia-de-autores/>

Los manuscritos que se remitan a Comunitania deberán enviarse exclusivamente a través de nuestro correo electrónico (comunitania@comunitania.com), en formato Microsoft Word, con letra Arial de 10,5 puntos.

Los artículos o trabajos originales se enviarán sin ninguna referencia a la identidad del autor o autores dentro del texto, acompañados de otro archivo que contenga una breve nota curricular (en torno a 50 palabras) del autor o autores, con nombres y apellidos completos y con sus correspondientes correos electrónicos.

Los artículos aceptados aparecerán en la sección "Próximos Artículos" en cuanto las galeradas sean aprobadas por los autores y la Dirección de Comunitania. No se pueden realizar cambios en el artículo después de su publicación on-line. Las fechas de recepción, de aceptación y publicación on-line aparecerán al final de cada artículo. El autor correspondiente recibirá las galeradas y será responsable de la versión final de los artículos publicados.

Manuscripts. Comunitania accepts manuscripts in both English and Spanish for anonymous peer review. Please see complete instructions for the submission, edition and acceptance of manuscripts on the journal website at <http://www.comunitania.com/authors-guide>

All manuscripts must be submitted to Comunitania by email at (comunitania@comunitania.com) in Microsoft Word format using size 10.5 Arial font.

All original articles or papers will be sent with no reference to the identity of the author or authors and accompanied by a separate file containing a brief CV (around 50 words) of the author or authors including full name and corresponding email addresses.

Articles that have been accepted for publication will appear in the section titled "Upcoming Articles" following approval of the galley proofs by the authors and the Executive Board of Comunitania. No changes may be made to the articles following their publication. The date the article was received, accepted and published on-line will appear at the end of each article. The corresponding author will receive the galley proof and be responsible for the final version of the published articles.

Copyright © 2011 de Comunitania. Los originales publicados en las ediciones impresa y electrónica de Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Comunitania. International Journal of Social Work and Social Sciences, son propiedad de esta revista, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total. Para obtener permisos de reproducción y de derecho de copia consultense las normas actualizadas en la página web de la revista <http://www.comunitania.com/politica-de-derechos>

Salvo indicación contraria, todos los contenidos de la edición electrónica se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución **"Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 3.0 España"** (CC-by-nc). Puede consultar desde la versión informativa y el texto legal de la licencia en <http://www.comunitania.com/politica-de-derechos>. Esta circunstancia ha de hacerse constar expresamente de esta forma cuando sea necesario.

Copyright © 2011 of Comunitania. The original manuscripts published in the print and electronic editions of Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Comunitania. International Journal of Social Work and Social Sciences are the sole property of the journal. The partial or total reproduction of published material must be accompanied by a full citation of the source. To obtain permission to reproduce or the right to copy material consult the norms on the journal website at <http://www.comunitania.com/rights-policy>. Unless otherwise stated, all the contents of the electronic version are distributed under the licence for use and distribution **"Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 3.0 España"** (CC-by-nc). To consult the information and legal text of the licence <http://www.comunitania.com/rights-policy>. This circumstance must be expressly stated in this manner when necessary.

Disclaimer. Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Comunitania. International Journal of Social Work and Social Sciences, respeta las opiniones de los autores de los artículos publicados, pero no comparte necesariamente todos los puntos de vista manifestados en los artículos publicados.

Disclaimer. Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Comunitania. International Journal of Social Work and Social Sciences respects the statements and opinions expressed by the authors of the articles published in the journal, but does not necessarily share the viewpoints expressed in them.

DATOS DE LA EDITORIAL, ADMINISTRACION, PROMOCION, DISTRIBUCION Y VENTAS

Precio del número: 15€
EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.
NIF A-78664976
C/ Núñez de Balboa, nº 118 5ºI
Madrid 28006
Correo electrónico: universitas@universitas.es
Teléfono y fax: 91 563 36 52

Impresión: SOLANA E HIJOS A.G., S.A.U.
C/ San Alfonso, nº 26
La Fortuna - Leganés 28917
Correo electrónico: graficassolana@telefonica.net
Teléfono: 91 610 90 06 - Fax: 91 610 90 06
D.L.: M-54486-2010

Suscripciones, Publicidad y Solicitudes. Para la información más actualizada sobre suscripciones privadas e institucionales, precios, pedidos, formas y medios de pago, publicidad, reclamaciones, números atrasados, cambios en las condiciones de suscripciones, notificaciones de cambios de dirección, renovaciones, cancelaciones, formularios de pedido, por favor, consultense la página web de la revista <http://www.comunitania.com/contacto/> para la información más actualizada de Comunitania.

Subscriptions, Advertising and Orders. For up-to-date information on individual and institutional subscriptions, prices, orders, forms of payment, advertising, claims or complaints, back issues, changes in subscription conditions, notifications of change of address, subscription renewals or cancellations and order forms please consult the journal website at <http://www.comunitania.com/contact>

Cambios de dirección. Los cambios de dirección deberán ser notificados a la administración de la revista con seis semanas de antelación. Debiendo enviar tanto la antigua como la nueva dirección convenientemente identificadas para facilitar el correcto envío.

Change of address. Please notify the administrative division of the journal six months prior to a change of address by sending both the old and the new address to ensure proper delivery.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo-electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Privacy Statement

The names and email addresses entered in this journal will be used exclusively for the stated purposes of this journal and will not be made available for any other purpose or to any other party

INFORMATION ON PUBLISHER, ADMINISTRATION, PROMOTION, DISTRIBUTION AND SALES

Precio del número: 15€
EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.
NIF A-78664976
C/ Núñez de Balboa, nº 118 5ºI
Madrid 28006
Correo electrónico: universitas@universitas.es
Teléfono y fax: 91 563 36 52

Impresión: SOLANA E HIJOS A.G., S.A.U.
C/ San Alfonso, nº 26
La Fortuna - Leganés 28917
Correo electrónico: graficassolana@telefonica.net
Teléfono: 91 610 90 06 - Fax: 91 610 90 06
D.L.: M-54486-2010

Sumario/Contents

Presentación / Presentation

Antonio López Peláez Págs 9-12

Presentación: Comunitania y Estado de Bienestar

Juan de Dios Izquierdo..... Págs 13-15

ARTICULOS/ARTICLES

The current economic crisis in Ireland: Why social work needs to be part of the challenge to a discredited system / La actual crisis económica en Irlanda: ¿Por qué el trabajo social tiene que ser parte del desafío a un sistema desacreditado?

Brid Featherstone..... Págs 17-29

Welfare State and social policies in a time of economic crisis. The case of Denmark / Estados de Bienestar y las políticas sociales en tiempos de crisis económica. El caso de Dinamarca

Bent Greve..... Págs 31-43

Different routes to social security in Europe: social protection or social investment (What determines the perception of social risks in relation to unemployment, care responsibilities and poverty? / Rutas diferentes para la seguridad social en Europa: Protección Social o Inversión Social. ¿Qué determina la percepción de los riesgos sociales relacionados con el desempleo, las responsabilidades asistenciales y la pobreza?

Anders Ejrnaes y Thomas P. Boje..... Págs 45-67

La inacabada reforma psiquiátrica española: cuestiones sobre internamientos psiquiátricos no voluntarios y la ausencia de control judicial en los ingresos geriátricos / Involuntary psychiatric hospitalization under spanish law: applicability of judicial control of psychiatric hospitalization to geriatric admissions

Mª Fernanda Moretón Sanz..... Págs 69-87

La conciliación laboral y familiar en el modelo de flexiguridad en España desde una perspectiva de género / Flexicurity and work- family life balance in Spain from a gender perspective

Almudena Moreno Mínguez..... Págs 89-111

La Convención ONU de 13 de diciembre de 2006: impulsando los derechos de las personas con discapacidad / The UN Convention of 13th December 2006: promoting the rights of disabled people

Inmaculada Vivas Tesón Págs 113-128

RESEÑAS/REVIEWS

- Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo. Nuevas tendencias en el Trabajo Social con Familias. Una propuesta para la práctica desde el empowerment / New Trends in Social Work with Families. A Proposal for the practice from the empowerment. Madrid, Trotta 2011 (*por Miguel del Fresno García*) Págs 129-131
- Felipe Centellés, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). La Fractura Social de Género en la Unión Europea. Los casos de Polonia y España / Social Gender Divide in the European Union. The cases of Poland and Spain. Toledo, Azacanes 2010 (*por Patricia López Peláez*) Págs 133-135
- Miguel del Fresno García. Retos para la intervención social con familias en el siglo XXI. Consumo, ocio, cultura, tecnología e hijos / Challenges for social intervention with families in the XXI century. Consumption, leisure, technology and children. Madrid, Trotta 2011 (*por Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo*) Págs 137-139
- Tomás Fernández García, Agnieszka Flisek, Grażyna Grudzińska, Urszula Lugowska, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). América Latina: dos siglos de Independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales / Latin America: two centuries of independence. Social, political and cultural divides. Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia 2010 (*por Katarzyna Moszczyńska*) .. Págs 141-143
- Grażyna Grudzińska, Carolina Kumor, Katarzyna Moszczyńska, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). Transición en retrospectiva: los casos de Polonia y España / Retrospective transition: Poland and Spain cases. Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia 2009 (*por Laura Martínez Murgui*) Págs 145-147
- Carlos Lasarte Álvarez, Fernanda Moretón Sanz (coords.). Residencias y alojamientos alternativos para personas mayores en situación de dependencia (Aspectos legales de la gestión, coordinación y acreditación en el SAAD de los servicios residenciales. Relevancia de los centros estatales de referencia y de la responsabilidad corporativa en la política social) / Homes and alternative housing for the elderly dependent (Legal aspects of management, coordination and accreditation of residential services SAAD. Relevance of main state institutions and corporate responsibility in social policies). Madrid, Colex 2010 (*por María Luz Rivera Fernández*) Págs 149-157

Presentación/Presentation

Dr. Antonio López Peláez*

* Director. Catedrático de Universidad de Trabajo Social y Servicios Sociales. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). alopez@der.uned.es

Las revistas especializadas y los congresos científicos constituyen dos indicadores relevantes del nivel de madurez que ha alcanzado una disciplina, y del nivel de desarrollo y excelencia que ha alcanzado la comunidad científica que publica una revista u organiza un congreso científico. Tras el enorme esfuerzo que implica publicar un primer número, tenemos que analizar los resultados obtenidos, programar los siguientes números de la revista, y fortalecer la voluntad de continuar en un camino de excelencia académica, desde una perspectiva interdisciplinar, abierta a publicar investigaciones relevantes en el área de las Ciencias Sociales y Jurídicas, con especial atención al ámbito del Trabajo Social.

El Trabajo Social en España, como disciplina científica, y como profesión, ya está convenientemente institucionalizado, y, dentro del Espacio Europeo de Educación Superior, ya puede obtenerse el Grado en Trabajo Social, el Máster en Trabajo Social, o el Doctorado en Trabajo Social. En justa correspondencia, la comunidad científica vinculada con nuestra disciplina, y con el ámbito más amplio de las Ciencias Sociales, ha alcanzado también un nivel de calidad que permite afrontar proyectos como la publicación de una revista internacional. Nuestro primer objetivo es cumplir rigurosamente todos los criterios de calidad, de tal forma que nuestra revista, que nace con este primer número, se consolide como una revista de prestigio internacional en el ámbito del Trabajo Social y de las Ciencias Sociales.

En el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid, España), hemos tenido claro desde el primer momento que, en una sociedad física pero también digital, en un mundo interconectado, nuestra revista debía ser global. Y tengo que agradecer, sinceramente, la respuesta de la comunidad científica internacional a nuestro proyecto. En el Consejo Editorial participan desde el primer momento reputados profesores y profesoras del máximo nivel, y que imparten su docencia e investigan en los cinco continentes. Desde que les propuse participar, he contado con su colaboración, y es un honor para nosotros contar con su apoyo para nuestra revista, abierta a publicar investigaciones realizadas realizadas en cualquier país, siempre que cumplan con los requisitos de la máxima calidad académica, tanto en inglés como en español.

Este primer número, en cierta medida, refleja esa visión internacional, analizando cuestiones que son locales y que son globales, que nos afectan en un mundo interconectado. A través de la red estamos vinculados más allá de las distancias geográficas, y, del mismo modo que los capitales financieros actúan en todas las economías,

as en tiempo real, también las comunidades científicas estamos conectadas en tiempo real, y lo que se investiga, se contrasta y se publica en cualquier lugar del mundo, se publica también en la red, y está al alcance de un clic en cualquier ordenador. Quiero manifestar expresamente mi agradecimiento a los profesores y profesoras que publican en este primer número, que se han sometido a un riguroso proceso de evaluación por pares anónimos, y que, siendo siempre una apuesta arriesgada, nos han enviado artículos realmente interesantes. Gracias. También quiero agradecer el apoyo de la Editorial Universitas, que ha apostado por editar una revista como Comunitania, con clara vocación científica. Sin el apoyo de una editorial rigurosa y académica, como Universitas, sería imposible llevar a cabo un proyecto como este, que tiene voluntad de permanencia en el tiempo. Gracias, Universitas.

La temática de Comunitania está abierta a cualquier investigación interesante en el ámbito de las Ciencias Sociales y Jurídicas, ya que muchos de los procesos de inclusión y exclusión social pueden ser analizados desde múltiples perspectivas. Pero busca, también, ofrecer un ámbito de excelencia para las publicaciones en el área de Trabajo Social. Nuestra disciplina parte de la experiencia de un mundo que nos desasosiega, y busca ser pragmáticamente relevante. Y, para ello, es necesario, como disciplina científica orientada a la acción, disponer de ámbitos para publicar estudios rigurosos y relevantes, que analicen los desafíos emergentes, y permitan mejorar la información disponible para orientar la acción, en la medida de lo posible. Tanto la enseñanza académica como las investigaciones en el ámbito del Trabajo Social tienen como objetivo final formar observadores críticos de la realidad, pero también formar buenos profesionales que se enfrentan a la experiencia patológica del mundo. Y se trata de unos profesionales imprescindibles que hacen frente a nuevos y viejos retos, a nuevas y viejas oportunidades en torno a las cuales desarrollamos nuestras trayectorias vitales.

En definitiva, en las Ciencias Sociales, y específicamente en el Trabajo Social, el camino del conocimiento, del *logos*, tiene siempre en el desorden, en lo patológico, en el dolor, en la desigualdad, en la injusticia, en definitiva, en el *pathos*, la experiencia primera. De ahí que nuestra disciplina, el Trabajo Social, se caracterice por ser un *logos*, un conocimiento, urgido por la acción, que busca convertirse en una *techné*, en una práctica transformadora. Y para ello es imprescindible el rigor y la excelencia en la investigación científica, y en la práctica académica. A ambos objetivos, modestamente, quiere contribuir esta revista en los próximos años.

Presentation/Presentación

Dr. Antonio López Peláez*

* Executive editor. Full Profesor of Social Work and Social Services. Social Work Department. Faculty of Law.
National Distance Learning University of Spain (UNED). alopez@der.uned.es

Specialized journals and scientific conferences are two important indicators that reveal the degree of maturity that a discipline has reached, as well as the level of development and excellence achieved by a scientific community. Following the enormous effort involved in publishing the first issue of a journal, it is necessary to analyze the results, plan and program coming issues and continue to strive towards academic excellence from an interdisciplinary perspective open to publishing relevant research in the field of the social sciences and law, with special emphasis on the sphere of social work.

In Spain, the field of social work has gained institutional recognition as a scientific discipline and a profession, while a first degree, masters or doctorate in social work can now be obtained within the European Higher Education Area. In a like manner, the scientific community dedicated to our discipline, and to the broader field of the social sciences, has also reached a level of excellence that calls for projects such as the publication of an international journal. Bearing this in mind, the first aim of our journal is to meet rigorous standards of quality and ensure that *Comunitania*, which has gotten off the ground with this first issue, is recognized as a prestigious international journal in the field of social work and the social sciences.

The members of the Department of Social Work at the National Distance Learning University (UNED) of Madrid, Spain, have understood from the beginning that due to our increasingly interconnected and digital society, our journal must have a global vision. Thanks to this global approach, our project has met with a very positive response from the international scientific community, to which I am wholly grateful. Since its inception, renowned professors who teach and conduct research on the five continents have formed part of our Editorial Board and actively participated in the project. It is an honour to have their support for our journal, which publishes research of excellence conducted in countries throughout the world in both English and Spanish. I would also like to express my gratitude to all the authors who have published an article in this first issue and being aware of the difficulties involved in a rigorous anonymous peer review process, have generously sent very interesting articles. To all of you, I give my thanks. I would also like to thank Editorial Universitat for their commitment and dedication to the publication of a journal with a clear scientific vocation such as *Comunitania*. Without the support of a rigorous and academic publishing house like Universitat, it would have been impossible to undertake a project of this kind; a project we are convinced has a promising future. Thank you Universitat.

This first issue reflects this international vision, analyzing issues at both the local and global level that affect us in an interconnected world. Through the Web we are linked beyond the geographical borders that separate us. Just as the financial capitals of the world's economies operate in real time, scientific communities are also connected in real time. Today, research that is published throughout the world is also available on the Web by simply clicking on a computer key.

The thematic line of *Comunitania* is open to a wide range of relevant research in the field of the social sciences and law as many of the processes of social inclusion and exclusion can be analyzed from multiple perspectives. *Comunitania* also seeks to provide an environment of excellence for publications in the sphere of social work. Our discipline, which is based on experience of a world that is of deep concern to us, also strives to be pragmatically relevant. As an action-oriented scientific discipline, it is necessary to be able to publish rigorous and relevant studies that analyze new challenges and provide deeper insight to guide future actions. Formal education and research in social work have as their aim to train those in the field to become critical observers of reality, but also to be qualified professionals; professionals who are capable of dealing with new and old challenges as well taking advantage of the new and old opportunities around which we develop our life paths.

In short, the social sciences, and social work in particular, encounter the path to knowledge, the *logos*, through disorder, pathological behaviour, pain, inequality, injustice, that is, through the *pathos*, or experience. Our discipline, social work, is characterized by being a *logos*, by action-driven knowledge, which in turn strives to become a *techné*, a transformative practice. To do so, rigor and excellence in scientific research and academic practice are essential; two goals that *Comunitania* aims to achieve in coming years.

Presentación: Comunitania y el Estado de Bienestar/ Presentation: Comunitania and the Welfare State

Juan de Dios Izquierdo*

* Director del Departamento de Trabajo Social de la UNED. jizquierdo@der.uned.es

El Departamento de Trabajo Social, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), ha apostado, como una de sus señas de identidad, por la participación en la reflexión científica que debe acompañar al Trabajo Social.

La creación de la revista Comunitania, en la sesión constitutiva del Consejo de Departamento, da un mensaje claro de nuestras intenciones y de la actitud abierta a los investigadores españoles, europeos, internacionales. Queremos compartir con ellos esta atalaya de observación y este espigón en el que fundir los distintos oleajes y mezclar las espumas y las olas de todas las opiniones. Único requisito: la reflexión científica y la pertinencia de la temática, desde la perspectiva de las distintas ciencias sociales, con los amplios objetivos del trabajo social.

La implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) nos brinda una oportunidad añadida apreciable. Gracias a la labor de muchos trabajadores sociales, en activo y jubilados, así como a la inteligente tarea de la red de Directores de Escuela y de Departamento, el Grado, el Máster y el Doctorado en Trabajo Social son un hecho, cubriendo al máximo nivel las aspiraciones docentes universitarias del sector.

La contrapartida natural y gozosa es la imperiosa obligación de intensificar el tratamiento científico de la profesión. La clave es abrir canteras de investigación de gran y pequeña escala sobre la problemática social, las necesidades sociales y la provisión de servicios públicos privados y mixtos que puedan ofrecerse a los ciudadanos con derechos de ciudadanía, no de beneficencia.

A medida que la investigación avance, que los proyectos necesiten colaboración e interdisciplinaridad, pero no tutorización, el resto de las ciencias sociales, de forma natural, irán aceptando y beneficiándose de la nueva mirada que aporta la práctica y la investigación teórica y aplicada del trabajo social.

El carácter internacional de Comunitania indica que, en permanente pugna con una parte de nuestro acervo que no nos gusta pero que no nos abandona, lucharemos contra el etnocentrismo europeo, sin olvidar ni esconder que esta revista está radicada en Europa, España y Madrid.

El momento histórico en que nace Comunitania obliga a la precisión y a la objetividad. A pesar de lo manido de la frase, se hablará de un antes y un después de esta

crisis profunda, larga, contradictoria, propiciada por unos y pagada por otros, cuyo fin parece un espejismo y que está rompiendo los diques de los terrenos ganados para la inserción social.

Han quedado obsoletos casi todos los análisis proyectivos y propositos anteriores al 2007. Es preciso iniciar la reconstrucción de las categorías analíticas con que debemos movernos si aspiramos a dar soluciones a los problemas sociales de los ciudadanos. Ello no implica que hayan triunfado, aunque así lo exhiban, los críticos y enemigos del estado de bienestar. Pero la situación requiere una nueva dimensión presupuestaria y un nuevo pacto social de ciudadanía. De lo contrario, el desajuste entre los problemas de los ciudadanos que reclaman servicios y las respuestas erráticas de los partidos políticos catch all (atrapa todo), orientadas a la captura del voto inmediato, aumentará la dualidad social tan injusta y peligrosa, combatida por los clásicos del estado de bienestar y del trabajo social.

El punto clave es la supervivencia del estado de bienestar, al que con tanta suficiencia algunos dan por muerto. Existe un aliado silencioso, pero difícil de batir, que ha impedido que las obsesiones de Ronald Reagan o Margaret Thatcher terminaran con el sistema, como era su propósito, y se limitaran a un adelgazamiento represivo. El estado de bienestar canaliza servicios fundamentales para la sociedad (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, pensiones...) que están interiorizados en los ciudadanos como pacto de convivencia, allí donde existen. El problema se plantea donde no existe.

En momentos de crisis la sensibilidad ante el fraude y la picaresca aumenta hasta poner en cuestión la comprensión de los ciudadanos a sus aportaciones económicas obligadas o voluntarias. El sistema no puede permitir vías de fraude que conviertan en primos a los hermanos. Tampoco ambigüedades e incoherencias que, sin llegar al fraude legal y penalmente perseguible, supongan una vía de agua que evita la compresurización y coherencia presupuestaria del sistema, mediante la picaresca irrefutable desde el punto de vista legal.

La concentración de los esfuerzos en los ámbitos territoriales o sociales más desfavorecidos debe ser la seña de identidad del nuevo pacto social. El tratamiento del desempleo y la promoción del empleo, conjuntamente, están en la raíz de la inserción social. Pero la mirada que las sociedades tienen sobre este problema es asimétrica. Algunas acreditan un santo nerviosismo ante sus índices de paro, mientras otras conviven distraídamente con jóvenes que en un 30-40 % están desempleados, en países industrializados.

El panorama en países en vías de desarrollo, en los que los servicios públicos no garantizan ni la universalización ni la calidad suficiente, requiere la nueva mirada obligada por la crisis económica, por más que algunos, ingenuamente, sostengan que la crisis no ha afectado a sus economías. La dureza estructural del *Consenso de Washington (1989)*, reclamando disciplina macroeconómica a toda costa, sin evaluar el alto coste social que la desregulación del mercado de trabajo, la liberalización del

mercado de capitales, la reducción de la deuda, del déficit público, de los servicios públicos suponía, para una población ya sumamente castigada, con altas tasas de pobreza, obligó a suavizar el modelo.

El *Consenso de Monterrey (2002)*, además de poner en el centro de la ecuación productiva la gobernanza, exigiendo que el gobierno receptor se incorpore de lleno a la coordinación de las ayudas y a la elaboración de las políticas, con respeto institucional y apertura a la participación y el control por parte de los ciudadanos, descubre el carácter motor de la pequeña y mediana empresa para estructurar la economía y elevar el nivel de vida que soporte la fiscalidad necesaria para los servicios públicos.

Cuando nos planteamos la necesidad de implantar un estado de bienestar en ámbitos de países en vías de desarrollo, surgen interrogantes. Los fondos escasos pero importantes que llegan a esos países por la vía de la ayuda al desarrollo deben ser analizados desde el prisma de los resultados. Es posible que una gran reforma orientando dichas inversiones a mejorar contextos productivos, vías de comunicación, suministros energéticos, polígonos industriales y entorno empresarial, además de ayudas directas a la creación de empresas, suene fuerte a sectores dedicados a la cooperación.

Es necesaria la creación de un gran Observatorio Del Estado De Bienestar Internacional que analice lo grande y lo pequeño, el presupuesto y la gestión de lo presupuestado, el hardware y el software del sistema de bienestar, con el fin de perfeccionarlo, adaptarlo, criticarlo, defenderlo y elaborar un relato actualizado sobre él que permita presentarlo con credibilidad ante la sociedad, de la que es su mejor producto.

Comunitania quiere contribuir a esta tarea, consciente de que es eminentemente interdisciplinar, interprofesional e intersectorial. Desde Trabajo Social, en igualdad docente e investigadora con el resto de las áreas y ramas de conocimiento, podemos aportar materiales necesarios para componer el estado del arte del estado de bienestar y para generar propuesta. No como antes, en que a los trabajadores sociales se les consideraba acarreadores de trabajo de campo que otros dimensionaban científicamente. De la macroteoría necesaria a la micropráctica en que se plasma el esfuerzo político, social y económico de la sociedad que posibilita la pretensión de Beveridge.

Con Comunitania ya en la calle y en la red nos aprestamos a institucionalizar el Observatorio del Estado de Bienestar, del que la revista será un instrumento abierto a todos.

The current economic crisis in Ireland: Why social work needs to be part of the challenge to a discredited system

La actual crisis económica en Irlanda: ¿Por qué el trabajo social tiene que ser parte del desafío a un sistema desacreditado?

Brid Featherstone*

* National University of Ireland. Galway. brigid.featherstone@nuigalway.ie

Abstrac:

This article outlines the background to Ireland's current economic difficulties. It locates the response by the government within an ongoing neo-liberal project that reproduces patterns of inequality. It explores why tackling inequality is essential to individual and societal well-being. It outlines the history of social work in Ireland and argues that it must become part of the coalition for change that is emerging in Irish society. It offers some grounds for optimism in this regard although it recognises that there are obstacles partly to do with government control of social work and its location within a demoralised and frightened public sector.

Keywords: Economic crisis, neo-liberalism, inequality, social work.

Resumen:

En este artículo se describe el contexto de las actuales dificultades económicas de Irlanda. Se describe la respuesta del gobierno dentro de un proyecto en curso neoliberal que reproduce los patrones de desigualdad. Se explora por qué la lucha contra la desigualdad es esencial para la persona y el bienestar social. Se describe la historia del trabajo social en Irlanda y se sostiene que debe convertirse, en parte de la coalición para el cambio que está surgiendo en la sociedad irlandesa. Por último, se ofrecen algunos motivos para ser optimistas en este sentido, aunque reconociendo que hay obstáculos que se relacionan con la labor social del gobierno y su ubicación dentro de un sector público desmoralizado y asustado.

Palabras clave: Crisis económica, neoliberalismo, desigualdad, trabajo social.

Article info:

Received: 10 / 10/ 2010 / Received in revised form: 18 / 10 /2010

Accepted: 17 / 12 / 2010 / Published online: 03/01/2011

Introducción

The Republic of Ireland is currently experiencing a severe economic crisis with record levels of public debt, banking failures, growing unemployment and a sharp decline in economic growth. The evidence of systemic failure in relation to governance is echoed in other countries but has taken a particular form in Ireland where troubling questions have been raised about the propriety of the relationships between politicians, regulators, bankers and property developers. The response of the government to the crisis has been to inject massive injections of taxpayers' money to bail out banks and to institute severe cuts in spending particularly in the public sector and in welfare payments towards those most vulnerable.

This article explores the background to the current crisis and identifies some of the key implications of the government response in relation to intensifying existing inequalities. It will then offer an outline of how social work has developed in Ireland before exploring the possibilities for it to play a part in challenging current government policies.

Background to the contemporary economic crisis

From the end of the 1990s onwards, Ireland was lauded on the world stage as an inspirational success story with other countries seeking to emulate its apparent economic success (O'Toole 2009). Historically a small, poverty stricken country on the periphery of Europe without natural resources, its metamorphosis into what became known as the 'Celtic Tiger' was indeed startling and its performance was remarkable. A UK economist, Kevin Gardiner, coined the term Celtic Tiger in 1994 comparing Ireland's economic take-off to the Asian Tiger economies (Gardiner 1994).

The rate of unemployment in the fifteen European Union countries as a whole remained more or less static throughout the 1990s. In Ireland it was cut in half, from a desperately high 15.6 per cent to 7.4 per cent (and shortly afterwards to less than 5 per cent). In 1986, Irish GDP per head of population was a miserable two-thirds of the EU average, and even in 1991 it was just over three-quarters. In 1999, it was 111 percent of the average, and significantly higher than that of the UK. In the ten years to 2004, the growth of Irish national income averaged over 7 per cent, more than double that of the USA and almost triple the average growth rate in the eurozone (O'Toole 2009: 12-13).

What lay behind this 'success story'? O'Toole notes that any analysis must recognise the very low base that Ireland was starting from; its performance was remarkable partly because it had been so poor before. However, there was a considerable turn around in its economic fortunes. As Considine and Dukelow (2009: 73) note, assessments of the factors involved vary in emphasis, There was an improvement in external economic conditions generally and an intensification of global economic activity. The upturn in the global economy was crucial as, for some time, the Irish

State's policy had been directed at encouraging high skill, high technology international companies such as Microsoft and Dell to locate in the country. Low corporation taxation rates, government grants and, at that stage, relatively low wages were powerful inducements to companies to locate in a country which was part of the EU and had access to large markets. A young well-educated English speaking workforce was an important 'selling point' to foreign investors (Considine and Dukelow 2009: 73). The development of a social partnership model involving the trade unions, in particular, contributed to a stable industrial relations climate which was attractive to international companies. Ireland's membership of the EU, as indicated, helped with access to large markets. Moreover, the impact of EU membership in terms of the benefit derived from structural and cohesion funds was significant in terms of supporting growth.

Ireland was promoted as a centre for the international finance sector with government policy overtly favouring light touch regulation and oversight. Indeed, in 2005, the New York Times described Ireland as the 'Wild West' of European finance because of its lax regulatory regime (O'Toole 2009). A large number of jobs in the financial sector were created although the light touch regulatory regime was to prove disastrous as explored further below.

Momentum slowed in 2002 after nearly a decade of high growth. This coincided with a down turn internationally particularly in the information technology industry which impacted significantly on Ireland. There was a return to economic growth in the years after 2002 but this return was based on what proved to be unsustainable and highly problematic economic and political practices. Excessive property values fuelled a construction boom reliant upon lending from the banks. The banks, in turn, became locked in competition about who could lend most and abandoned crucial safeguards in relation to managing risk. There were no robust regulation and inspection systems to halt the recklessness. Indeed a small closed circle of men (mainly) were able to lend to each other, regulate each other and rule the country in what was to prove a disastrous version of crony capitalism (O'Toole 2009, Cooper 2010). Because money appeared to be flowing freely there was little interrogation of its sources and of the assumption behind much of what was happening which was that property prices would continue to rise. Moreover, when a small number of dissenting economists warned that property prices would indeed fall, their comments were treated with derision (Ihle 2010).

The construction boom unbalanced the economy and government spending became heavily reliant upon tax revenues from it. A fair and sustainable taxation system was not developed and there was a continuation of historic practices in relation to tax evasion which were not subject to sanction. Government spending rose based not upon a sober assessment of the health, welfare and infrastructure needs of the country but rather on securing success in the 2007 general election. The failure to build a sustainable infrastructure in a range of domains (health is one example explored further below) is one of the more serious problems now facing the society (Leahy 2009).

The global financial crisis in 2008 impacted immediately and dramatically upon Ireland. As Leahy (2009) notes, the collapse of Lehmann Brothers on September 15th 2008 was a pivotal event. Whilst banks all over the world were vulnerable, it became starkly apparent that Irish banks were in a catastrophic position. They were dependent upon securing funding from other banks worldwide and this funding dried up almost overnight. Moreover, having lent in a reckless fashion to property developers and the building industry, they faced crises in relation to both liquidity and solvency.

On the evening of Monday 29th September, it was clear that they were on the brink of collapse after a day of falling share prices. The Irish government took the decision that evening to guarantee the deposits, loans and obligations of the six Irish banks (a total sum of 400 billion at the time more than twice the country's GNP). This was to have disastrous consequences in that the guarantee was not based upon a clear understanding of the levels of bad debt the banks were carrying.

It was, of course, not just recklessness and a catastrophic failure of the regulatory systems that has proved damaging for Ireland's reputation. One bank in particular has achieved mythic status by now because of the levels of corruption revealed as well as the recklessness of its lending practices (Cooper 2010).

Alongside bailing out the banks the National Asset Management Agency was established with the rationale of removing bad debts from their balance sheets in order that lending could start again. Over time estimates of the amount of money needed to deal with the consequences of the banks' behaviour have needed to be revised upwards. At the time of writing the international credit agency Fitch has just cut its rating on Ireland's debts citing the high cost of the banking bailouts (estimated to reach 50 billion having been revised upward repeatedly over the last two years). Ireland is facing a debt crisis which threatens national solvency and a public deficit this year of about 32% of output (10 times the EU limit).

The credit agency also noted uncertainty regarding the timing and strength of economic recovery. The poor performance of the economy has been exacerbated by government policy. As an open letter from 28 economists, social scientists and economic analysts in March 2010 noted, the Irish recession has been longer and deeper than almost any other in the industrialised world (McDonough et al. 2010). Of particular concern has been the pursuit of deflationary policies such as public expenditure cuts. Spending power in the economy has been reduced particularly as a result of cuts in transfers to low-income groups and tax increases on low and average pay.

The next section addresses the consequence of the current strategies for increasing inequalities and locates these within an analysis of the dominant neo-liberal approach to economic and social policy policies over the preceding decades.

Intensifying inequality: The Irish version

First it is important to address why inequality matters. Epidemiologists Richard Wilkinson and Kate Pickett (2009) have brought together a vast array of evidence in their book, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Always do Better*, to reach conclusions that will not surprise any social worker. They have collected internationally comparable data on health and a range of social problems: levels of trust, mental illness (including drug and alcohol addiction), life expectancy and infant mortality, obesity, children's educational performance; teenage births, homicides, imprisonment rates and social mobility. Basically, their findings suggest that there is a very strong link between ill health, social problems and inequality. Differences in average income between whole populations or countries do not matter, but differences within those populations matter very much indeed. The amount of income inequality in a country is crucial.

Their observations on how inequality corrodes trust and divides people are of particular interest in the context of concerns about general wellbeing and social capital. They note strong findings from the data that levels of trust between members of the public are lower in countries and states where income differences are larger. For example, people trust each other most in the Scandinavian countries and the Netherlands and least in very unequal countries such as Portugal.

A key insight is their emphasis on how inequality in a society quite literally 'gets under the skin' of individuals leaving them feeling undervalued and inferior. They note the work of the eminent sociologist Thomas Scheff who argued that shame was the social emotion. 'Shame and its opposite, pride, are rooted in the processes through which we internalize how we imagine others see us' (Wilkinson and Pickett 2009: 41). Greater inequality heightens our anxieties because it increases the importance of social status. We come to see social position as a key feature of a person's identity in an unequal society.

In Ireland, the transformations wrought by the boom years of the Celtic Tiger gave rise to a persistent myth in relation to inequality: the myth of a great levelling (TASC 2009). However, a range of commentators had long pointed out that Ireland was among the most unequal societies in the developed world.

Levels of inequality in Ireland need to be located within an understanding of the neo-liberal trajectory taken by its politicians. Ireland in the last decade of the twentieth century shifted very quickly towards the standard neo-liberal model of an increasingly deregulated trade in goods, services and labour and the relentless promotion of the market as an arbiter of efficiency, distribution and appropriate responses to needs, both private and collective (Kirby 2009). Kirby (2009) suggests that the growth of the power of the market did not happen by accident but was the outcome of a determined politics in many countries, including Ireland, across the globe. Neo-liberalism is a project which has sought to achieve the restoration of class power by those worried by their loss of economic and political power during

the era of welfare capitalism after the Second World War. He notes the turnaround in the share of national income going to top income earners in a range of countries between the late 1970s and 1999. Extraordinary concentrations of wealth and power emerged in countries as diverse as Russia and Mexico, throughout Latin America and in China with a similar process happening in Ireland. Kirby concludes that the politics of market liberalisation are a politics of the power of ruling elites and their most visible manifestation is a remarkable growth in inequality.

Most of the focus in relation to inequality during the Celtic Tiger years was on poverty. The measurement of poverty was subject to considerable debate as different methods told different stories (Kirby 2009: 191). Those who sought to claim the Irish story as one of success pointed to the decline in 'consistent' poverty. Their critics pointed out that the measure they were using was actually concerned with 'absolute' poverty as it concentrates on material survival only. An alternative measure is that of 'relative' poverty. This measure is rather more embarrassing for proponents of the Irish 'success' story as it shows an increase in such poverty over the years of the economic boom. However, during the boom the fact that relative poverty increased was of little concern to policy makers. Indeed leading politicians argued that inequality was a necessary requirement for a dynamic liberal economy (O'Toole 2009).

There was an increase in gender inequality between 1994 and 2001 with male headed households increasing their income by 67% as against 58% for female headed household. Age constituted another basis for inequality with the young and the old doing less well and regional inequality was also an issue (Kirby 2009).

The most recent figures on poverty in Ireland for 2008 indicate that 14.9% of women are 'at-risk' of poverty and 4.5% are living in consistent poverty (Central Statistics Office 2009). The female participation rate in employment is 54.3%, but a substantial number are working in the flexible labour market as part-time workers or on temporary contracts. In that context, it is important to note that as the recession has taken hold the fate of those in 'precarious' employment has been highlighted. Originally coined in Germany, the term 'precariat' refers to those in precarious employment (TASC 2009). This includes those in temporary or involuntarily part-time positions, those working without documentation or outside social protection systems. This 'precariat' is dominated by women but as the recession bites harder, women are being joined by migrants, young people, those with low levels of educational attainment and older people who are made redundant (TASC 2009).

Kirby (2002, 2006) has long argued that economic success in Ireland during the Celtic Tiger was accompanied by social failure. In contrast to other authors he has argued that the state was active rather than passive in its policies (see Considine and Dukelow 2009). Indeed, there was extensive social action on the part of the State. For example, a range of agencies were set up over recent decades: the Combat Poverty Agency, the Equality Authority and the Irish Human Rights Commission. He suggests that the apparent contradiction where, on the one hand, the state appeared to act to

address social problems and, on the other, there continued to be extensive poverty and failures in services can be understood as follows:

The correlation of economic success with social failure, which characterises the Irish case, is no accident. It derives from the central feature of Ireland's industrialisation, namely its high level of dependence on inward investment. This industrial policy has required low levels of taxation on wealth and corporate profits in order to attract foreign investment, resulting in relatively low levels of social spending (Kirby 2002:141).

The welfare of market players was placed as a priority over the welfare of its citizens and Ireland coped with globalisation first and foremost by competing. Crucially social policy remained subordinate to economic priorities.

Whilst there are examples of 'social failure' available in relation to many aspects of Irish life such as housing and education, a key issue in Ireland has been access to health care. As the economy strengthened during the Celtic Tiger, a historical pattern of universal disadvantage was replaced by that of widening health inequality (Kelleher 2007 quoted in Considine and Dukelow 2009). The inequities in the health system are part of a much broader picture of health inequalities in Irish society. In relation to the system, equity of access to health care is a serious issue. The system is a mix of public and private provision and opportunities over time to develop a universal insurance based or taxation based system have been rejected. There is no universal free service in relation to accessing a doctor for an initial consultation and research suggests that cost is an important factor in failure to seek early treatment (Burke 2008). Only 30% of the population are entitled to all publicly provided health services free of charge. Whilst access to hospital services in theory and in law is available to all, waiting lists for treatment for those who cannot pay are a serious problem.

More generally, as indicated previously, the response by the Government to current difficulties has been to inject massive amounts of money into the banks but to produce budget after budget cutting services and welfare payments. Charities have noted increases of up to 36% in requests for help as the recession and government policy have started to bite; people seeking food vouchers, help with energy costs; and household goods (End Child Poverty Coalition 2010). While there has been a fall in the cost of living overall in the last two years, prices for basic goods and services have not all fallen and, as is well documented, poorer families spend greater proportions of their income on such goods and services. For example, while the price of heating oil has fallen, there have been significant increases in electricity. The price of cars and petrol has fallen, but bus fares have increased. Child care costs have increased as have doctors' fees, dental fees and hospital services (End Child Poverty Coalition 2010).

In the next section the history of social work in Ireland is outlined before moving on to assess the possibilities for it to be part of wider challenges to the dominant project which appears set to continue the intensification of inequalities in Ireland.

Social work in Ireland

There is some measure of agreement that social work as a profession and institution is likely to reflect specific national identities although there have been a range of projects at the European level which suggest commonalities as well as differences (Frost 2008). Social work is defined narrowly in Ireland and at least three other professions, youth work, community work and social care are described as social work in other European countries, but not in Ireland (Christie, 2005). Moreover, family support workers are an important feature of the Irish service scene. Because of word constraints I will concentrate on the activity called social work although its relationship with family support is the subject of a later section (for an account of the histories and development of the other social professionals see Christie 2005).

Christie draws from the literature on social work to suggest that there have been four historical stages in its development. In the late 19th century it emerged out of the activities of religious groups. This was a period when Ireland was still under British rule with over 10 per cent of the population living extreme poverty. There was intense rivalry between Protestant and Catholic churches at the time which meant that charities were motivated as much by trying to convert the poor as philanthropy (Christie 2005). Catholic charities offered a wide range of services including residential care whereas the Protestant charities were more concerned with general social reform. Christian values generally became embedded in social work and these remained central up to, and including, the 1960s (Christie 2005). The focus was on the deserving and was moralistic.

The second phase at the turn of the 19th century and first half of the 20th century saw the first employment of workers. A group of students at Trinity College Dublin formed a society to raise funds to buy and manage a housing scheme. In the same year Alexandra College in Dublin established the Alexandra Guild an association of past students of the college who undertook voluntary social work, largely in the form of rent collection. It also paid for a woman to be trained in England under the guidance of the very well known Octavia Hill. She was employed as a rent collector on her return. In 1912 Alexandra College introduced a course in Civic and Social Work and the first social worker was employed in 1919 by the Adelaide Hospital in Dublin and this led to almoners being employed through the 1930s and 1940s. In 1937 an Irish branch of the British Institute for Almoners was formed. It supported Irish almoners to receive training in Britain (though the country was by then independent of British rule apart from the six counties which are still part of the UK).

In the third phase in the 1950s and 1960s, a distinct social work profession began to emerge at a time of increased state intervention in welfare and a growth in the university sector. In 1954 the first social science degree was introduced by one university (University College Dublin) and a social science degree was introduced in 1962 by Trinity College Dublin, followed by University College Cork in 1965. It was not a professionally qualifying course but did cover social work topics and graduates were employed as social workers.

The fourth phase from the 1970s saw the most significant expansion with an increase in numbers with the majority working in the area of child protection. There was an increase from 97 trained social workers in 1971 to 1,993 by 2001. The largest group in 2001 was employed in child protection services – 723- compared to 43 in 1972. Since 1970 the role and task of professional social work has been transformed from a peripheral activity into a key statutory service (Powell 1998). Increasing numbers of social workers have also been employed in adult mental health, probation and to a lesser extent services for older people. The majority are employed by the state. Moreover, others receive much of their funding from the state.

In the latter part of the last decade, two contrasting analyses of the future trajectory of social work in Ireland were published. Powell (1998) struck a note of optimism. He argued that in Ireland the paradoxes of modernisation were starkly apparent. Having not had an industrial revolution earlier in its history, Irish society was undergoing serious and fundamental changes: urbanisation, concentrations of wealth, endemic poverty and 'new' social problems such as illegal drug addiction and the emergence of new social movements. The acknowledgement of child sexual abuse through public enquiries and the outing of clergy had become a metaphor for the historic transformation that Ireland was undergoing under the process of modernization. Indeed, the scale of the challenge to the, hitherto dominant, Catholic religion had led some to liken it to the events in Eastern Europe following the fall of Communism. Whilst Powell saw this as overstated, he argued Catholic hegemonic control of Irish society had been fundamentally rejected.

Social work had been propelled into the centre of the public arena as the expert system charged with the management of child welfare. He asked how would social workers use their new powers. Would they reflect the interests of the better off by policing the underclass or would they champion the interests of the socially excluded? He was optimistic noting legal and policy changes that could support a focus on support rather than policing.

He argued that a paradigm of injustice had emerged which analysed social justice in cultural and symbolic terms and was grounded in social patterns of representation, interpretation and communication in a postmodern society. He argued that neither an economic nor a cultural paradigm were adequate in terms of explaining injustice. Social work which operated primarily in the cultural rather than the economic domain of society had, therefore, much to contribute in the promotion of remedies to injustice based upon cultural respect and social recognition. The reinvigoration of civil society as an outcome of the collapse of absolutist dogma and the emergence of new social movements had considerable implications for the practice of social work within a welfare state seeking to adapt to postmodern conditions

Skehill (1999) by contrast, noted little potential for social workers to adopt supportive rather than policing type roles. She argued that its expansion had been in the areas most concerned with regulation such as child protection. It was funded by the state and therefore under state control in relation to its priorities. . Like many other

professions, she argued that social work was constructed primarily in the context of self interest, expertise and hierarchies of power.

Skehill argued that social workers operated within an individualistic approach to people and their difficulties and there was little evidence of engagement with community development approaches, for example. Indeed, Skehill noted that shifts in practice towards more empowering models of work were being led by non social workers. She noted the emergence of groups of workers such as those called family support workers who were not trained social workers who were leading the way in terms of promoting more supportive approaches to families.

Ten years on there is evidence to endorse Skehill's analysis. However, this must be a qualified endorsement. She repeats a common and mistaken assumption that the protection of children by statutory social workers is akin to policing families. However, it is important, from a feminist perspective, to note the historic role social workers have played in supporting children and, indeed, their mothers to be freed from violent and abusive relationships and the ways in which the use of statutory powers can be empowering (Featherstone 2004). Moreover, it is important to note that in many localities in Ireland social workers and family support workers work alongside each other in a clear rejection of approaches which promote a split between protection and support. There is an extremely vibrant body of Irish literature which seeks to provide conceptual and research based underpinnings for empowering strengths based approaches to families that can involve both sets of workers (Dolan et al. 2006).

However, Skehill is correct to note that among social workers there can be, in common with other professions, a tendency to protect professional interests and hierarchies of power and expertise. This tendency is exacerbated by a historic insecurity about the lack of a clear knowledge base and may be intensified in periods of societal unrest and anxiety. The construction of 'scandals' such as those relating to the deaths of children, whilst under social work supervision, are often a feature of such periods and frequently provide opportunities for governments to promote forms of social work practice that are inimical to any project concerned with reducing social inequalities. Currently, there is some evidence of attempts by the Irish government to impose a top-down business driven model of service delivery which is not adequately rooted in a vision of social justice and seems more concerned with audit and regulation (see Featherstone et al. 2010).

In such a context it is not surprising that social workers become defensive and inward looking. However, developments such as the annual conference of Irish Association of Social Workers in April 2010 would suggest that there is some appetite for addressing both concerns about attacks on the profession and wider concerns about tackling growing inequality as a result of the recession. For example, a range of national and international speakers were invited to address the theme of inequality and the role of social work and social workers (see, for example, Featherstone forthcoming).

It is also important to note that Irish social workers are experiencing cuts to their living standards as part of the cuts to the public sector more generally. The narrative

that the causes of Ireland's current difficulties lie in the underperformance and excessive living standards of workers and pension entitlements of workers in the public sector, where social work is primarily located, is a highly convenient one for the government and is achieving some momentum.. As Doyle (2010: 13) notes, as soon as budget discussions begin, the nature of the debate on the economy changes: the collapse, it turns out, was caused not by criminal bankers, out-of-control developers and corrupt politicians but by pampered public servants. They become constructed as both the cause of the crisis and the solution to it. This has led to widespread demoralisation among such workers.

More generally, it is important to understand that social workers, whatever the specific limitations or strengths of their roles and orientations, are part of a wider Irish population that is currently angry, fearful and disorientated as it seeks to come to terms with the dramatic collapse of the economy and the implications for them and future generations. It is really crucial to understand that the majority of the Irish population were not exposed throughout the boom years to an adequate critique of what was going on. Kirby (2010) has argued that deeply rooted cultural traits are evident in a public culture that has lacked a pluralism of viewpoints partly because of a history of deference fostered by the Church. For example, the media in general denied legitimacy to all forms of critique during the boom years. Kirby also notes that the universities failed in their role to offer more critical knowledge and there was a particular failure by the social sciences in this regard.

However, despite the fear and disorientation noted above, the anger felt has translated into action. Whilst there have not been demonstrations such as those seen in other European countries, there have been periodic street protests. Moreover, two years on from the beginning of this crisis, a range of constituencies across sectors of Irish society are coming together to articulate alternatives to the discredited economic and social policies of the boom years and the current responses by government. For example, an event on October, 30th, 2010 will bring together a wide variety of people from the trade union movement, academics, environmental groups, community groups, migrant worker organisations, women's organisations and others to stimulate the emergence of a cross sectoral community of interest and action for a more equal, inclusive and sustainable Ireland. The event has been organised because of deep dissatisfaction with the direction of government policy in response to the recession (Claiming our Future 2010). It is of interest that formal social work organisations are not mentioned among those sponsoring the event but anecdotal evidence suggests that they will be participating alongside social work academics.

Conclusion

Current difficulties, whilst they pose serious concerns for the living standards and general well-being of the majority of Irish people, offer opportunities also. Important lessons are being learned about the consequences of adherence to an economic model

that reproduced patterns of inequality and proved unsustainable. The discrediting of its adherents offers much needed opportunities to, hitherto, unheard voices to articulate different visions. It is imperative that social workers, as citizens and advocates for those who are most marginalized, are part of the coalition for change that is emerging.

References

- Burke, S. 2008. "Unequal in life and death: Gender and Inequality in the Irish Health System" Pp.53-82 in *Where are we now? New feminist perspectives on women in contemporary Ireland*, edited by U. Barry. Dublin: TASC at New Island.
- Central Statistics Office. 2009. *Survey on Income and Living Conditions (SILC) in Ireland, 2008*. Cork: Central Statistics Office.
- Christie, A. 2005. "Social Work Education in Ireland: Histories and Challenges". *Portlarc V No 1*: 111-130.
- Claiming Our Future: <http://cedarlounge.files.wordpress.com/2010/09/confab.jpg> accessed 13/10/2010.
- Considine, M. and F. Dukelow, 2009. *Irish Social Policy: A Critical Introduction*. Dublin: Gill & Macmillan.
- Cooper, M. 2010. *Who really runs Ireland?* London: Penguin Books.
- Dolan, P. J. Canavan and J. Pinkerton. ed. 2006. *Family Support as Reflective Practice*. London: Jessica Kingsley.
- Doyle, D. 2010 "Who does Mary McAleese think she is, picking a row over productivity in the public service?" *Sunday Tribune* 10th October: 13.
- End Child Poverty Coalition. 2010 "Pre- Budget Submission" http://www.endchildpoverty.ie/publications/ECPCPre-BudgetSubmission2010_000pdf Accessed 11.10.2010.
- Featherstone, B. 2004. *Family Life and Family Support: A Feminist Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Featherstone, B., D. Coogan and F. Landy. 2010. "Building trust and confidence in children's services". www.faireirelandforum.org accessed 18.10.2010.
- Featherstone, B. forthcoming. "Social work and the current economic crisis: why tackling inequality is vital". *Irish Social Worker*.
- 'Fitch cuts Ireland's debt ratings' <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hSfKobvm6xQ7VVQF4NWP> accessed 9/10/2010.
- Frost, E. 2008. "Is there a European Social Work Identity?" *European Journal of Social Work* 11. 4: 341-354.
- Gardner, K. 1994. "The Irish Economy: A Celtic Tiger". *MS Euroletter* August 31.
- Ihle, J. 2010. "We warned you: critics of government proved right". *Sunday Tribune* 10th October: 50.
- Kirby, P. 2002. *The Celtic Tiger in Distress: Growth with Inequality in Ireland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kirby, P. 2006. "The changing face of the Irish State: From welfare to competition state." Pp. 112-125 in *Social Care in Ireland: Theory, Policy and Practice*, edited by T. O'Connor and M. Murphy. Cork: CIT Press.

Kirby, P. 2009. "Contesting the politics of inequality". Pp.190-205 in *Transforming Ireland: challenges, critiques and resources*, edited by D. Ging., M. Cronin and P. Kirby. Manchester: Manchester University Press.

Kirby, P (2010). The knowledge crisis', <http://www.progressive-economy.ie/2010/07/knowledge-crisis.html> accessed 14/7/2010.

Leahy, P. 2009. *Showtime: The inside story of Fianna Fáil in power*. Dublin: Penguin Books.

McDonough, T. et al. 2010. "Open letter from 28 economists, social scientists and economic analysts" in *Stimulating Recovery* edited by M. Burke., R. Kinsella and S. Pentony. Dublin: TASC.

O'Toole, F. 2009. *Ship of Fools: How stupidity and corruption sank the Celtic Tiger*. London: Faber and Faber.

Powell, F. 1998. "The Professional Challenges of Reflexive Modernization: Social Work in Ireland". *British Journal of Social Work* 28: 311-328.

Skehill, C. 1999. "Reflexive Modernity and Social Work in Ireland: A Response to Powell". *British Journal of Social Work*. 29:797-809.

TASC, 2009. *The Solidarity Factor: Public Responses to Economic Inequality in Ireland*. Dublin: TASC.

Welfare State and social policies in a time of economic crisis.

The case of Denmark

Estados de Bienestar y las políticas sociales en tiempos de crisis económica. El caso de Dinamarca

Bent Greve*

* University of Roskilde. Denmark. bgr@ruc.dk

Abstrac:

This article portrays the discussion of welfare states in crisis in the light of recent financial crisis, especially with a focus on a primer of the Nordic welfare states, e.g. Denmark. The article discusses changes that have been taken in the wake of the crisis. Furthermore, it is analysed whether or not this has implied a change in the Danish universal welfare model. This is done by, for example, looking into replacement rates, public sector spending and activation in the labour market policy. The article concludes that Denmark is still a universal welfare state albeit the degree of universality and flexicurity can increasingly be questioned.

Keywords: Denmark, welfare state crisis, Nordic model, universality, labour market policy.

Resumen:

En este artículo analiza el debate sobre la crisis de los estados de bienestar a la luz de la reciente crisis financiera, se centra especialmente en el caso de los Estados nórdicos, por ejemplo, Dinamarca. El artículo analiza los cambios que se han adoptado a raíz de la crisis. Además se discute, si estos cambios han implicado o no, en el modelo universal danés de bienestar. Esta tarea se ha llevado a cabo, por ejemplo, estudiando las tasas de sustitución, el gasto del sector público y la activación de la política del mercado laboral. El artículo concluye que Dinamarca sigue siendo un estado de bienestar universal, si bien el grado de universalidad y la flexiguridad puede ser cada vez más cuestionada.

Palabras clave: Dinamarca, crisis del estado de bienestar, modelo nórdico, universalidad, política del mercado laboral.

Article info:

Received: 31 / 08 / 2010 / Received in revised form: 20 / 12 / 2010

Accepted: 22/ 12 / 2010 / Published online: 03/01/2011

1 Introducción:

"The welfare state in crisis". This sounds like a present day expression of what has hit most European countries in the wake of the financial crisis in the EU and globally, although it was starting with the supreme loan crisis in the US. However, this is the title of a book from the early 1980's (Mishra, 1984). Even earlier another book were also analysing the fiscal crisis of the state (O'Connor, 1973). A European perspective on these changes can be found in a book on New Perspectives on the Welfare State in Europe (Jones, 1993). In 2004 a Nordic Regional Issue of Social Policy & Administration posed the question whether or not the Nordic Welfare State models were still distinct, and it even concluded that "Overall, the articles seem to indicate that the universal Nordic welfare state model can survive, even in a more open and globalized world" (Greve, 2004, p. 18). This regional issue although clearly indicated that changes might be underway, as, for example, in the Swedish model (Blomqvist, 2004). The discussion of the possible crisis of the welfare state also inspired to changes in the UK where Giddens suggestions for a third way can be seen both as an attempt to cope with and how to combine market and state intervention in a still more integrated world, and perhaps especially regional integrated economy in Europe (Giddens, 1998).

The oil crisis in the seventies can thus after the golden growth of welfare states in the sixties be witnessed to be the first round of discussion on the long term viability of the welfare states. In the wake of later economic downturn, which has been slightly different given variations in the economic cycles in Europe, there has been pressure on the public sector spending several times, and, discussion of dismantling, restructuring, recalibration etc. has been put on the agenda (Pierson, 1996). However, the economies and the welfare states continue to grow. This was especially clear in the wake of the enlargement of the EU. In most countries in Europe spending on welfare continued to increase in real terms, although seemingly stabilizing around a level of 25-30 % of GDP¹.

It is against this background that the discussion on and crisis in welfare states around in Europe shall be seen. Furthermore, the impact of the increased interaction among economies in Europe strengthened by the implementation of the internal market, the establishment of a monetary and economic union setting criteria for the size of especially public sector deficit and public sector debt, that the following analysis shall be seen.

There has further being ongoing discussions on the possible impact on welfare states due to demographic changes, and, also that the European economic integration could imply a convergence towards a European welfare model. This includes a

¹ Data can be difficult due to that most statistics only includes public welfare, neither fiscal nor occupational welfare, cf. Greve, (2007).

convergence in research on convergence (Heichel, Pape and Sommerer, 2005). However, movement towards a common European model² will implicitly imply that the countries within the EU, at least to certain extent, changes there welfare models in the same direction. Understood in this way changes is not only due to the recent financial crisis, but also due to a more common trend in European welfare states.

This article focuses on the Danish welfare state and change herein. This due to that Denmark represents one of the classical countries representing with varied names: the Nordic, Scandinavian, encompassing, universal, Socialdemocratic or Keynesian types of welfare states. Focus will especially be on the changes and initiatives taken after the financial crisis and whether and if this has an impact. The article will however, albeit briefly, first present a snapshot picture of the Danish welfare model with an emphasis on public sector spending, unemployment and growth in the Danish economy. This will be done in Section 2, where after Section 3 will present changes and interventions related to the crisis. This also implies that the focus will be on the most recent decisions, and including those in the first half year of 2010. There will only more limited be a historical description of changes, except when some of these changes, as, in the area of pensions, have had a long-term impact on the Danish model. Section 4 will attempt to analyze whether the changes have had an impact on Denmark in the perspective of a movement away from the Nordic welfare type model. Included in this is a discussion on how this specifically might have an impact on the Danish flexicurity model. Section 5 will conclude with some reflection on Denmark as belonging to the Nordic model, but also how welfare states in a comparative way seem to evolve.

Methodologically the article use a single case approach combined with quantitative information and official text and document to describe the most recent changes in the Danish welfare state. The changes naturally have to be understood in the light of the long-term development of the Danish model. These will however, only more limited be explained, cf. Kvist and Greve, 2011, which also in more details discuss changes in the Danish model in recent years. A risk with this approach is that it can overemphasize recent development. However, given the authors' many years of analysis and publications on the Danish welfare state in a historical perspective, this is not seen as a high risk.

2. A few data on the Danish situation

This section will, albeit briefly present some core indicators of the Danish development in order to understand how hard Denmark has been hit by the economic and financial crisis. Data will focus on the development in the level of unemployment and public sector deficit. In Table 1 is core data since 1990 presented.

² In the conclusions from the European Summit on the 25 and 26th of March, 2010 the description in point 3 is not of one model, but instead of our social models (EUCO 7/10).

Table 1 Development in unemployment, public sector deficit and public sector debt since 1990

	1990	1995	2000	2005	2009
Unemployment in percentages of the labour force	9,7	10,4	5,4	5,1	3,5
Public sector balance in % of GDP	-2,6 (1992)	-2,9	2,3	5,2	-2,7
Public Sector Debt in % of GDP	68,0 (1992)	72,6	52,4	37,8	41,6

Source: www.statistikbanken.dk (aard, aulP01 and EDP3).

As can be seen from Table 1 Denmark has been harder hit with unemployment in the nineties than under the present economic crisis. In addition, it was in the wake of the first and second oil-price shock of the economies in the seventies that the growth of the public sector debt was laid. At the same time Denmark still have one of the lowest levels of unemployment in Europe. However, due to the increase in the level of public sector deficit, it is expected that Denmark will have a deficit above the EMU level in 2010 and 2011. This is still a relatively low level of public sector debt compared to other EU-member states. The forecast for the yearly deficit in 2010 is - 5.1 and for 2011 -3.9 and, first in 2012 below the EMU criteria (DØR, 2010), who also argues that the sustainability of the public finances also given the demographic changes needs to be taken seriously.

The public sector debt, measured as percentages of GDP, thus from its peak of 80.1 % in 1993 declined to a low level of 27.4 in 2007, and, then increasing so that it in 2009 was 41.6 % of GDP (www.statistikbanken.dk/EDP3), and this especially due to the negative growth in GDP. Understood in this way the public sector debt in Denmark is not dramatically high and within the boundaries, however only a few years with a level of deficit as projected for 2010 will change this situation.

However, the argument does not only revolve around the present level of the deficit. The argument, especially from the Ministry of Finance, has been that there is a structural deficit of the public sector deficit of around 2 % of GDP, e.g. a deficit which will still be there even after returning to a growth in the economy and lower level of unemployment. This combined with a recession in the Danish economy the fear being that the deficit could be long lasting and thereby gradually also imply higher interest to be paid out of the public purse. Furthermore, an argument has been that especially seen in the longer time perspective, also given the expected demographic changes with more elderly and fewer people on the labour market (Greve, 2006), it has been argued that the public finances is not sustainable. Sustainable long-term finances has now for years been a cornerstone in the argument when presenting and suggestion of changes in the welfare state has been put forward, especially from the Ministry of Finance and the Economic Council.

Still, in general, looked upon in this perspective the economic situation in Denmark seems more favourable and less critical than in several other European countries. At the same time, there is awareness that, especially for young people, unemployment might have long-term negative social consequences for societal cohesion and integration.

Despite the relatively favourable economic conditions, there have been several interventions with the aim of stabilizing the economy. This was done first by trying to cope with the economic problems for the financial sector (economic guarantees for small investors, state loans and the state taking over a few banks) and then support for the construction sector. Recently however, there has also been a package, cf. later, which more directly focussed on welfare state spending (Finansministeriet, 2010).

The arguments for these changes has especially been that Denmark should comply with the EMU-criteria given that Denmark participates, however not completely (e.g. there is no EURO in Denmark), in the Economic and Monetary Union, but also an argument revolving around the demographic changes in Denmark in the next 30-40 years. These changes will, all other things being equal, imply that the labour force will be shrinking in the years to come and with a pressure on public sector spending.

It is also important to notice that despite presented as a very expensive welfare state, this is to a large degree not the case due to the way comparisons takes place, e.g. they focus often on the public sector spending alone, and, does not include fiscal or occupational welfare (Greve, 2007).

In table 2 is, in order to indicate that the differences is smaller than often understood, shown gross and net social expenditure in 1997 and 2005 for selected countries.

**Table 2 Gross and net social expenditure as per cent of GDP
at factor cost 1997 and 2005**

Country	Gross public social expenditure		Net total social expenditure		Change in spending 1997-2005	
	1997	2005	1997	2005	Gross	Net
Denmark	35,9	31,9	27,5	25,7	- 4,0	-2,0
Germany	29,2	29,9	28,8	30,2	0,7	1,4
Italy	29,4	28,8	25,3	26,6	-0,6	+1,3
Sweden	35,7	34,6	30,6	29,5	-1,1	-1,1
UK	23,8	24,3	24,6	29,5	+0,6	+4,9
Spain	..	23,8	..	21,4		
Czech Republic	21,7	21,5	19,3	20,1	-0,2	+0,8
USA	15,8	17,1	23,4	27,2	+1,3	+3,8

Source: Adema, 2001 and Adema and Ladaique, 2009 and own calculations. Note. Data for Spain is not available for 1997

Looking at a net total social expenditure, e.g. taking into consideration the taxation of benefits, mandatory social expenditure and tax-breaks built into the tax-system, the US welfare state is more expensive than the Danish welfare state. The difference between welfare states is also less pronounced than they are in more simple and classical comparisons. The classical comparisons have been used due to lack of better data, however the difference in, for example, taxing or not taxing social security benefits do have an impact when using measures related to a percentage of GDP. Still, Denmark together with Sweden often comes in top when looking at taxation as a percentage of GDP. For some in Denmark this has been seen as a problem, including the risk of brain drain. The risk, it has been argued, also relates to, how to cope with the welfare state financing also in the future. However, if the economy continues to grow as it has done historically, there is not a financing problem, but there is a distributional problem, and, there might be a problem in how to ensure that the necessary labour force is available.

3. Changes and interventions in the wake of the crisis

In the following an overview of policy interventions in Denmark will be given. A short presentation will be followed by a more detailed focus on the recent changes in central areas of the welfare state, including the length of time to receive unemployment benefits and tightening of the conditions for receiving them. Cuts in spending on family allowances will also be discussed.

In the wake of the crisis interventions firstly ensured that, the financial sector could continue also to borrow money to companies and to homeowners. There have, as mentioned above, however only been a more limited number of private banks, which were taken over by the state or merged into other banks. Several banks received public money to ensure trust in the financial sector, and Danish banks have in general passed the international "stress" test. There was an initiative to ensure that the construction sector continued to have orders also implying jobs for construction workers. This included economic support to private households to repair and improve their private dwellings, and, municipalities got the option to borrow money to improve quality of schools, day care institutions and hospitals. Despite this, in relation to unemployment the construction sector has been more hard hit than other sectors. The level of unemployment is although partly due to the interventions, partly due to the very low level at the beginning of the crisis, still low in a comparative perspective.

Family benefits have in general been generous, they have although also been gradually reduced due to the way indexation takes place, which implies a slight reduction compared to wage development of approximately 0.3 % per year.

The agreement in the spring of 2010 (Finansministeriet, 2010) implied that several seemingly dramatic changes took place in the Danish welfare state. They were argued as a response to the need for Denmark to cope with the criteria of the economic and monetary union. Furthermore, it was discussed how to cope with public

sector deficits, not only now but also in the future. An example of a change, which reduces the universality and generosity, is a change in family allowances. This has implied that families with more than 3 children will, although gradually implemented, have a reduced level of benefits. The calculation will be based upon a maximum level of family benefit a family can receive (30.000 Danish Kroner in 2010 prices, e.g. approximately 4000 EURO per year). The implication is that large families will have lower living standard and an increased risk of that more children will be living in families having an income below the EU defined poverty line. Still, Denmark has a family policy and day care system, in accordance with the EU ambition of having high quality and affordable day care system. More or less all children above the age of one year are in a day-care institution. Recent years has also seen increase in parental leave making the picture less clear than it used to be (Abrahamsson, Boje and Greve, 2006). Collective agreements has also implied that parents in many sectors now has two days to take care of sick children, and, there is general an ambition to have a way to combine work and family life.

The changes in family benefits were part of the "Agreement on recovery of the Danish Economy" (Finansministeriet, 2010). This agreement also included reduction in state spending on several areas not directly applicable in relation to welfare state spending, but with reduction, which can imply an increase in unemployment as the public sector presumably, will employ fewer people in the years to come. The impact on the level of unemployment will however be reduced due to the demographic situation with many in several sectors of the public sector on the way to retirement.

Flexicurity has always been a cornerstone of the Danish model. This includes high coverage in case of unemployment and high flexibility on the Danish labour market. Here the focus in recent years has been stronger on making work pay by a lower benefit levels for young and newly arrived persons in Denmark. The agreement in 2010 implied a halving of unemployment benefit period from four years to two years, although this is still longer than in most other EU-member states. This connected with stronger requirements in order to continue to be eligible to unemployment benefits implies that there presumably will be an increase in the number of persons who will not be registered as unemployed as they are neither eligible for unemployment benefit, nor social assistance (the last is the case if they have acquired wealth or are living together with another person having an income). The implication also being that the participation rate at the labour market will go down. This further being an indication of that the unemployment rate only is one indicator of changes at the labour market when demand for labour is reduced. Finally, the replacement rate has been, over the last 15-20 years, reduced relatively to the ongoing wage rate implying that unemployed have a weaker security, e.g. reducing the security angle of the flexicurity model. It also implies that high wage earners presumably will be less likely to continue to be member of the unemployment insurance funds in Denmark given that the economic compensation by now often will be only around half the income when being on the labour market. The economic incentive to take up a job is thus already very high in Denmark, also given that a specific tax-credit is available for wage-earners.

Denmark still has an active labour market policy. However, focus is by now more on work than, for example, training and education as instruments in improving the ability to ensure long term placement on the labour market. Active labour market policy has at the same time since 2009 been taken over by the local municipalities, although with a highly centralised set of rules to follow. At the same time still more private providers of activation has entered the scene. The government, argued, that the change in the unemployment benefit rules should be seen in the light of the active labour market policy and the ambition to prevent long term unemployment (Finansministeriet, 2010). Still, in general there seems to be a movement towards a higher focus on work first and using active labour market policy as a pressure to take up jobs more than increasing the long-term employability of the labour force.

The intervention also implied that municipalities, who are the main provider of welfare services in the Danish model, in the year 2011, should have zero real growth in the local public sector expenditures, which are important in the Danish context with a highly decentralised welfare model. The only slight deviation is a possible increase in health care spending in the regions. The zero real growth in spending is it argued (Finansministeriet, 2010) will imply that services can remain unchanged. However, this is an example of a macro argument, and not how it can be looked upon seen from the micro level perspective, as, change in demography in these years in Denmark imply a need to move resources from children and young persons to the elderly, and, as many costs are fixed (e.g. not depending on the number of users) this is difficult without a growth in the expenditure of around 0.75 to 1 percentage point. The implication seems to be that many municipalities will have to reduce the welfare services in 2011, and many municipalities have in the spring of 2010 already informed about cuts in services.

The change in state spending especially had an impact on the educational system, including the universities. The changes were to a large degree argued as been possible if they make the administration of the universities more efficient (Finansministeriet, 2010). However, they also changed, for example, economic support to hearing aid. Thus, the welfare state was once again not completely changed, however, as will be the focus of the next section, it has to be questioned whether the model has moved beyond certain thresholds if it should still be regarded as a universal welfare state.

The changes after the economic crisis have although also to be understood and interpreted in the light of the ongoing restructuring of welfare states, and, in Denmark the changes over the last 10 to 15 years.

4. Has the Danish model been changed?

This section attempt to discuss if and how the Danish model has been changed and whether this represents a path taken away from the distinct characteristics of the Nordic model (Greve, 2007a), e.g. including universal access, equal treatment of

men and women, low level of unemployment and a high degree of equality. Furthermore, that the welfare state is a family friendly model by relatively generous family allowances; paid leave and affordable and high quality day-care for children. The Danish model has further often been characterised as a good example of a flexibility model (Wilthagen and Tros, 2004). Still, recent years has changed the model. This has although, at least until recently, perhaps been only more limited and gradually.

There has also, cf. data in European Social Survey, in general been a high level of support to the welfare state and expectation that the state would be responsible for welfare. Naturally, certain areas have, as always been more supported than others do. This has in Denmark classically been support to those seen as being deserving of support from the welfare state (such as the elderly), whereas migrant are seen as less supported by the population, e.g. often seen as undeserving. Recently it has also, as an example, been questioned whether workers using the free-movement within the EU should when residing in Denmark having the right so sickness benefits after 10 weeks. This also indicates an element of how a universal welfare state might be in conflict with a more mobile labour force.

The problem when analysing is whether the changes are marginal or more substantial, and whether many small-scale changes can have implications that are more widespread.

An example of the gradual changes can be found in the area of public pension. Denmark has by now a clear and distinct three-pillar pension system. The state pension is thus no longer the core alone in relation to providing economic security for the elderly. Occupational based labour market pensions (which was on a large scale enacted by the labour market partners in the late eighties) now to a larger degree than before is important in order to achieve a decent living standard, and, at the same time the parameter in the calculation of the public pension by having an occupational pension decided in the nineties imply that the pressure on the public purse due to the demographic change is more limited as those with a high occupational based pension only will receive the basic public pension.

The system is by these changes still a universal all encompassing pension system for those without any further means and thereby those who only have a more limited attachment to the labour market. However, at the same time the real value of the pension has been slightly eroded in the last years, as the level has not been able fully to follow the increase in consumer price, cf. also the remarks below concerning the indexation of welfare benefits. However, at the same time a special income allowance to the elderly has almost implied that pensioners have not been those hardest hit by the economic crisis and the way income transfers is regulated in Denmark.

Furthermore, the Danish pension system has one of the highest replacement rates for low income earners, and low for high income earners. For the average (mean)

earners in Denmark have a replacement rate at around 80 % of previous income, which although is lower than in countries like The Netherlands, Greece, Iceland and Spain (OECD, 2009). Understood in this perspective the equality perspective is still at place, whereas the understanding of the public welfare system in Denmark as one of the most generous systems can not be confirmed. The development of occupational based welfare in the pension system as supported by tax-expenditures also imply a shift away from citizenship based universal welfare to a welfare state based to a higher degree on being on the labour market. The labour market supplementary pension (ATP), which was started already in 1963, is on the other hand an example of an initiative that first only was for those on the labour market, but has been expanded to cover also unemployed and persons on early retirement pension, implying a near universal coverage.

An example of a change where the impact increases over the years is how income transfers are indexed. This is an indication of gradual reduction of the generosity in the Danish model. Regulation of income transfers in Denmark use an index following wage development, although if above a threshold of 2.0 % a level of 0.3 % will be deducted to a fund, which then will have to be used for social purposes. The implication has been that income transfers in most areas have not been able to keep the buying power, and, follow the development in income on the labour market. This is a gradual reduction of the generosity, although the 0.3 % has sometimes been used to improve the living conditions for certain vulnerable groups, such as has been the case for early retirement pensioners in the beginning of this century. Therefore, the replacement rate in relation to most social benefits has been reduced over the last 10-15 years.

Another important aspect moving the Danish model away from its distinct features has been the tightening of the conditions and time for receiving unemployment benefits, and, also social assistance has been changed and for some even reduced in recent years. The change in the spring of 2010 with lower length of unemployment benefit and change in the way to continue to have unemployment benefit (Finansministeriet, 2010) has as a consequence that the income security in the Danish flexicurity model has been dramatically reduced. The reduction of the time-span for receiving unemployment benefit, still under the condition of actively searching for a job and participating in activation, was from four to two years. This might not in a comparative perspective be low. This although implies that there is a risk that more people will leave the labour force, and, thereby not be available when more labour force is needed, as the expectation that there will be, in a few years time, many civil servants which will be retiring. This risk has been increased due to that the number of weeks where the individual will have to fully employed will be increased from 26 weeks to 52 weeks within a three years period. Those on the margin of the labour market will have difficulties in fulfilling this demand. The implication being that they might move even further away from the labour market.

The main argument for the changes has been that more people do actively search for a job when in risk of not receiving unemployment benefit. This combined with the

so called threat-effect of activation is seen as part of the success for the Danish labour market policy, but has also called for a criticism of the way the active labour market policy is implemented. This due to that it seems more to focus on the stick than the carrot effect of active labour market policies, and implicitly mistrust in that the active labour market policy is effective.

An example of the movement away from a universal and mainly state welfare system has been the development and increase in private health insurance. This development has been made by that, in 2002, private health insurance became a non-taxed fringe benefit and making more companies, as part of a corporate social responsibility more interested in paying for this type of insurance and is now paying for more than 90 % of policies. More than 1 million people were covered in 2008 compared to 50,000 in 2002 (Ministry of Health and Prevention, 2010). Insured have privileged access to physiotherapy and psychology therapy as well as operations linked to physical movement. Those covered by these private health insurances are broadly speaking mainly working in the private sector, and, due to the segregated labour market this implies that men to a higher degree than women is covered, and, that high income earners have better options than low income earners. This can therefore be understood as a break with the universal Danish welfare state by using occupational and fiscal welfare as instruments to change the system.

This break with the universal welfare system implies further, that those not on the labour market is covered less than others in Denmark. How important this break is can be questioned given that in most area private production of health care is still only of more limited importance (Audit of the State Accounts 2009). However, it implies that welfare delivery to a larger degree than before is by private providers.

Free choice and increased use of market mechanism in the public sector has also been part of the development in the Danish welfare state in the last ten to fifteen years. This also implies a risk of less solidarity in the model as some is more able to make a choice than others (Greve, 2009). So, even if free choice can make the welfare state more responsive this also implicitly risk at being to the disadvantage of those less likely to be able to make choice.

Despite these changes the degree of equality, when measured by the Gini-coefficient or other measures, cf. Eurostat, is still high in Denmark, thereby perhaps indicating that it is possible to combine use of market mechanism in the public sector and other ways (especially occupational welfare) of financing the welfare state with central and historical elements of the Nordic model. However, it seems central to continue to have a high degree of state involvement in the financing and regulation of access to income transfers and services, if the goals are to be achieved.

5. Concluding remarks

Denmark is still a universal welfare state, although the universality can increasingly be questioned. Denmark still has a flexicurity model, although the degree of flexicurity can be questioned. The Danish welfare model is thus under change. Gradually the occupational welfare has an increased importance on the level of pensions, sickness benefit and especially in the private sector, access to health insurance (Kvist and Greve, 2011). Occupational welfare reduces the level of equality, at least in access, in the welfare state.

The financial crisis has thus presumably not been the sole explanation for changes in the model, but have make some changes towards a less universal and less generous welfare state come earlier and stronger than otherwise. The gradual shift in the Danish model can, tentatively, be partly explained by the change in the economic possibilities, but also the continuous economic integration in Europe. Furthermore, there has been an increased emphasis on individualisation of welfare combined with more choice (Greve, 2009). The increase in choice reflects a wish to make the citizen a consumer of welfare services, while at the same time implying a more responsive welfare state.

The Danish welfare state is, despite these movements away from some of the cornerstones of the Danish model, still, helping in ensuring a highly equal society compared to other countries, and, had also higher gender equality than in other countries, with the exception in wages where men still have a higher level than women had. Recent years have in fact seen contradictory tendencies, such as men having a higher unemployment rate than women, and, more women than men taking higher levels of education.

The data also indicates that for pensioners there is still a high coverage for low wage earners making the picture of the Danish model more blurred than it used to be. Normative viewpoints, on who are the deserving and who are the non-deserving receivers of welfare benefits, can be of importance for the future development. This might have an impact on the way the system will be developing, as decision makers are aware of the median voters' position.

Concluding it can be argued that on certain elements (universality/generosity) the Danish model has moved in a more European direction; while it at the same time continue to have a high degree of equality and low level of unemployment. Men as well as women still have a high degree of participation on the labour market, although the labour market has a tendency to be gender segregated with the implication that men earn more than women do. The trajectories of the Danish model can thus still be witnessed, although gradual changes can also be seen, and, in the wake of the crisis more profound changes seems to have taken place making the system less universal especially in the area of pension, but also on access to health care.

Literature

- Abrahamsen, P., Boje, T. and Greve, B. 2005. *Welfare and Families in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Audit of the State Accounts 2009. *Rates, quality and access to treatment on private hospitals*. Copenhagen: Rigsrevisionen.
- Blomqvist, P. 2004. Privatization of Swedish Welfare Services. *Social Policy & Administration*, 38, 2: 139-155.
- DØR 2010. *Dansk Økonomi, Forår 2010*. København: Det økonomiske Råd.
- Finansministeriet 2010. *Aftale om genopretning af dansk økonomi*. København: Finansministeriet.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Greve, B. 2004. Editorial Introduction, *Social Policy & Administration*, 38, 2: 115-118.
- Greve, B. ed. 2006. *The future of the Welfare State. European and Global Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Greve, B. 2007. *Occupational Welfare, Winners and Losers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, B. 2007a. What Characterise the Nordic Welfare State Model?, *Journal of Social Sciences*, 3 (2), 43-51.
- Greve, B. 2009. Can Choice in Welfare States Be Equitable? *Social Policy & Administration*, 43, 6, 543-556.
- Heichel, S.; Pape, J. and Sommerer, T. 2005. Is there convergence in convergence research? an overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12 (5): 817 – 840.
- Kvist, J and Greve, B. 2011. Has the Nordic welfare model been transformed? *Social Policy & Administration*, 45, 2.
- Mishra, R. 1984. *The Welfare State in Crisis*, Sussex: Harvester Press.
- Jones, C. 1993. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London and New York: Routledge.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- OECD 2009. *Pensions at a Glance 2009*. Paris: OECD.
- Pierson, P. 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48: 143-179.
- Regeringen 2009. *Sundhedspakke 2009 – Godt på vej mod et sundere Danmark – 8 store skridt der gør et godt sundhedssystem endnu bedre*. Copenhagen: Ministry of Health and Prevention, (www.sum.dk).
- Wilthagen, T. and Tros, F. 2004. The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer*, 2: 166-186.

Different routes to social security in Europe: social protection or social investment (What determines the perception of social risks in relation to unemployment, care responsibilities and poverty?)

Rutas diferentes para la seguridad social en Europa: Protección Social o Inversión Social. ¿Qué determina la percepción de los riesgos sociales relacionados con el desempleo, las responsabilidades asistenciales y la pobreza?

Anders Ejrnæs y Thomas P. Boje*

* Department of Society and Globalisation. Roskilde University. P. O. Box 260. DK-4000 Roskilde, Denmark.
ejrnaes@ruc.dk & boje@ruc.dk

Abstract:

The article analyzes new social risks and how they are managed in different European social systems. We will focus on social risks that people in European countries are facing in the post-industrial society and how these risks are confronted by the welfare system.

One type of social risks comes from the inability to combine care for children and elderly relatives with paid work. Especially women are often forced to sacrifice employment in order to care for family members and have consequently a higher risk of poverty.

A second type of social risks relates to changes caused by technological innovations, industrial restructuring and global competition. Especially un-skilled male workers are hurt and have a higher risk of unemployment – followed by poverty and social exclusion.

The article examines how both institutional factors as family, labour market and welfare policy as well as individual factors as gender, education, age, and ethnicity affect patterns of perceived social risk. In analysing the perception of social risk we use comparative data from the fourth round of the European Social Survey carried out in 2008.

Keywords: New Social Risks; Unemployment, Work-family Conciliation, Poverty, Social Rights, Social Investments.

Resumen:

El artículo analiza los nuevos riesgos sociales y cómo se manejan en los diversos sistemas sociales europeos. Nos centraremos en los riesgos sociales que las personas están

afrontando en las sociedades post-industriales europeas y en cómo estos riesgos se oponen al Sistema de Bienestar.

Un tipo de riesgo social viene de la imposibilidad de combinar el cuidado de los hijos y de las personas mayores con el desempeño laboral. Especialmente en el caso de las mujeres, que se ven forzadas a sacrificar su empleo para poder cuidar de los miembros de la familia y por tanto, aumentan su vulnerabilidad frente a la pobreza.

Un segundo tipo de riesgo social está relacionado con los cambios derivados de la innovación tecnológicas, la reestructuración industrial y la competición mundial. Este riesgo afecta especialmente a los trabajadores varones sin especialización, lo que les lleva en primer lugar, a tener mayor probabilidad de sufrir un accidente o de perder el empleo, así como a sufrir la pobreza y la exclusión social.

El artículo examina tanto los factores institucionales como familiares, el mercado de trabajo y las políticas de bienestar, así como factores individuales tales como el género, la educación, la edad, y los patrones étnicos en cuanto al riesgo social percibido. Al analizar la percepción del riesgo social, usamos datos comparativos de la cuarta Encuesta Social Europea del año 2008.

Palabras clave: Nuevos riesgos sociales; Desempleo, conciliación trabajo-familia, pobreza, derechos sociales, inversiones sociales.

Article info:

Received: 06 / 10 / 2010 / Received in revised form: 27 / 12 / 2010

Accepted: 28 / 12 / 2010 / Published online: 03/01/2011

Introducción:

In this article we want to analyze the perceived social risks and how they are confronted in the different European social systems. We will focus on the social risks that people in the European countries are facing in the course of their lives as a result of the economic and social conditions prevailing in the present post-industrial society and how these risks are confronted by the welfare system.

The perception of social risk among citizens gives an indicator of the subjective feeling of insecurity and uncertainty during the life course. Perceived employment and social insecurity are detrimental to workers well-being, health and family life as well as family planning. Several studies have found that employment insecurity is correlated with poor health, low well being, family problem and low trust (Burchell 1994, Wichert 2002, Cheng and Chan 2008). Societal uncertainty has not only negative consequences for the individuals and the families it has also consequences for the society at whole. High level of societal uncertainty can lead to slump in consumer spending, low trust in the societal institutions, lack of mobility, migration, and a decline in fertility. Reducing the experience of insecurity and social risks could thus

help to solve some of the major societal problems, which the European societies are confronted such as economic stagnation and demographic aging.

The article examines how both institutional factors as family, labour market and welfare policy and individual factors such as gender, education, age, and ethnicity affect the pattern of perceived social risk. We want to deal with three different types of social risks:

- Employment interruption caused by family responsibilities (spending less time on paid work because of care responsibilities)
- Employment interruption caused by unemployment
- Poverty (not having enough money to cover your household necessities)

The first two types of risk are connected to being in continuous employment or employability while the last risk is conditioned by both employment position and level of social protection. In managing different social risks the welfare state has traditionally promoted social security for the citizens through developing an income safety net. The welfare state in industrial societies is supposed to promote full employment and organizing social provision for needs that market and family did not meet. During the 'golden age' of the welfare system it provided social security in periods of income interruption and organized social services for children, elderly and sick people to the extent that these services were not provided by family or civil society. This has changed throughout the post-industrial society where contingent forms of employment have replaced stable employment and industrial restructuring has demanded increased job qualification and advanced job flexibility. Furthermore women have taken up employment in large number and the traditional family-based social care has imposed strains on the family. All together these changes have created new social risks for individuals, families and introduced a new social agenda for the welfare system.

This article analyses level and distribution of social risks in relation labour market participation and social risks in relation to maintaining income and experiencing poverty in five EU countries representing different types of welfare and family regimes. The five countries included in the study are Denmark, Germany, Poland Spain and United Kingdom

The aim of the article is thus twofold.

- To analyse how the institutional setting of family, labour market, and welfare policies in the five countries influences the three types of perceived risk.
- To analyse the relationship between the perceived risk of employment interruption and the risk of poverty.

New social risks in the post industrial society

As a consequence of the transition from industrial society to post-industrialism the labour market has become more precarious, more feminized, more unequal and

these developments have generated new social risks and new social needs (Bonoli 2005, Häusermann and Palier 2008). This development has again created a tension between the welfare arrangements designed for the industrial society and new demands in the labour market. Here we will focus on three different trends in the post-industrial society, which have created new types of risks and questioned the traditional welfare arrangements

Flexibilisation of work and the risk of unemployment

The transition from an industrial economy with stable employment in the manufacturing industry to a knowledge-based service economy has challenged the existing skill regime, which was designed to fit the demands of the industrial economy (Häusermann and Palier 2008). De-industrialisation and the vertical disintegration of large organizations and the entry of women into the labour market have led to a spread of precarious work. *Flexible specialization* has characterised the radical changes in work organization that are arising in the wake of the decline of Fordist and bureaucratic organizational forms. New, more elastic, ways of adjusting work to the changing organizational forms in capitalistic production are reflected in the demands for flexibilisation of production. These changes have created new risks of labour market marginalization for vulnerable groups as youth, immigrants, and low skilled and a growing experience of employment insecurity. Sennett (Sennett 1998; Sennett 2006) describes how trends in society transform work and thereby influence societal cohesion. The rapid changes in the organization of production and global restructuring are based on information technologies, but also on the changing principles for organizing production (e.g. just-in-time, outsourcing, supplier base management, team work etc). The spread of flexibility strategies such as '*employment contracts*' are perceived by some as undermining the traditional protection of working conditions.

Feminization of the labour market

Another major transformation in the post-industrial society has been the massive entry of women in the labour market and thereby changes in the traditional division of domestic work within families (Esping Andersen 2009). The implicit assumption that woman has responsibility for the unpaid care work in the private sphere while the man was responsible for wage work in public sphere has collapsed. The major driver behind this development has been the increasing educational level among women and the necessity of two wage earners to maintain a satisfactory family income (Taylor Gooby 2004). As a consequence of the entry of women on the labour market and lack of the welfare state's adaptation to women's new role, new social risks emerge. Several studies have shown that the impact of care responsibilities on women's employment affects the risk of poverty. Flexibility and family-friendly policies directed towards the new social risks might facilitate conciliation of work and care responsibilities and enable both parents to participate in paid work (Häuser-

mann 2006). Reductions of time spend on paid work or employment interruption because of care responsibilities are under the present employment regime to be considered as a social risk.

Rising income inequality and poverty

The spread of post-industrial job leads to a polarized job structure with a focus on low skilled and high skilled job profiles. These trends are also reflected in a growing income inequality and a growing number of low-wage service jobs. Especially in the market-driven welfare states such as the UK and the US - working poor are a major problem. Labour market marginalization as a consequence of the changing demand for skills and the lack of work-family conciliation policies could also lead to risk of poverty. Particularly in welfare states with insufficient income maintenance programs labour market marginalisation leads to poverty and social exclusion.

Different routes to social security: Protection or Investment

In confronting the different social risks two visions of social citizenship regime have appeared in implementing welfare reforms: the social right regime based on Marshall (1949) and the social investment regime coined by Giddens (1998). The two regimes differ fundamentally when it comes to the notion of social security. In the social right regime social policy was primarily oriented towards consumption and income maintenance. The social right tradition argues that the welfare state through social rights can respond to the life risks encountered by the citizens such as sickness, unemployment, and old age. Following this approach the perception of income insecurity is not only related to employment insecurity but also to the level of generosity in the welfare state (Jenson and Saint-Martin 2003). According to Jenson and Saint-Martin it was the responsibility of welfare states to ensure economical growth with full employment and to ensure a more equal distribution of income than the market provides (Jenson & Saint-Martin 2003: 91).

Due to societal changes – flexibilisation, feminization of labour market, and polarization of income – the conception of social security has changed. The old welfare state sought to protect people from the inequality that market creates, while the social investment state tries to facilitate integration into the market. In the social investment strategy security no longer means protection from the market or in Esping Andersen's terms a right to decommodification. Now social security means having the capacity to confront changes and this acquires new skills or update of old skills in order to adapt to the new demands in a knowledge-based economy (Jenson and Saint-Martin 2006: 435). Common for the social investment strategies is that they call for employment-related welfare reforms such as work-care conciliation, flexicurity and employability (Häusermann and Palier 2008). The social investment strategy can be divided into two strategies addressing different types of social risk – see table 1

Table 1 Social right and social investment regimes

Regime types	1 Social investment (child-care)	2 Social investment (human capital)	3 Social right regime
Notion of Risk	Risk of employment interruption because of care responsibilities	Labour market exclusion because of lack of skills and flexible labour market	Lack of income because of life course risks, sickness, old age, unemployment, care responsibilities
Notion of citizenship right	Right to continuous employment over a life course for both men and women	Right to employability (employment security)	Right to income security
Policy measure	Investing in child care, Elderly care, care for disabled people	Developing human capital through active labour market policy, lifelong learning, education and vocational training	Income transfers, unemployment benefit, leave benefit,
Social security	Preventing poverty by securing men and women access to paid work	Preventing poverty by developing human capital for vulnerable groups	Reducing poverty by income transfers
Target group	Women, parents with small children, lone mothers, individuals with special care need	Youth, immigrants, uneducated.	Old, unemployed, sick, individuals with care responsibilities

The first social investment strategy focuses on investment in children and care. In this approach parents' inability to combine care obligations for children and elderly relatives with paid work can be considered as new social risks in the post-industrial society. The risk of poverty is caused by parents' difficulty of combining the family responsibilities with the demands of two full-time jobs. Dual income is a necessity in most families to maintain a satisfactory household income. Due to inequality in earnings and career between men and women it is typically the mother in a couple who is forced to sacrifice the career in order to bring up their children and carry on the domestic work. At the individual level the interruption in employment continuity decreases the life chances for women later in their life. Esping-Andersen is especially worried about child poverty and social exclusion of young and women. He fears that the society will polarise between work rich and work poor households. In this situation family-friendly policies have huge impact on women's life income in two ways. First it can prevent loss of income due to maternity interruption. Second it might through flexible working time arrangements prevent deprivation of human capital and loss of work experience caused among mothers by their work interrup-

tions (Esping-Andersen 2009). Investment in childcare is in this context crucial and serves two purposes: 1) Affordable childcare helps parents to take up gainful employment and then move the family out of poverty. 2) Good quality childcare provides a good start for children. The social investment perspective thus considers childcare provision as a condition for mothers to remain in employment and thereby reduces the risk of social exclusion (Knijn and Smit 2009).

The second social investment strategy focuses on investment in human capital in order to avoid social exclusion of marginalised groups on the labour market. According to Peter Taylor Gooby the economic growth in the post-industrial society is lower and more uncertain and technological change means that stable employment in the manufacturing sector is no longer available (Taylor Gooby 2004). Labour market changes as a consequence of technological innovation; industrial restructuring and global competition have reduced the proportion of unskilled manual jobs and made the link between education and employment much closer. This development has especially hurt the unskilled male labour force which today has a higher risk of unemployment – followed by poverty and social exclusion – than women who in large number take up service jobs in the public sector.

The social investment strategy calls for deregulation of the labour market and a shift from passive benefits towards a system that give stronger incentives for entry into paid work together with massive investment in human capital (Taylor-Gooby 2008). The activation policies, which have been part of the welfare policy for vulnerable social groups in most EU-countries, are a crucial element in the social investment strategy. It considers investment in life long learning and education as a condition for employability and employment security. Investing in employability has thus become the standard answer to the growing job insecurity in the post-industrial society. A strong system of life-long learning and vocational training helps workers in risk of redundancy to transit both inside and outside the companies (Bekker & Wilthagen 2008). Instead of job security workers get a transitional security or an employment security.

Common for both types of investment strategies is that the state should prioritize distribution and redistribution of opportunities and capabilities higher than resources (Jenson and Saint-Martin 2003). Both strategies also focus on labour market participation as the most effective way to prevent poverty and social exclusion (Jenson 2009). By investment in human capital and childcare the social investment strategy protects people from the risk of employment interruption caused by unemployment as a consequence of lacking skills or career interruption due to care responsibilities. Contrary to the social right regime social insecurity is caused by individuals' inability remaining in gainful employment. Investment in childcare and human capital is then a precondition for combating the risk of poverty because insecurity in employment is closely linked to income insecurity. Instead of reducing poverty by the means of income transfers the social investment strategy focuses on preventing poverty by investing in peoples' capability in realisation of their potential (Jenson 2009).

Different institutions, different outcomes

We start our analysis describing how the social security and social investment strategies have been implemented in different EU countries. We have chosen five countries – Denmark, Germany, Poland, Spain, and the UK - that differ in relation to family, labour market, and welfare policies. Then follow a section analysing how differences in policy strategies affect the perceived social risk among EU-citizens in employment. First we give a brief outline of the variation in the institutional setting of labour market regulation and family - and welfare policies in order to formulate hypotheses about how the institutional setting affects the perception of social risks among employed individuals in the five countries. Two types of policies are in focus in this analysis: investment in care facilities to avoid interruptions in employment due to care obligations for both men and women and investment in human capital and flexibilisation of employment conditions to avoid the risk of unemployment and social exclusion.

Investment in Care – reconciliation of work and care obligations

The most comprehensive family policy when it comes to provision of care we find in Denmark. Denmark is characterised by a high level of childcare coverage among children aged 0-3 and parents with small children are able to return to their previous job after one year of maternal/parental leave because of affordable childcare facilities. The level of spending on both childcare and elderly care service is high – see table 2. Childcare provisions in UK have traditional been limited and privately provided. However, in the last 10 years the coverage rates for small children have expanded above the EU average but many childcare institutions are only available half-day or the attendance is costly.

Table 2 Investment in childcare and elderly care 2008

	Childcare coverage for children age 0-3) ¹	Childcare Spending service as percent GDP ²	Elderly care ³
Denmark	63,0	1,83	1.72
UK	39,7	0,99	0.99
Spain	33,9	0,69	0,34
Germany	13,6	0,74	0.19
Poland	8,6	0,29	0.23

¹ OECD Family database.

² OECD Family database.

³ Eurostat.

Spain is often characterised as a family care regime with a short period of maternal/parental leave and insufficient childcare facilities and a low spending on elderly care (Boje and Ejrnæs 2010) but the number of childcare facilities have increased significantly as in the UK during the recent decade. Spain has a bi-modal employment pattern for women: either they return to the labour market quickly after a short maternity leave or they exit the labour market (Esping Andersen 2009). Germany and especially Poland have a low proportion of small children enrolled in formal childcare. The low childcare coverage for small children is combined with long periods of maternal and parental leave in both Poland and Germany. This family policy model encourages parents to stay home when the children are young. In Germany the long period of leave are combined with an increasing number of mothers in short part-time employment (see Boje and Ejrnæs 2010). This leads us to the first hypothesis.

Hypothesis 1

We assume that in countries with limited access to childcare as well as elderly care a greater proportion of workers are likely to spend less time on paid work because of caring for family or relatives. Countries with high investment in care are on the other hand expected to have the smallest proportion of employees that perceive a risk of employment interruption due to caring for family and relatives. We expect that employees in Poland have the highest risk of spending less time on paid work while Danish workers have the lowest perceived risk of spending less time on paid work due to care for family or relatives. Among the employees it is parents with small children and women who are most likely to perceive a risk of spending less time on paid work.

Investment in human capital and flexibilisation of employment

The countries differ significantly concerning regulation of labour market and investment in human capital. Denmark and UK are the least regulated and most flexible labour markets when it comes to job protection. As a consequence of the low level of job protection the proportion of temporary employees are low. Furthermore, Denmark followed by UK has the highest percentage of population participating in education and training. The two countries combine a high level of flexibility for all employees with a high level of employability through life long learning. Both countries have been able to combine flexible employment relations, high level of job mobility and low level of unemployment. The route to employment security is created by employability instead job protection – see table 3.

Table 3 Investment in Human Capital, employment regulation and unemployment 2008

	Life-long learning Percentage of the population aged 25- 64 participating in education and training over the four weeks prior to the survey 2008 ⁴	Employment protection in Scale from 0 (least restrictions) to 6 (most restrictions) 2008 ⁵	Temporary employees as a percentage of the total number of employees 2008 ⁶	Unemploy- ment 2008 ⁷
Denmark	30	1.91	8,1	3.3
United Kingdom	20	1.09	5,2	5,6
Spain	10	3.11	30,2	11,3
Germany	8	2.63	14,7	7,3
Poland	5	2.41	26,4	7,1

Poland and Spain, on the other hand, are characterised by a dual labour market, with a segment of highly protected workers coexisting with a segment of unprotected temporary workers. One third of the Spanish and one-fourth of the Polish labour force are employment on temporary contracts. The stringent regulation of permanent employment contracts tends to foster a dual labour market structure. The percentages of population that participate in life-long learning are much smaller than in Denmark and UK. Germany holds a position in between the two extremes. The employment protection is high and few individuals participate in life-long training. The German labour market is characterised by a large proportion of companies with internal labour markets providing education and stable employment relations for the employees. This also means relatively few employees in temporary contracts and few individuals in open unemployment. That leads us to the second hypothesis.

Hypothesis 2

Employees in countries that provide employability instead of job protection are expected to be least likely to experience a risk of being unemployed. Employees in countries characterised by a dual labour market as we found in Spain and Poland are expected to be most likely to perceive a risk of being unemployed. When it comes to individual risks the most vulnerable groups in risk of being unemployment and experience poverty are immigrants, young people, and low educated individuals. Concerning the gender differences women typically take up part-time jobs and jobs in more precarious sectors, which might increase the risk of being unemployed. On the

⁴ Eurostat 2008.

⁵ OECD Employment Outlook 2010.

⁶ Eurostat 2008.

⁷ Eurostat 2008.

other hand women are mainly employed in the service sectors, which are more secure than the male jobs in the manufacturing sector.

Social security and inequality

In traditional welfare research it is argued that social transfers and income maintenance policies reduce poverty. Income maintenance policy is aimed at redistribution of income, if employment is interrupted due to unemployment, caring for children or disability. Comparing the social security systems in the five countries we find considerable differences. Denmark is characterised by comprehensive social protection with a high level of income maintenance. In Denmark the replacement rate during unemployment is higher than the other countries. The same holds for compensation during maternal / parental leave. Germany comes next with a relative high level of income compensation during periods of unemployment benefit as well as during maternal / parental leave. This relatively high level of generosity in income compensation means that Denmark and Germany also have the lowest level of income inequality – see table 4.

Table 4 Generosity in social protections and income inequality

	Generosity of unemployment benefits Net- replacement rate in percent. Five –years average 2007 ⁸ .	Generosity of leave system. full-time equivalent of the leave period if paid at 100% of last earnings, 2006/2007 in weeks ⁹	Inequality of income distribution S80/S20 income 2008 quintile share ratio ¹⁰
Denmark	56	50,0	3,6
United Kingdom	28	9,3	5,6
Spain	39	16	5,4
Germany (including ex-GDR from 1991)	45	48,8	4,8
Poland	16	34,1	5,1

Poland, Spain, and UK, on the other hand, are characterised by a considerable lower level of income security. Poland and UK have the lowest level of income security for unemployed persons. When it comes to maternal and parental leave UK and Spain are in the bottom among the five countries with the least generous systems. Consequently, the UK has the highest level of income inequality among the five countries. One major problem in UK is the rise in the number of working poor (Esp-

⁸ OECD Employment Outlook 2010.

⁹ OECD Family database.

¹⁰ Eurostat.

ing-Andersen 1999). Due to the high level of income inequality in UK we can expect that also workers in a secure labour market position could fear poverty. This leads us to two different hypotheses. One concerning the effects of the social investment strategy and another related to the social rights perspective.

Hypothesis 3 Social investment perspective

The country variation in risk of poverty can be explained by variation in the risk of employment interruption due to unemployment and care giving. The route to social security goes through creating conditions for workers to maintain in a continuous employment pattern. Avoiding employment interruption due to child rearing or unemployment is the most effective way to prevent poverty and feeling of insecurity.

Hypothesis 4: Social rights perspective

Countries with a high level of social protection through income transfers are expected to reduce the perceived risk of poverty independently of the risk of employment interruption. Welfare states with high level of social security protect people from poverty in periods of income interruption and / or during employment in low paid job. Securing a decent minimum income for person inside the labour market and outside the labour market is a condition for reducing a perceived risk of poverty.

In table 5 we have summarised our analysis of the differences in priorities made by the five countries in applying the social investment or the social rights strategy.

Table 5 Social Investment versus social protection – differences between the five countries

	Child care, elderly care, care for disabled people	Active labour market policy, lifelong learning, education and vocational training, flexibility	Income security due to employment interruption, unemployment benefit, leave benefit,
Denmark	High	High	High
UK	Medium high	Medium high	Low
Germany	Low	Medium low	Medium high
Spain	Low	Medium low	Low
Poland	Low	Low	Low

Denmark and Poland represent the two extremes. Denmark is characterised by both a high level of provision of public care facilities, emphasis on an active labour market policy and a high level of income security, while Poland score low on all three dimensions. In between we find the UK with a priority on the social investment strategy but a low level of social protection for vulnerable groups of employees. Spain and Germany are also placed in between both with low score on public care facilities, a modest level of investments in activation but different approaches to social protection. This is relative high in Germany both for unemployment and parental leave while it is low in Spain.

The empirical analysis – methodology

In testing the hypotheses we have used the European Social Survey (ESS) data from 2008. Three questions in the ESS dataset are used in order to measure the perceived social risk of unemployment, career break due to family responsibilities, and poverty.

- How likely it is that during the next 12 months you will be unemployed and looking for work for at least four consecutive weeks?
- How likely it is that during the next 12 months you will have to spend less time in paid work than you will like, because you have to take care of family members or relatives?
- How likely is it that there will be some periods when you don't have enough money to cover your household necessities

We restrict our sample to include only employees from Germany, Denmark, UK, Spain and Poland who have been in paid work within the last 7 days.

Answering the questions the respondents can choose one of four responses: (1) Not at all likely; (2) Not very likely; (3) Likely (4) Very likely. For the purpose of our analysis, we have for each of the questions merged the responses into a dummy variable with two categories 'likely and not likely.

We estimate three logistic regression models in order to predict the likelihood of perceiving social risk in relation to employment interruption and poverty. We include several independent variables into the statistical model that all have proved to be relevant from a theoretical and empirical perspective. According to the theory about new social risks low educated youngsters, immigrants, women, and parents with small children are most likely to be in the risk groups hidden by poverty and employment interruption. We therefore include variables that indicate the respondents' educational level, age group, gender, presence of small children, and whether the respondents are born in the country. We also include labour market related variables such as employment contract and number of working hours.

Social Risks related to Employment Interruption and Poverty – institutional or individual explanations

In this section we shall analyse on the one hand the risk of being out of employment due to care responsibilities or unemployment and on the other hand the risk of poverty defined as not enough money to cover the daily expenditures of the household in case of employment interruption. First we describe the country variation in the three different forms of perceived risks and the relationship between the risk of employment interruption and the risk of poverty. Second we analyse the impact of individual and institutional variables on the country variations in the different types of social risks

Country differences in perceived social risks

There is marked country variation in the perceived risk of interruption in paid work due to care responsibilities or unemployment. The risks of employment interruption in relation to both care obligations and unemployment are lowest in Denmark and the UK – see table 6. Both countries are characterised by a relative flexible labour market with a minimum employment regulation combined with a high level of investment in life-long learning and in childcare facilities which mean that the return to employment after periods on leave or unemployment takes place relatively uncomplicated and without extended periods of out of work.

Table 6 Country variation in perceived risk of employment interruption in relation to care and unemployment and the risk of poverty

	The risk of employment interruption due to		Perceived risk of
	Care	Unemployment	Poverty
Germany	12,1	16,3	13,4
Denmark	7,4	10,1	5,2
Spain	14,2	27,6	27,6
United Kingdom	9,7	13,6	26,8
Poland	24,9	26,6	33,3
Total	13,0	18,6	20,7

Source: European Social Survey 2008.

The highest proportion of employees who are in risk of employment interruption due to unemployment and care we found in Poland and Spain with Germany in a middle position. Especially in Poland the risk of employment interruption is high for both unemployment and care. Here parents have few possibilities combining work and care obligation because lack of childcare facilities and the risk of long-term

unemployment is high due to lack of active labour market policy or retraining programmes. In Spain the risk of being unemployed in case of losing your job is high. The main explanation for this is a divided labour market with a sector of protected and long-term jobs and a sector dominated of temporary and precarious jobs.

Looking at the perceived risk of poverty we found the lowest level in Denmark and Germany where the level of social protection is significant higher than in the other three countries. In the UK, Poland and Spain the risk of poverty is high – more than one-fourth of all employed in these countries indicate that they in periods do not have enough money to cover the daily household expenditures. For Poland and Spain it is probably not that surprising considering the high level of risks for employment interruption but it is interesting that the risk of poverty in the UK is high while the risk of employment interruption is low. This indicates that the traditional income transfer policies, which we found in Denmark and Germany but not in the UK seem to reduce the risk of poverty. The results show that the social investment strategy might reduce the risk of employment interruption as we saw in Denmark and the UK and partly in Germany but it does not prevent the risk of poverty. To reduce this type of social risk the social investment strategy has thus to be combined with adequate social protection through income transfers.

The relationship between risk of poverty and risk of employment interruption due to care responsibilities or unemployment is analysed more in detail in table 7. Here we have calculated the percentage of employees who are in poverty among employed persons that state they are likely / not likely to be unemployed and likely / not likely to reduce time in paid work due to care obligations. The table also shows the correlations between the employment related risks and the risk of poverty.

Table 7 Risk of poverty among employees who are likely / not likely to experience employment interruptions

	Risk of poverty					
	Not likely to be unemployed	Likely to be unemployed	Correlation coefficient between unemployment risk & poverty risk	Not likely spend less time on paid work because of care	Likely to spend less time on paid work because of care	Correlation coefficient between Care risk & poverty risk
Germany	8,0%	39,9%	0,34	11,5%	27,0%	0,15
Denmark	3,8%	18,4%	0,20	4,1%	19,7%	0,18
Spain	13,4%	64,5%	0,51	21,8%	58,9%	0,29
United Kingdom	22,9%	52,4%	0,23	24,6%	48,8%	0,16
Poland	23,1%	59,1%	0,34	25,0%	56,0%	0,28
Total	13,5%	51,5%		16,9%	44,9%	

Source: European Social Survey 2008.

In Germany, Poland and especially Spain we find a strong correlation between risk of unemployment and risk of poverty. Employment insecurity is thus clearly associated with a high level of income insecurity. The strong correlation in Spain reflects the dual character of the labour market with a core workforce with permanent job and access to social security and an insecure group of workers in temporary job with no access to social security. Groups of employed persons in Spain who are in risk of labour market marginalisation are also in risk of poverty. In both Spain and Germany we have a divided and rigid labour market but the difference is that in Germany the level of social protection is relatively high while it is low in Spain and this explains the different outcome concerning the perceived risk of poverty.

In Spain and Poland we also find a stronger correlation between the risk of spending less time on paid work because of care responsibilities and the risk of poverty than in the other three countries. The explanations might here be that the income protection for parents who take parental leave are much lower in Spain and Poland than in Denmark and Germany. In Denmark and Germany individuals that say they are in risk spending less time on paid work do not fear poverty due to adequate income compensation. The low correlation between risk of employment interruption due to care obligations and risk of poverty in UK can be explained by the high number of working poor. Both those with risk of and without risk of spending less time on paid work due to care obligations answer in relatively high numbers that they are in risk of poverty.

In Denmark and UK the correlation between the perceived risk of being unemployed and the risk of poverty is lower than in the other countries. The labour market in UK and Denmark are as mentioned earlier characterised by low job protection for all employees, high level of flexibility and high level of job mobility which makes it easier to shift between different job positions and between employment and unemployment. When it comes to regulation of salaries and social protection the difference between Denmark and the UK is pronounced. In UK a relative high proportion of employees in stable employment conditions answer that they are in risk of poverty. This can be explained by the high level of working poor which we find in the UK (Esping Andersen 1999 and 2009). In Denmark a relative small proportion of people, which consider themselves in risk of being unemployed answer that they are in risk of poverty. Here high levels of income compensation both in case of unemployment and parental leave protect the employed persons being in risk of employment interruption from the risk of poverty. We are talking about two different models in the relationship between risk of employment interruption and risk of poverty. The UK pursues a social investment strategy without social protection. This results for the UK are a relative high level of perceived poverty for both employed person with and without a risk of unemployment while Denmark combine a social investment strategy with adequate social protection, which reduce the risk of poverty.

The relationship between institutional and individual explanations of social risks

In this section we will analyse how individual and institutional factors affect the three different types of social risk. The logistic regression in table 8 shows how likely it is for employed persons to perceive social risk in relation to unemployment and to spend less time on paid work because of care.

In Spain and Poland employees are more likely to perceive a risk of being unemployed while Danish and British employees are less likely to perceive risk of unemployment compared with the reference country Germany. After controlling for individual factors this relationship between the countries remain and Poland and Spain is still significantly more likely to experience a risk of being unemployed than both Denmark and UK compared with Germany. These results confirm that highest level of perceived insecurity is in labour markets which are characterised by a dual structure dividing the labour force into a segment of workers in secure permanent positions and a segment of workers in temporary jobs. The results thus confirm hypothesis 1 that workers in countries like Denmark and UK that invest in workers' employability instead of job security through job protection are expected to be least likely to experience a risk of being unemployed.

Among the individual factors our analysis shows as expected that immigrants, low educated employees and employees in limited employment contracts are more likely to perceive a risk of unemployment. Surprisingly, we find no gender differences in the risk of unemployment. On the one hand women have less access to career jobs and are more likely to have part-time jobs and precarious jobs. On the other hand the increased participation of woman in the labour market has primarily been concentrated to service industries and the public sector while men are still dominating the manufacturing sectors, which are in decline in all five countries. It seems that these two tendencies have neutralized the gender effect.

When it comes to employment interruption because of care obligations Polish employees are significantly more likely to perceive risk of spending less time on paid work than employees in any of the other countries while Denmark hold the opposite position. The result confirms hypothesis 2 that employees in countries with high investment in care are less likely to perceive a risk of employment interruption due to care obligations for children or family relatives. In Poland the lack of care facilities, especially day care for small children, force parents in large number to interrupt employment.

Among the individual factors the results show that risk of employment interruption in paid work due to family responsibilities is significant higher for woman and employees with children under three. These findings confirm our expectation that woman are more in risk of employment break than men because of the unequal gender division of house - and care work within the family. Education has surprisingly no significant impact on the risk of interrupting paid work because of care obligations.

Table 8 Explaining risk of employment interruption

	Explaining perceived unemployment risk		Explaining perceived risk spending less time on paid work because of care	
	Odds ratio	Odds ratio	Odds ratio	Odds ratio
Denmark	,57***	,58***	,62**	,57***
Spain	2,04***	1,36**	1,25	1,02
United Kingdom	0,66***	0,52***	0,82	0,70*
Poland	1,93***	1,38*	2,46***	2,23***
Ref. Germany	1.00	1.00	1.00	1.00
Age				
Below 25		0,92		0,73
26-35		1,22		1,02
36-45		1,27		1,13
46-55		1,00		1,28
ref: above 56		1.00		1.00
Education				
Primary		4,40***		2,32
Secondary		2,67***		1,66
ref: tertiary		1.00		1.00
Nationality				
Immigrant		1,55***		1,29
ref. native born		1.00		1.00
Gender				
Woman		1,00		1,65***
Re. Men		1.00		1.00
Children				
No small children		1,21		0,40***
ref Smal children		1.00		1.00
Working hours		,99		,99
Employment contract				
Unlimited		,36***		1,27
Limited		1,54***		1,97**
Ref: No contract		1.00		1.00
N		4686		4686

Source: European Social Survey 2008.

According to the analysis four social groups are in risk of labour market marginalisation because of employment interruptions due to unemployment or care responsibilities: Low educated, immigrants, women and parents with small children.

This confirms the social investment argument about the new social risk groups in the post-industrial society. According to this theory social policy should be focused on these vulnerable groups by investing in human capital and childcare to prevent social exclusion and poverty.

Now we shall continue analysing how the risk of poverty is perceived among employee in the five countries. The results show that employees in Poland followed by Spain and UK are significantly more likely to perceive a risk of poverty than the reference group Germany. Danish employees, on the other hand, are significantly less likely to perceive a risk of poverty – see table 9.

After controlling for individual factors in model 2 the odds ratio for Spain, UK, and Poland fall but are still significant higher than for Germany and Denmark. The risk of poverty is strongly associated with level of education. Investments in human capital seem to be the most efficient instrument reducing the perceived risk of poverty. Employees with a primary education or less have the highest risk of poverty of any social groups. Age has also significant impact on the perceived risk of poverty. The younger age groups are more likely to be in risk of poverty, the same concerns for women compared to men, immigrants compared to native employees and parents with small children compared to couples without children. This is again what can be characterised as the new social risk groups.

In model 3 we include also the two variables, which measure the risk of employment interruptions due to unemployment and the risk of spending less time on paid work because of care responsibilities. The central question is then to which extent country differences in the risk of poverty will be reduced or eliminated if we in the regression model control for the risks of employment interruptions. According to the social investment theory access to continuous paid work is the most effective way to prevent poverty and labour market marginalization. Our results also show that the perceived risks of employment interruptions are strongly associated with the risk of poverty. By including the risk of employment breaks due to unemployment and care obligations we confirm found that the odds of experiencing risk of poverty declined slightly among employees from Spain and Poland but increased considerably for the UK.

The UK has thus in model 3 the highest odds of perceived risk of poverty when we control for both the two risk variables and the individual variables. This indicates that a high level of income inequality and a low level social protection through income transfers in the UK can explain the high level of perceived risk of poverty even by employed persons in the UK. Consequently, it is not possible to achieve social security only by investing in the productive capacity of the employees and preventing them from labour market marginalisation. We therefore have to reject hypothesis 3 arguing that the primary explanation for country differences in perceived risk of poverty is variations in risk of employment interruption among the five countries. Differences in level of social protection and income inequality explain why UK has significantly higher odds of perceiving a risk of poverty than the other countries while Denmark has significantly lower odds. We can on the other hand confirm

hypothesis 4 saying that a high level of income maintenance policy and income equality on the labour market reduces the risk of poverty independently of the risk of either being unemployed or spending less time on paid work.

Table 9 Explaining the perceived risk of poverty

	Model 1 Odds ratio		Model 2 Odds ratio		Model 3 Odds ratio	
Denmark	,33	***	,30	***	,3	***
Spain	2,31	***	1,42	**	1,3	
United Kingdom	2,34	***	1,81	***	2,3	***
Poland	2,84	***	1,98	***	1,7	***
Ref: Germany	1,00		1,00		1,00	
Age						
below 25			2,45	***	2,9	***
26-35			2,30	***	2,4	***
36-45			2,50	***	2,5	***
46-55			1,73	***	1,8	***
ref: above 56						
Education						
Primary			10,71	***	8,7	***
Secondary			5,21	***	4,7	***
ref: tertiary			1,00		1,00	
Nationality						
Immigrant			1,35	*	1,2	
Native born			1,00			
Gender						
Woman			1,49	***	1,5	***
ref: men			1,00		1,00	
Children						
No small children			0.78	*	0,8	
Ref. small children			1.00		1.00	
Working hours			1,00		1,00	
Employment contract						
Unlimited			0,58	***	0,7	
Limited			1,23		1,0	
Ref: No contract			1,00		1,00	
Likely to be unemployed					4,8	**
Likely to spend less time on paid work because of care					2,6	****
R	0,09		0,17		0,29	
N	4576		4576		4576	

Source: European Social Survey 2008.

However, it is worth mentioning that after inclusion of the variables measuring the risks of employment interruptions due to unemployment and care the explanatory power of the regression model increase from 17% to 29%. This means that the experiences of insecurity on the labour market are an important predictor of the perceived risk of poverty. Our results assume that promoting social security and prevent poverty among the employees demands both investments in their capacity to confront challenges from the post-industrial society through human capital and employability and a certain level of social protection through income security.

Conclusion

The aim of the article has been to investigate how institutional and individual factors influence the perception of social risk and insecurity in relation to unemployment, work-family conciliation and poverty among employees in 5 European countries. The central question is how to promote social security in the post-industrial society. Social security and trust in the future among citizens are crucial for social cohesion and stability in European countries and a condition for solving central problems such as declining fertility, social exclusion, homophobia etc. We discuss two approaches to social security: social investment and social right / protection. In the empirical analyses we compare five European countries representing different welfare models and welfare strategies when it comes to both social protection, investment in human capital, and work-family reconciliation – see table 10 for summarising the results of our analyses.

Table 10 The relationship between social investment and social protection in 5 European countries

	High social protection	Low social protection
High level of social investment (active labour market measures childcare, life - long learning, employability)	Low risk of unemployment and spending less time on paid work because of care and poverty Denmark	Low risk of unemployment and spending less time on paid work because of care. High risk of poverty The UK
Low level of social investment	Medium risk of unemployment and spending less time on paid work because of care. Low risk of poverty Germany	High risk of unemployment and spending less time on paid work because of care. High risk of poverty Poland and Spain

A major conclusion is that countries, which invest in childcare and human capital might be able reducing the risk of labour market marginalisation as a consequence of unemployment and work-family imbalance. In Poland and Spain which both are characterised by a high number of temporary workers, high unemployment, and low investment in both active labour market policy and family policy employees are more likely to perceive risks of unemployment and spending less time on paid work because of care responsibility. When it comes to the risk of poverty employees in the UK, Poland and Spain are more likely to perceive a higher risk of poverty than in Germany and Denmark. However, when controlling for the risks of employment interruption due to unemployment and care responsibility the perceived risk of poverty decreases for Poland and Spain while it increases in the UK. This shows that the risk of poverty not only are related to employment insecurity but also closely linked to level of social protection and income inequality in the labour market.

These results indicate that a combination of social investment in active labour market policy, life long learning and childcare combined with a high level of income security through unemployment benefit and family benefits as we see in Denmark might reduce all three kinds of social risks. A Danish combination of social investment measures and a high level of social security have clearly reduced the level of perceived social risk among Danish employees. However the central question is to what extent this model is feasible for other countries and is the Danish model sustainable in a period with large budget deficits around Europe. During the recent years Denmark has turned to a more liberal social investment strategy, which focuses on reduction of social benefits for the most vulnerable groups introducing stronger incentives for these groups to entry paid work instead of investments in their human capital. This has increased the social inequality and might probably also increase the perceived risk of social insecurity and poverty in the years to come.

A social investment strategy could reduce the income insecurity and the risk of poverty in Poland and Spain, where we find a widespread feeling of employment insecurity, and thereby contribute in solving the problems the South and Eastern European countries are facing such as low female rates of employment, high social inequality, and declining fertility. The UK have adopted a liberal social investment strategy that combine low job protection and low social protection with reforms that ensure investment in life-long learning and targeted childcare provision that enables marginal groups such as women, youth, and unskilled to participate in the labour market. However it seems that the main problem concerning the liberal social investment strategy is a growing income inequality, which leads to social insecurity and risk of poverty. The challenge for UK is to provide adequate instruments for poverty prevention for both the working population and groups who are not participating on the labour market.

References

Bekker, S. and T. Wilthagen. 2008. "Flexicurity ? a European approach to labour market policy". *Intereconomics: Review of European economic policy* 43 (2): 68-73.

Boje, T. P and A. Ejrnæs. 2010. "Family Policy and Welfare Regimes" Article submitted for publication in *European Journal of Social Policy*.

Bonoli, G. 2005. "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states". *Policy & Politics*, Vol 33 (3): 431-449.

Burchell, B. 1994. "The effects of labour market position, job insecurity and unemployment on psychological health". In Gallie D. C. Marsh and C. Vogler (eds.): *Social Change and the Experience of Unemployment*, Oxford: Oxford University Press.

Cheng, GHL & DKS Chan. 2008. "Who suffers more from job insecurity? A meta-analytic review". *Applied Psychology-an International Review-Psychologie Appliquee-Revue Internationale*. 57: 272-303.

Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Post industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.

EUROSTAT Statistics 2008.

Giddens, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Häusermann, S. 2006. 'Changing Coalitions in Social Policy Reforms: the Politics of New Social Needs and Demands'. *Journal of European Social Policy* 16, 1: 5-21.

Häusermann, S. and B. Palier. 2008. "State of the Art Report: The Politics of Employment-friendly Welfare Reforms". *Socio-economic review* 1-28.

Jenson, J. 2009. "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality". *Social Politics* 16, 4: 446-483.

Jenson J. & D. Saint-Martin. 2003. "New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State". *Canadian Journal of Sociology* 28: 2003.

Jenson J. & D. Saint-Martin D. 2006. "Building blocks for a new social architecture: the LEGOTM paradigm of an active society". *Policy & Politics* 34: 3.

Knijl, T. and A. Smit. 2009. "Investing, Facilitating, or Individualizing the Reconciliation of Work and Family Life: Three Paradigms and Ambivalent Policies". *Social Politics* 16, 4: 484-518.

Marshall, T.H. 1977. 1949. "Class, Citizenship and Social Development." In *Essays by TH Marshall*. Chicago: University of Chicago Press.

OECD. 2010. *Employment Outlook 2010*. Paris OECD.

OECD Family database. Paris: OECD website June 2010.

Sennett, R. 1998 *The Corrosion of Character - The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York: W. W. Norton.

Sennett, R. 2006. *The Culture of the New Capitalism*. Princeton: Yale University Press.

Taylor-Gooby, P. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Taylor-Gooby, P. 2008 "The New Welfare Settlement in Europe". *European Societies* 10, 1: 3-24.

Wichert I. 2002 "Job insecurity and work intensification: the effects on health and well-being". Pp. 92-111. In B. Burchell, D Lapido D, and F. Wilkinson (eds). *Job Insecurity and Work Intensification*, London: Routledge.

La inacabada reforma psiquiátrica española: cuestiones sobre internamientos psiquiátricos no voluntarios y la ausencia de control judicial en los ingresos geriátricos

Involuntary psychiatric hospitalization under spanish law: applicability of judicial control of psychiatric hospitalization to geriatric admissions

M^a Fernanda Moretón Sanz*

* Profesora contratada doctora. Departamento de Derecho civil UNED¹. fmoreton@der.uned.es

Abstrac:

This paper examines Spanish legislation regarding involuntary commitment to mental health care facilities, comparing two cases: patients who refuse to be placed in facilities where they will receive psychiatric treatment and the placement of individuals in geriatric centres who are expressly opposed to admission. While legislation holds that a judicial order must be obtained in the first case, intervention by judicial authorities is not necessary in the second. When individuals are committed against their will and involuntary placement is accompanied by detainment measures or the application of psychiatric treatment, the basic rights of individuals are clearly threatened. For this reason, we believe that in the second case intervention by judicial authorities should also be compulsory and as such provided for under Spanish case law.

Keywords: Disabled, Dependency, Mental Illness, Mentally Disabled, Psychiatric, Internment, Legislation.

Resumen:

En este trabajo se analizará el régimen asistencial y jurídico de los internamientos psiquiátricos no voluntarios y se comparará con el de los ingresos en geriátricos. En general, y hasta bien entrado el siglo XX, el modelo de atención imperante era el manicomial, circunscrito a la reclusión del "alienado" o "demente" en un Hospital psiquiátrico provincial o municipal, sin observancia del control judicial ideado en 1885. En época de la República se emprende el cambio de paradigma hacia un modelo asistencial del "enfer-

¹ Este trabajo es uno de los resultados de los Grupos de Investigación Consolidado "Protección civil de la persona", siendo Investigador responsable el Prof. Dr. D. Carlos Lasarte Álvarez, Catedrático de Derecho civil de la UNED y de "Perspectivas de futuro de las políticas de familia" de la Universidad de Alcalá.

mo psíquico”, así el internamiento no voluntario sólo podrá producirse por indicación médica, como medio de tratamiento y, en ningún caso, como privación correccional de libertad. El Decreto de 1931, vigente hasta 1983, impuso el control judicial de los ingresos no voluntarios. En este sentido, uno de los principios del Plan general de salud de 1985, era reducir las hospitalizaciones gracias al modelo integrado de salud mental y atención psiquiátrica.

Palabras clave: Discapacidad, Dependencia, Enfermedad Mental, Discapacidad Psíquica, Internamiento Psiquiátrico, Normativa, Reforma Psiquiátrica; Modelos asistenciales.

Article info:

Received: 20 / 11 / 2010 / Received in revised form: 11 / 01 / 2011

Accepted: 13 / 01 / 2011 / Published online: 14/01/2011

1 Introducción

Muchos han sido los avances en la atención, tratamiento y, en su caso, rehabilitación, de las personas con enfermedad mental o con discapacidad intelectual. Con todo, a nadie se le oculta que se trata de una conquista contemporánea y que tiene aún que recorrer un largo trecho para su consecución definitiva. Su pasado inmediato es escasamente edificante, tal y como acredita la lectura de la exposición de motivos de alguna de las normas reguladoras del internamiento psiquiátrico no voluntario. Así, se reconoce lo siguiente: “uno de los problemas más descuidado en España es, sin duda alguna, el referente al diagnóstico y asistencia de los alienados” (Ministerio de Gobernación. 1925. “Real Orden de 28 de julio” *Gaceta de Madrid* n^o 210: 661). De modo que sin cuidados médicos, a los “dementes” se les privaba de libertad de forma provisional o definitiva, mediante su reclusión en manicomios, en cárceles o presidios.

Por su parte, el Derecho ha evolucionado de forma paralela a esta indefinición del modelo de atención de la enfermedad mental, sucediéndose, por tanto, regulaciones deficientes y, muchas veces, inobservadas en la práctica dada la general ausencia de medios y la propia demonización y estigmatización de la “locura”.

En particular, en este trabajo nos centraremos en el desarrollo del régimen asistencial y jurídico de los internamientos psiquiátricos no voluntarios y se comparará con el de los ingresos en centros residenciales y geriátricos. En ambos supuestos el denominador común de la hipótesis de la exposición es la ausencia de consentimiento de la persona afectada, bien porque se opone a la medida o, sencillamente, porque su situación volitiva le impide emitir consentimiento en sentido alguno.

II El internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico: del control gubernativo al judicial

1 Del modelo manicomial a la primera reforma psiquiátrica: el Decreto de 3 de julio de 1931 del Gobierno provisional de la República

En términos generales, y hasta finales del siglo XIX, el modelo imperante para los supuestos de lo que ahora se conoce como internamiento psiquiátrico urgente, era el manicomial, circunscrito a la reclusión del “alienado” o “demente” en un Hospital psiquiátrico provincial o municipal, ajeno al incipiente sistema de beneficencia². Sin embargo, la intervención judicial de estos internamientos sumarios ya estaba prevista desde finales del XIX (Ministerio de Gobernación. 1885. “Real Decreto de 19 de mayo”. *Gaceta de Madrid* n° 141: 511), si bien la medida se caracterizó por su general inobservancia.

El texto de la Real Orden de 23 de julio de 1925 abordaba el problema del diagnóstico y asistencia de los alienados y advertía, asimismo, que la legislación del momento no sólo estaba anticuada sino en desacuerdo con las tendencias científicas de la época. Describía un panorama desolador en donde los afectados estaban privados de todos sus derechos: “en la tristeza de sus patios pasan los días en plena inactividad... Cárceles y presidios alojan locos presos y presos locos, que de ambas modalidades existen ejemplos...”

En este sentido, el Real Decreto de 1925 perseguía que la Comisión para la renovación y control de los ingresos psiquiátricos formulase las reformas necesarias para la asistencia y la enseñanza de la Psiquiatría, pretensión materializada mediante Decreto de 3 de julio de 1931, del Gobierno provisional de la República, donde se establecieron diferentes filtros y controles a los internamientos no voluntarios sometidos a indicación médica, orden gubernativa o judicial³.

De modo que en época de la República se emprende el cambio de paradigma hacia un modelo asistencial del “enfermo psíquico”, por lo que el internamiento no voluntario sólo podrá admitirse por indicación médica o por orden gubernativa como medio de tratamiento y, en ningún caso, como privación correccional de la libertad.

² La Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, había previsto la dotación de varios Hospitales de Dementes si bien sólo fue creado el de Santa Isabel de Leganés, por lo que la atención de los alienados se hacía depender de particulares, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

³ Esta normativa fue, a su vez, reformada por el Decreto el 27 de mayo de 1932, afectando en particular al artículo 12 sobre los internamientos de urgencia; a su vez la Orden de 30 de diciembre de 1932 aclaró el sentido del ingreso por orden gubernativa (Ministerio de Gobernación. 1931. “Decreto de 3 de julio”. *Gaceta de Madrid* n° 188: 186-189; Ministerio de Gobernación. 1932. “Decreto de 31 de mayo”. *Gaceta de Madrid* n° 153: 186-189.1.603-1.604).

El Decreto de 1931 que impuso el control judicial preceptivo de los ingresos no voluntarios estuvo vigente en nuestro país hasta 1983, momento de la reforma del Código civil en materia de tutelas. Como ahora veremos, en la incipiente era constitucional, el Plan general de salud mental de 1985 quería potenciaba la atención ambulatoria, la hospitalización psiquiátrica en hospitales generales, y en definitiva, un nuevo modelo integrado de los servicios de atención mental.

2 Ley 13/1983 y artículo 211 del Código civil: Requisitos del internamiento según la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Por tanto, el Decreto republicano de 1931 estuvo vigente más de cincuenta años y la atención de la enfermedad mental requería una reforma integral del sistema y una mejora sanitaria. Muchas voces se alzaban en pro de la imperiosa modificación y, por lo que se refiere a la doctrina civilista, antes incluso de la aprobación de la Constitución, se había hecho eco de la grave inadecuación de este instituto, dado el cuantioso número de enfermos mentales ingresados sin incapacitar judicialmente⁴.

Por fin, la necesaria actualización del Derecho de Familia a los principios de la era constitucional se emprende, por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código civil en materia de tutela⁵.

En particular, se incorpora al Código civil el artículo 211 sobre el Internamiento de un presunto incapaz que literalmente decía:

“El internamiento de un presunto incapaz requerirá la previa autorización judicial, salvo que, razones de urgencia hiciesen necesaria la inmediata adopción de tal medida, de la que se dará cuenta cuanto antes al Juez, y, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas.- El Juez, tras examinar a la persona y oír el dictamen de un facultativo por él designado, concederá o denegará la autorización y pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos prevenidos en el artículo 203.- Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 269.4, el Juez, de oficio, recabará información sobre la necesidad de proseguir el internamiento, cuando lo crea pertinente y, en todo caso, cada seis meses, en forma igual a la prevista en el párrafo anterior, y acordará lo procedente sobre la continuación o no del internamiento”

Por tanto, la reforma judicializaría esta actuación que se ventilaría, a partir de su entrada en vigor, por los trámites de la jurisdicción voluntaria. Deroga, por el Decreto de 3 de julio de 1931 que desde su aprobación por el Gobierno provisional de la

⁴ Obra señera fue la de Bercovitz. 1976. De la marginación de los locos y el Derecho, Madrid; también Lacruz Berdejo. 1978. Elementos de Derecho Civil.

⁵ Vid., Lasarte Álvarez. (2010); Moretón Sanz. (2005-2010).

República, fue capaz de sobrevivir casi cincuenta años de los que cinco lo fueron bajo el imperio de la Constitución.

En cuanto al nuevo artículo 211 del Código civil, la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/1990, de 4 de junio, tuvo ocasión de pronunciarse acerca de los requisitos de esta intervención; así dictada en amparo, advierte que “la exigencia de autorización judicial para el internamiento, que es una consecuencia del reconocimiento constitucional del derecho de libertad, no regía en el momento en que ese internamiento se produjo (...), el control judicial previsto para el internamiento ha de entenderse que comprende también las decisiones sobre la modificación o la terminación del internamiento, a través de las vías previstas en la LEC, con la posible intervención del procedimiento de *habeas corpus* sólo en la medida en que esas vías judiciales ordinarias se hayan mostrado inidóneas para proteger la libertad”.

En este sentido, uno de los principios del Plan general de salud de 1985, era reducir las hospitalizaciones y dirigirse hacia un modelo integrado de salud mental y atención psiquiátrica. Entre sus Recomendaciones y propuestas se encontraba la relativa a la materia que se estudia: “6. Se han de contemplar en la normativa sanitaria los criterios de protección de los derechos civiles del usuario de servicios psiquiátricos recogidos en la reforma del Código civil en materia de tutela (Ley 13/1983, de 24 de octubre), especialmente en cuanto a los reconocimientos, tratamientos y hospitalización llevados a cabo sin consentimiento expreso del paciente. 7. De forma transitoria, el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Ministerio de Justicia, acordarán los criterios de aplicación de dicha Ley en relación a la hospitalización psiquiátrica. Igualmente y a nivel nacional, impulsarán la creación de una comisión que estudie la situación jurídica de los pacientes ingresados en las instituciones psiquiátricas, para promover la protección de sus derechos civiles y el cumplimiento de dicha Ley” (Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica. 1985. “Documento General y Recomendaciones para la reforma psiquiátrica y la atención a la salud mental.” *Rev. Asoc. Esp. Neuropsiquiatría* nº13: 218).

3 La reforma del artículo 211 del Código civil por Ley Orgánica 1/1996 y la cuestión de inconstitucionalidad ventilada por la STC 129/1999

Por su parte, la LO 1/1996, de 15 enero, de Protección Jurídica del Menor, modifica tanto el Código civil como la Ley de Enjuiciamiento Civil; así, su Disposición final duodécima retoca el primer párrafo del artículo 211 del Código civil que pasaría a tener la siguiente redacción: “El internamiento por razón de trastorno psíquico, de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad, requerirá autorización judicial. Ésta será previa al internamiento, salvo que razones de urgencia hiciesen necesaria la inmediata adopción de la medida, de la que se dará cuenta cuanto antes al Juez y, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas. El internamiento de menores, se realizará en todo caso en un

establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor”.

Su Exposición de Motivos daba el sentido de la reforma del 211 del Código civil en los siguientes términos: “Otra cuestión que se aborda en la Ley es el internamiento del menor en centro psiquiátrico y que con el objetivo de que se realice con las máximas garantías por tratarse de un menor de edad, se somete a la autorización judicial previa y a las reglas del artículo del Código civil, con informe preceptivo del Ministerio Fiscal, equiparando, a estos efectos, el menor al presunto incapaz y no considerando válido el consentimiento de sus padres para que el internamiento se considere voluntario, excepción hecha del internamiento de urgencia”.

Consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 211 del Código civil, el Tribunal Constitucional intervino nuevamente. En el supuesto de autos, una Trabajadora social que atendía la situación de riesgo que presentaba una menor, a la vista de la situación de la madre de la niña, interesó del Juzgado el internamiento de la progenitora en un centro psiquiátrico.

La STC 129/1999, de 1 de julio, recapitula tanto la doctrina previa como la sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, advirtiéndolo, sobre los presupuestos del internamiento en un centro psiquiátrico que “sólo será conforme con la Constitución y con el Convenio si se dan las siguientes *condiciones*, sentadas en la STEDH de 24 de octubre de 1979 (caso Winterwerp) y reiteradas en las de 5 de noviembre de 1981 (caso X contra Reino Unido) y de 23 de febrero de 1984 (caso Luberti): ‘a) Haberse *probado de manera convincente la enajenación mental* del interesado, es decir, haberse demostrado ante la autoridad competente, por medio de un dictamen pericial médico objetivo, la existencia de una perturbación mental real; b) que ésta *revista un carácter o amplitud que legitime el internamiento*, y c) dado que los motivos que originariamente justificaron esta decisión pueden dejar de existir, es preciso averiguar si tal perturbación persiste y, en consecuencia, debe continuar el internamiento en interés de la seguridad de los demás ciudadanos, es decir, *no puede prolongarse válidamente el internamiento cuando no subsista el trastorno mental que dio origen al mismo*”.

Declara el TC que “todas estas condiciones quedan satisfechas plenamente en el procedimiento regulado en el art. 211 Código civil. Se prevé, de un lado, como no podía ser menos, que el internamiento sólo puede verificarse previa autorización judicial, salvo que razones de urgencia hicieran necesario el internamiento inmediato, supuesto en el que, en todo caso, será preciso ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial dentro del plazo de veinticuatro horas (art. 211.1^o). La autorización sólo podrá ser concedida por el Juez ‘tras examinar a la persona y oír el dictamen de un facultativo por él designado’ (art. 211.2^o) y nunca se adoptará con carácter indefinido, pues el órgano judicial, ‘de oficio, recabará información sobre la necesidad de proseguir el internamiento, cuando lo crea pertinente y, en todo caso, cada seis meses’, acordando entonces, también tras examinar al internado y oír el dictamen de un facultativo, ‘lo procedente sobre la continuación o no del internamiento’ (art. 211.3^o)”.

De modo que desestima la cuestión ya que “en definitiva, el panorama normativo que acaba de describirse, y que entendemos de obligado cumplimiento, pone de manifiesto la inexistencia de las deficiencias denunciadas por el órgano judicial proponente de la cuestión. La privación de libertad que supone todo internamiento *ex art. 211 Código civil* se ajusta a las exigencias derivadas del *art. 17.1 de la CE* en la medida en que sólo puede ser acordada en virtud de autorización judicial, adoptada en virtud de una norma previa que regula su actuación. En efecto, el procedimiento de adopción de la decisión judicial de internamiento encuentra en las disposiciones contenidas en el propio *art. 211 Código civil* y en los *arts. 1.811 a 1.824 LEC* un desarrollo conforme con los derechos fundamentales reconocidos en los dos apartados del *art. 24 de la CE*, toda vez que se asegura la audiencia de la persona afectada, se hace posible su oposición al internamiento y concluye con una autorización de naturaleza transitoria necesariamente revisable en plazos de tiempo razonables y sólo adoptada tras haberse acreditado, mediante la práctica de las pruebas oportunas y tras oír el dictamen de, al menos, un facultativo, que la medida de internamiento aparece como la más conveniente en beneficio del propio afectado y de la comunidad”. Consta voto particular que por razones de espacio no procede su transcripción si bien conviene tenerlo en cuenta ya que ratifica las insuficiencias de este procedimiento ya evidenciadas por la Circular de la Fiscalía 2/1984, sobre el presupuesto habilitante, los sujetos legitimados y la propia oposición al proceso.

De modo que transcribe y reitera la doctrina de la *STC 112/1988*, de 8 de junio y anticipa al tiempo las resoluciones del TEDH que se pronunciarían después en idéntica línea de las citadas expresamente.

Baste su referencia así la *STEDH* de 28 de marzo de 2006, en el asunto *Gaultier contra Francia*; 12 de junio de 2003, *Herz contra Alemania*, que declara la violación del artículo 5.4 del Convenio ante la ausencia de control de legalidad del segundo internamiento provisional del demandante; de 18 de junio de 2002, asunto *Delbec contra Francia* estimatoria ante la falta del cumplimiento del breve plazo para su solicitud de libertad; la importante para el objeto de estudio de 26 de febrero de 2002, asunto *H.M. contra Suiza*, desestimatoria, sobre el internamiento en residencia de ancianos por demencia senil. En esta resolución conviene destacar la opinión disidente del Juez Loucaides habida cuenta de que a su juicio sí que existió privación ilícita de libertad de la anciana toda vez que carecía de la posibilidad de abandonar el centro; la de 29 de marzo de 2001 dictada en el asunto *D.N. contra Suiza*, estimatoria ante la falta de imparcialidad de un miembro de la comisión de recursos administrativos sobre su petición de liberación de una clínica psiquiátrica (con votos disidentes); la de 2 de septiembre de 1998, en el asunto *Erkalo contra Países Bajos*, estimatoria de la demanda ante la detención ilegal transcurrida entre la solicitud de liberación del Centro psiquiátrico donde cumplía condena y su concesión por el Tribunal competente; 30 de julio de 1997, asunto *Aerts contra Bélgica*, estimatoria parcial ante sufrimiento moral por la detención provisional en el anexo psiquiátrico del centro penitenciario; 12 de mayo de 1992 asunto *Megyeri contra Alemania*; 21 de febrero de 1990, asunto *Van der Leer contra los Países Bajos*, estimatoria ante la falta de cum-

plimiento de los requisitos del internamiento en centro psiquiátrico; la de 28 de noviembre de 1988 asunto Nielsen contra Dinamarca, sobre la hospitalización de un menor a petición de la titular de la patria potestad, desestimatoria pese a los votos disidentes (incluido el de CARRILLO SALCEDO) ante la falta de libertad que presentó el internamiento del menor. Por su parte y recogidas en la STC, conviene tener presente la Sentencia 28 de mayo de 1985 (asunto Ashingdane contra Reino Unido) desestimatoria en tanto no se discute la legalidad del internamiento sino el centro; la de 23 de febrero de 1984 asunto Luberti contra Italia, que estima parcialmente la demanda ante la existencia de dilaciones en el procedimiento de control judicial de la solicitud del levantamiento de la medida de internamiento psiquiátrico; 5 de noviembre de 1981, asunto X contra Reino Unido que estima parcialmente la demanda por la orden de reinternamiento contraria al derecho a la libertad incumpliendo las garantías judiciales y la de 24 de octubre de 1979 (asunto Winterwerp contra Países Bajos) que estima la demanda ante la violación del art 5.4 del Convenio al carecer el internamiento de urgencia de recurso ante órgano jurisdiccional y ausencia de garantías procedimentales en proceso sobre bienes y obligaciones civiles.

4 La LEC de 2000 y el nuevo artículo 763 sobre el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico ventilado por los cauces de un contencioso sui generis: La Circular 1/2001 de la Fiscalía

Finalmente el discutido artículo 211 del Código civil fue derogado por la nueva LEC⁶ y sustituido por las prescripciones del 763 incluido en el Libro cuarto de los procesos especiales, título primero *De los procesos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores*, procesos que se ventilarán por los trámites del juicio verbal con ciertas especialidades referidas en el artículo 753.

Dice este artículo 763: “1. El internamiento, por razón de trastorno psíquico, de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad o a tutela, requerirá autorización judicial, que será recabada del tribunal del lugar donde resida la persona afectada por el internamiento.- La autorización será previa a dicho internamiento, salvo que razones de urgencia hicieren necesaria la inmediata adopción de la medida. En este caso, el responsable del centro en que se hubiere producido el internamiento deberá dar cuenta de éste al tribunal competente lo antes posible y, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas, a los efectos de que se proceda a la preceptiva ratificación de dicha medida, que deberá efectuarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde que el internamiento llegue a conocimiento del tribunal.- En los casos de internamientos urgentes, la competencia para la ratificación de la medida corresponderá al tribunal del lugar en que radique el centro donde se haya producido el internamiento. Dicho tribunal deberá actuar, en su caso, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artícu-

⁶ Disposición derogatoria única punto segundo.

lo 757 de la presente Ley. 2. El internamiento de menores se realizará siempre en un establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor. 3. Antes de conceder la autorización o de ratificar el internamiento que ya se ha efectuado, el tribunal oír a la persona afectada por la decisión, al Ministerio Fiscal y a cualquier otra persona cuya comparecencia estime conveniente o le sea solicitada por el afectado por la medida. Además, y sin perjuicio de que pueda practicar cualquier otra prueba que estime relevante para el caso, el tribunal deberá examinar por sí mismo a la persona de cuyo internamiento se trate y oír el dictamen de un facultativo por él designado. En todas las actuaciones, la persona afectada por la medida de internamiento podrá disponer de representación y defensa en los términos señalados en el artículo 758 de la presente Ley.- En todo caso, la decisión que el tribunal adopte en relación con el internamiento será susceptible de recurso de apelación. 4. En la misma resolución que acuerde el internamiento se expresará la obligación de los facultativos que atiendan a la persona internada de informar periódicamente al tribunal sobre la necesidad de mantener la medida, sin perjuicio de los demás informes que el tribunal pueda requerir cuando lo crea pertinente.- Los informes periódicos serán emitidos cada seis meses, a no ser que el tribunal, atendida la naturaleza del trastorno que motivó el internamiento, señale un plazo inferior.- Recibidos los referidos informes, el tribunal, previa la práctica, en su caso, de las actuaciones que estime imprescindibles, acordará lo procedente sobre la continuación o no del internamiento.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando los facultativos que atiendan a la persona internada consideren que no es necesario mantener el internamiento, darán el alta al enfermo, y lo comunicarán inmediatamente al tribunal competente”⁷.

Con todo y pese a la reconducción de este internamiento a los trámites del contencioso, tanto la doctrina como la jurisprudencia cuestionan la auténtica naturaleza del proceso en tanto en cuanto en aquellos asuntos en que el interesado esté privado de capacidad volitiva, carece de su bilateralidad característica⁸.

⁷ Vid., Zurita Martín. 2008. “El internamiento de personas mayores en centros geriátricos o residenciales”; Responsabilidad derivada del internamiento de personas mayores dependientes en centros residenciales. Pp. 19-66; Calaza López. 2007. Los procesos sobre la capacidad de las personas. Pp. 257-314; Sillero Crovetto. 2007. “El internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico”. La protección de las personas mayores. Pp. 162-178; Serrano García. 2004. “Discapacidad e Incapacidad en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre”. Estudios de Derecho Civil: homenaje a Serrano García. Pp. 93-130; Duro Ventura. 1995. “El internamiento de los presuntos incapaces. Introducción. Cuestiones procesales”. Salud Mental y justicia. Cuadernos de Derecho Judicial. Pp. 9-38; Lacaba Sánchez. 1995, “El internamiento de los presuntos incapaces. Aspectos materiales”. Salud Mental y justicia. Cuadernos de Derecho Judicial. Pp. 39 -90.

⁸ Reclama la reconducción a la jurisdicción voluntaria Calaza López (pp. 263 ss.); la cuestiona también Zurita Martín (pp. 56 ss.) y así se han tramitado distintos supuestos como, entre otros, el ventilado por el AAP de Cádiz de 27 de mayo de 2008 sobre solicitud de autorización judicial de internamiento en Residencia; ATSupJ Valencia de 17 de octubre de 2006 y el A de 31 de enero de 2006; AAP de Huelva de 24 de julio de 2006, de internamiento en Centro residencial; o la SAP de Segovia de 17 de noviembre de 2003.

En aquel sentido, la Circular 1/2001, de 5 de abril, sobre la incidencia de la nueva LEC en la intervención del Fiscal en los procesos penales advierte, por lo que a los internamientos no voluntarios del 763 afecta, que el proceso verbal con contestación escrita de la demanda es incompatible con la celeridad que debería rodear a este ingreso⁹.

5 La futura reforma de los procedimientos de modificación de la capacidad de obrar y los nuevos pronunciamientos del TC SS 131 y 132/2010

No está cerrado el sistema procesal, antes bien ha de tenerse en cuenta la Ley 1/2009, de 25 de marzo, de Reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos y de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, sobre protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la LEC y de la normativa tributaria con esta finalidad ya que contempla la reforma de la legislación reguladora de los procedimientos de modificación de la capacidad de obrar, para adaptarlo a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad de las NNUU de 13 de diciembre de 2006¹⁰. De modo que no descartamos la reforma y tipificación de alguno de los extremos más conflictivos de este internamiento como los ingresos en centros residenciales y los tratamientos ambulatorios no voluntarios¹¹.

Recientemente el Tribunal Constitucional ha instado al legislador para que dote de la condición de Ley orgánica a la norma que prevé el internamiento, toda vez que se trata de una medida privativa de libertad. Se trata de los pronunciamientos de las SSTC 131 y 132/2010.

⁹ Vid., Circular 2/1984, de 8 de junio, sobre internamiento de presuntos incapaces; Instrucción 6/1987, de 23 de noviembre, sobre control por el Ministerio Fiscal de los internamientos psiquiátricos; Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, sobre régimen jurídico que debe de regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad, vigente según la Conclusión primera de la Instrucción 4/2008, de 30 de julio, sobre el control y vigilancia por el Ministerio Fiscal de las tutelas de personas discapaces.

¹⁰ Sobre la UE y al Consejo de Europa y la Convención de la ONU sobre los Derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, vid., Moretón Sanz. (2006). "Apuntes sobre la Constitución Europea y el derecho a la no discriminación de las personas con discapacidad" RFDUNED. Pp. 247-272 y (2010) "Nuevas perspectivas jurídicas en materia de no discriminación por razón de edad, discapacidad o dependencia"; Discriminación por razón de edad y de sexo. Pp. 37.

¹¹ DF 1^a. En este sentido, recuérdese el retirado Proyecto de Ley de Jurisdicción voluntaria que contemplaba la autorización judicial de los tratamientos no voluntarios de las personas con trastornos psíquicos, eliminado trámite de enmiendas. Como novedad interesante destaca el impulso que la Audiencia de Alicante ha dado al Protocolo para dar solución a situaciones de riesgo en casos de enfermedades mentales, evidenciándose también la conveniencia de crear un Juzgado específico en materia de Salud mental para los tratamientos ambulatorios.

III El derecho a decidir libremente el ingreso en centro residencial según la Ley 39/2006

1 El derecho a decidir el ingreso residencial según el artículo cuarto de la Ley 39/2006 y el proceso contradictorio

La persona que pretenda el ejercicio de cualquiera de los derechos previstos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, tendrá que acreditar previamente el Grado de dependencia reconocido. Por tanto, no resulta suficiente alegar la existencia de una avanzada edad, la evidencia material de una discapacidad, o una sentencia de incapacitación, toda vez que se trata de un derecho subjetivo que de conformidad a la mencionada Ley 39/2006, exige el reconocimiento previo de la situación de dependencia.

Sin embargo, abogamos por la aplicación analógica —pese a la contradictoria jurisprudencia menor dictada en la materia¹²— del proceso sobre internamientos no voluntarios al ingreso no voluntario o avoluntario en centro residencial. En puridad, al tratarse de un derecho fundado en la propia libertad individual del sujeto, sea o no titular del nuevo derecho subjetivo de ciudadanía no resulta desproporcionado legalizar el ingreso en Residencia cuando no concurra la anuencia del interesado, esté o no en situación de dependencia reconocida.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta su artículo cuarto del que cabe destacar su punto 2 letra g) por cuanto declara sobre los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, que disfrutarán de todos los establecidos en la legislación vigente, específicamente el de “decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial”. Inmediatamente después, la letra h) advierte sobre el ejercicio pleno de sus derechos jurisdiccionales que, en el caso de internamientos involuntarios, habrá de garantizarse un proceso contradictorio. A renglón seguido el precepto impone a los poderes públicos ciertas obligaciones ya que “adoptarán las medidas necesarias para promover y garantizar el respeto de los derechos enumerados”.

Gracias al elenco de derechos reconocidos para las personas en situación de dependencia se refuerzan los intereses ya amparados por el ordenamiento civil y procesal y dispuesto en favor de personas en situaciones desfavorecidas, sea por razón de edad, género, enfermedad o pérdida de capacidad natural, etc. Dicha relación legal evidencia y reclama la necesaria sistematización y la deseable normativa futura que unifique la disparidad del ordenamiento y garantice los derechos de las personas en situaciones especiales.

¹² En contra de la necesidad de legalización del ingreso y de la aplicación analógica del procedimiento de este 211 se pronuncia la SAP de Barcelona de 24 de julio de 1996.

2 La voluntariedad del ingreso en centros residenciales como derecho de la personas en situación de dependencia: aplicabilidad analógica y extensiva de la homologación y control judicial a la totalidad de ingresos involuntarios y avoluntarios

Contempla también la Ley 39/2006 la obligatoriedad del *Reglamento de Régimen interior* cuya existencia y homologación administrativa, reforzará el protagonismo del usuario en el funcionamiento del Centro y redundará en la garantía de los derechos de las personas internadas¹³.

Recuérdese asimismo que parte de la contradictoria doctrina jurisprudencial de las Audiencias encuentra, a su vez, fundamento en la normativa autonómica previa toda ella a la Ley 39/2006. En este sentido, se evidencia el ejercicio intenso de los capítulos competenciales en materia de Asistencia y Servicios Sociales y protección de la tercera edad por parte de las CCAA. Sin embargo, dicha profusión normativa ha provocado, a su vez, un panorama legislativo en materia de recursos residenciales disperso, en ocasiones antitético y, por lo que se refiere a la voluntariedad del ingreso, carente de criterios unitarios en el territorio español¹⁴.

Como decimos, en los últimos años Juzgados y Tribunales han tenido multitud de ocasiones para pronunciarse sobre los ingresos involuntarios y sus consecuencias¹⁵.

Por tanto y de conformidad al artículo 4.2 g) de la Ley 39/2006, el ordenamiento jurídico estatal español contempla, por primera vez, una previsión explícita sobre el derecho del interesado a rechazar el ingreso en un centro residencial. Hasta este momento, no contábamos siquiera con una referencia que recogiese la posibilidad de negarse a un ingreso en un centro, cuya actividad principal como sabemos no consiste en exclusiva en la prestación de servicios médicos psiquiátricos especializados.

La pretensión de extender este control judicial de los internamientos a los ingresos residenciales ha recibido dispar fortuna en las Audiencias. En ocasiones la desestimación de emitir autorización judicial se justifica en que en estos centros no necesariamente se proporcionan servicios psiquiátricos especializados, todo ello sin

¹³ "Artículo 35. Calidad en la prestación de los servicios. 2. Los centros residenciales para personas en situación de dependencia habrán de disponer de un reglamento de régimen interior, que regule su organización y funcionamiento, que incluya un sistema de gestión de calidad y que establezca la participación de los usuarios, en la forma que determine la Administración competente".

¹⁴ Vid., Casas Planes (2007). "Reflexión acerca del daño moral al enfermo psíquico derivado de actuaciones judiciales y del funcionamiento anormal de la Administración Pública (propuesta de lege ferenda)"; La Ley, 6.697. Por su parte, Defensor del Pueblo. 1991. Informes, estudios y documentos y recomendaciones sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España.

¹⁵ En este sentido, vid. la SAP de Albacete de 19 de abril de 2006 ratifica la condena en instancia de los hijos de la demandante por los daños sufridos en virtud del ingreso en centro residencial ordenado por estos descendientes y en contra de la voluntad de la interesada.

apreciar ni atender a la caracterización legal de las Residencias como centros sanitarios dedicados de forma no exclusiva a esta actividad¹⁶.

En síntesis, no deduciéndose de dicho ingreso la aplicación de medidas sanitarias ni privándose de libertad deambulatoria al interesado, jueces y magistrados han declinado intervenir.

Empleando el anterior argumento *a contrario*, la concurrencia de medidas que incidan en la libertad deambulatoria del interesado debería ser causa suficiente para fundar la conveniencia de la convalidación judicial del ingreso. Es el supuesto ventilado por el AAP de Segovia, de 27 de marzo de 2000, que declara que “la acogida de personas de tercera edad con etiología de las diversas demencias enumeradas o cualquier enfermedad de tipo psíquico, que determine su posible incapacidad, en hospital o residencia, en cuanto no se le permita salir de la misma en cualesquiera circunstancias que sea, equivale a detención a los efectos del artículo 5.1 e) del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁷ y por ende precisa autorización de dicho internamiento (detención) por la autoridad judicial”¹⁸.

IV Cuestiones sobre las residencias y la conveniencia de la homologación judicial de los ingresos involuntarios y avoluntarios

1 La condición jurídica del residente como usuario y la naturaleza de las residencias como centros integrados en servicios sanitarios no exclusivos

A mayor abundamiento, téngase en cuenta que el sistema y las bases para la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, está previsto con carácter general por el Real Decreto 1.277/2003, de 10 de octubre, destacándose que entre sus previsiones se encuentran las de aquellos centros públicos o privados, subsumibles en el epígrafe de residencias, caracterizadas éstas por tratarse de un servicio sanitario integrado en una organización no exclusivamente de esta naturaleza¹⁹.

¹⁶ En la materia, vid., Martín Pérez, (2004). “El internamiento o ingreso de personas mayores en centros geriátricos. Acerca de la procedencia de autorización judicial cuando el ingreso es involuntario”, Protección jurídica de los mayores. Pp. 167-192; vid., tanto las resoluciones judiciales de las Audiencias como la bibliografía citada en Moretón Sanz, (2010). Residencias y alojamientos alternativos para personas mayores en situación de dependencia.

¹⁷ Dice este artículo 5.1: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento determinado por ley: e) si se trata de la detención legal de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado mental, un alcohólico, un toxicómano o un vagabundo.”

¹⁸ Afirma la SAP Segovia de 17 de febrero de 2004 que será de aplicabilidad el 763 “cuando el internamiento sea por razón de trastorno psíquico con independencia de que el Centro donde se encuentre el internado pueda ser una residencia geriátrica o una residencia dedicada al cuidado de trastornos psíquicos”.

¹⁹ En particular, el Anexo II “Definiciones de centros, unidades asistenciales y establecimientos sanitarios”, en el epígrafe de Centros sanitarios, incluye en el apartado C.3. los “servicios sanitarios integra-

A estos extremos y a esta consideración de las Residencias como Centros Sanitarios se añade, por parte del Tribunal Supremo y por ende de la jurisprudencia menor, la aplicabilidad de las prescripciones del ahora Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias²⁰. En definitiva, el interno tiene la consideración jurídica de usuario, sea en régimen de prestación pública o privada y goza, en su virtud, de los derechos y de la tutela de aquella norma²¹.

2 La residencia como domicilio y la libertad de ambulatoria del interno: intimidad versus medidas terapéuticas o inmovilizadoras para la prevención de fugas

La naturaleza del centro residencial como sede permanente del usuario, obliga a detenerse siquiera sea brevemente en los aspectos y consecuencias de su ingreso —permanente o temporal—, toda vez que su esfera de protección resulta ampliada en virtud de la especial tuición que el ordenamiento reserva a la sede jurídica de la persona. En este sentido, conviene destacar que el domicilio del mayor ingresado, voluntariamente o no, en una residencia o interno un sistema alternativo de alojamiento es, precisamente, el centro y que con ello, gozará también del singular amparo del espacio donde se desenvuelve la esfera más íntima del ser humano²².

Especial relieve adquieren los controles de entrada y salida de usuarios en los centros residenciales así como la implantación de las “pulseras” localizadoras en sus internos. En este punto conviene destacar la tensión existente entre los derechos en conflicto, ante el especial interés del centro en evitar y prevenir comportamientos fuguistas en personas que al presentar deterioro cognitivo sufren de una acusada desorientación y pueden resultar incapaces de regresar al lugar de origen²³.

dos en una organización no sanitaria: servicios que realizan actividades sanitarias pero que están integrados en organizaciones cuya principal actividad no es sanitaria (prisión, empresa, balneario, residencia de tercera edad)“.

²⁰ Vid., artículo 8 sobre los derechos básicos, y el 59, 60 y 61 sobre contratación. Por su parte, Plaza Penadés, sistematiza con rigor los cambios en materia de responsabilidad médica y sanitaria (vid., 2002. “La Ley 41/2002, básica sobre autonomía del paciente, información y documentación clínica”, Actualidad jurídica Aranzadi). En materia de consumo, vid., Lasarte Álvarez, Manual sobre protección de consumidores y usuarios, Madrid, 2007, 3^a ed.

²¹ En este sentido, el RD 1.277/2003 mencionado, concreta las previsiones de la 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema nacional de salud, muy especialmente en sus garantías de seguridad (arts 26 y 27.3). En cuanto a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, sobre autorización administrativa de centros y establecimientos sanitarios, arts 29 y 40.

²² Y ello pese a las dudas puestas de manifiesto por Juzgados y Tribunales sobre la viabilidad de la Residencia como domicilio.

²³ AAP de Sevilla de 21 de octubre de 2003. Por mucho que se quiera y pese a que una medida de esta naturaleza se aplique a sujetos que presenten deterioro cognitivo y tenga como intención la prevención de daños, es dudoso que pueda ampararse en dicha finalidad cautelar. Por su parte y dentro de los servicios prestados por las entidades locales, últ y en el marco de la Teleasistencia, también se proporcionan GPS o localizadores para adultos con Alzheimer.

3 Recapitulación sobre la contradictoria jurisprudencia menor en materia de homologación judicial de los ingresos residenciales de personas con deterioro cognitivo

Por tanto el artículo cuarto de la Ley 39/2006 colma ciertas lagunas —siquiera parcialmente— como la planteada en los supuestos de ingreso en centro residencial no voluntario o calificable de “avoluntario”, ante la imposibilidad material de elaborarla caso de que el interesado presente ciertos síndromes.

Por primera vez el ordenamiento jurídico estatal contempla de forma expresa el requisito de la voluntariedad para el ingreso en centros residenciales. Si estaba prevista la necesidad de autorización judicial para el internamiento psiquiátrico no voluntario, incluso para menores o mayores incapacitados, nada se había declarado sobre la anuencia del interesado o de examen contradictorio si el sujeto se opusiera al ingreso. Con todo, existían algunas disposiciones en ciertas CCAA que hacían preceptivo el consentimiento del afectado o, en su defecto, la autorización para el ingreso. En este sentido, la SAP de Huelva, de 20 de marzo de 2007 declara que “el presupuesto de partida para que pueda aplicarse el artículo 763 de la LEC es que la persona a internar no pueda decidir por sí misma por razón del trastorno psíquico, esto es, que no pueda prestar válidamente su consentimiento ni al momento de ingresar ni durante el tiempo que dure el internamiento. El internamiento será involuntario desde el momento en que el anciano no pueda prestar válidamente su consentimiento al mismo. Faltando su consentimiento, se hace necesaria la intervención judicial para controlar el internamiento, en aras de la protección de las personas con discapacidad psíquica, sean enfermos mentales o ancianos con demencia senil o disminuidos psíquicos”²⁴.

El ejercicio del conjunto de derechos y facultades depende, a su vez, de la propia capacidad de obrar del sujeto titular por lo que, en su caso, deberán ser reclamados o instada su reposición por el representante legal sea éste tutor, público o privado, o curador.

Este derecho a “decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial”, resulta uno de los aciertos más destacables de la Ley. En buena lógica parece que, en tanto no se apruebe otro procedimiento, el aplicable será el previsto en la LEC para el *internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico*. De modo que en aque-

²⁴ En cuanto al AAP Huelva de 6 de marzo de 2007, favorable a la aplicabilidad del artículo 763 a “otros casos como son los de personas que se encuentran en unidades hospitalarias no psiquiátricas deprivados de conciencia y voluntad (en coma por ejemplo) o ancianos ingresados en centros asistenciales que bien por enfermedad específica o por los propios cursos de deterioro senil tampoco están en condiciones de comprender su situación ni de decidir en consecuencia”. También AAP Huelva de 24 de julio de 2006; AAP Huelva de 28, 23, 14, 10, 9 de septiembre de 2004, revocatorios del archivo del proceso de homologación del internamiento en centro asistencial para personas mayores procedentes todos ellos del Juzgado de La Palma del Condado. Por su parte, el AAP Toledo, de 16 de enero de 2003, también estima la necesidad de autorización judicial para el internamiento asistencial en residencia de tercera edad, si el ingreso no es voluntario.

llos supuestos en que el sujeto en situación de dependencia vea comprometida su libre decisión sobre el ingreso en un centro residencial o geriátrico se ventilará en vía judicial el interés al que se deba dar preferencia²⁵.

A mayor abundamiento, tal y como ya ha sucedido con alguna de las previsiones de la Ley 41/2003 sobre la exclusión de venta en pública subasta aplicada a los casos de enajenación de bienes del incapaz²⁶, cabe augurar la aplicación analógica de este derecho sobre el ingreso en centro residencial y, en su caso, del procedimiento judicial contradictorio que garantice el pleno respeto a su voluntad, tanto a las personas en situación de dependencia como a las que no lo estén, muy especialmente, en el caso de mayores. Apréciase que esté incapacitado o no, ostente o carezca de una certificación de discapacidad, se le haya reconocido o no la situación de dependencia, existe una evidente identidad de razón entre el respeto a la oposición al ingreso y el reconocimiento de este derecho²⁷.

V Conclusiones

El modelo y la propia ausencia de patrones para la atención de las personas con enfermedad mental o discapacidad intelectual, evidencia una evolución normativa que debería dirigirse con más entusiasmo hacia los derechos de los pacientes y ampliarse, en el denominado cuarto pilar del Estado social, al de los usuarios de los geriátricos.

Recientemente el Tribunal Constitucional español ha instado al legislador para que dote de la condición de Ley orgánica a la norma que prevé el internamiento psiquiátrico no voluntario, toda vez que se trata de una medida privativa de libertad, oportunidad que podría ser aprovechada por el poder legislativo para resolver las incertidumbres sobre los centros residenciales.

²⁵ Como decimos, no existe una única línea jurisprudencial que se pronuncie de forma unívoca sobre la necesidad de autorización judicial en casos de internamiento en centros asistenciales y no psiquiátrico, contemporizada esta afirmación también por la distinta normativa de cada CCAA en materia de asistencia social y recursos residenciales.

²⁶ Vid., Moretón Sanz. 2006. "La figura del administrador del patrimonio especialmente protegido: reflexiones sobre su régimen jurídico", Libro Homenaje al Prof. Amorós Guardiola. P. 1.196.

²⁷ Chimenó Cano estima debería ser distinto el tratamiento que ha de recibir el ingreso en un geriátrico cuando sea como centro de atención psiquiátrica que es el único que podría realizarse contra la voluntad del mayor pero con autorización judicial; los ingresos en cualesquiera centros residenciales en buena lógica deberán depender de la voluntad del interesado (vid. 2000. "El ingreso forzoso de ancianos en centros especializados", Aranzadi). Por su parte, Zurita Martín, se inclina favorablemente hacia las tesis que mantienen la necesidad de autorización judicial incluso para un centro asistencial, habida cuenta de que en ellos se priva o limita la libertad deambulatorio del mayor (2004). Gete-Alonso y Navas, mencionan la disparidad de criterios acerca de la aplicación analógica del procedimiento judicial del internamiento para los ingresos (vid., 2006. La situación jurídica de las personas mayores. 49). Sobre los aspectos constitucionales y la restricción de la libertad que, en su caso, implica el internamiento no voluntario, vid., Sillero Crevetto.

En este sentido, si el interesado se opone o nada puede declarar al respecto, se añade la evidencia de que al interno se le puede dispensar tratamiento psiquiátrico o imponerle medidas preventivas para evitar fugas. Por tanto, resulta incuestionable que redunde en la esfera básica de la persona, por lo que a nuestro juicio, también debería instaurarse el control judicial en estos supuestos y dotar de mayores garantías, en su caso, al sistema de atención a la dependencia.

Como se ha dicho el acceso al nuevo derecho de ciudadanía se condiciona al resultado del procedimiento descrito en la Ley 39/2006 y desarrollado por las Comunidades Autónomas. Una vez obtenido el grado y nivel que corresponda, el sujeto deviene acreedor del derecho subjetivo de ciudadanía.

En este trabajo se ha destacado el elenco de derechos y facultades previstos en el artículo 4, singularmente, la previsión que estipula y refrenda el concurso necesario de su consentimiento en el caso de ingresos en centros residenciales. Este elemento de la voluntariedad, es uno de los intereses tutelados jurídicamente "con carácter especial" y se imputa a las personas en situación de dependencia; empero, a mi juicio, nada impide la aplicación analógica a otros sujetos y circunstancias en donde se aprecie identidad de razón, como es el caso de las personas incapacitadas judicialmente o quienes encuentren comprometidas sus facultades volitivas, ostenten o no un determinado grado de dependencia.

Por fin, a esta previsión normativa del artículo 4.2 g) de la Ley 39/2006 se añaden otros elementos que permiten augurar una futura y deseable unidad jurisprudencial en las Audiencias que ratifique la necesaria legalización judicial de los ingresos en Residencias. Así, en primer lugar, el recién aprobado "Plan de modernización de la justicia", de noviembre de 2008 que tiene como eje para la efectividad de las medidas de la Carta de derecho la justicia adaptada a personas vulnerables; en segundo lugar, la Instrucción 4/2008, de 30 de julio, sobre el control y vigilancia por el Ministerio Fiscal de las tutelas de personas discapaces que persiste en la necesaria ratificación judicial de los ingresos residenciales ventilada por los trámites de la jurisdicción voluntaria; por último, la prevista adaptación de los procedimientos de modificación de la capacidad de obrar a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad.

En buena lógica, si a la oposición o avoluntariedad al ingreso en Centro residenciales se añade la evidencia de que a presencia de determinadas circunstancias cognitivas del sujeto afectado, le pueden ser impuestas medidas preventivas de fugas e, incluso, su inmovilización, ciertamente nos encontramos ante supuestos que al redundar en la esfera básica de la persona resulta preceptiva la intervención de la autoridad judicial para homologar la privación de esta libertad deambulatoria, en beneficio tanto del interno como de los equipos que intervienen. Este procedimiento, sea ventilado en trámite de jurisdicción voluntaria o contenciosa reclama, como el resto de la Justicia, de una agilización que pasa por la mejora en la dotación presupuestaria del Poder Judicial.

VI Referencias bibliográficas

- Bercovitz, R. 1976. *De la marginación de los locos y el Derecho*. Madrid: Taurus.
- Calaza López, S. 2007. *Los procesos sobre la capacidad de las personas*. Madrid: Iustel.
- Casas Planes, M^a D. 2007. "Reflexión acerca del daño moral al enfermo psíquico derivado de actuaciones judiciales y del funcionamiento anormal de la Administración Pública (propuesta de lege *ferenda*)". *La Ley*: 6.697.
- Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica. 1985. "Documento General y Recomendaciones para la reforma psiquiátrica y la atención a la salud mental". *Rev. Asoc. Esp. Neuropsiquiatría* 13: 204-222.
- Chimeno Cano, M. 2000. "El ingreso forzoso de ancianos en centros especializados". *Aranzadi. Revista de Sentencias de Tribunales de Justicia y Audiencias Provinciales* 1.
- Defensor del Pueblo. 1991. *Informes, estudios y documentos y recomendaciones sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España*. Madrid.
- Duro Ventura, C. 1995. "El internamiento de los presuntos incapaces. Introducción. Cuestiones procesales". Pp. 9-38 en *Salud Mental y justicia. Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Gete-Alonso, M^a C. y Navas, S. 2006. "La situación jurídica de las personas mayores". Pp 37-70 en *Los derechos de las personas mayores*. Madrid: Dykinson.
- Lacaba Sánchez, F. 1995. "El internamiento de los presuntos incapaces. Aspectos materiales". Pp. 39 -90 en *Salud Mental y justicia. Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Lacruz Berdejo, J.L. 1978. *Elementos de Derecho Civil*. Barcelona: José M^a Bosch editor.
- Lasarte Álvarez, C. 2010. *Principios de Derecho civil, tomo 1, Parte General y Derecho de la persona*. Madrid: Marcial Pons.
- Lasarte Álvarez, C. 2010. *Principios de Derecho civil, tomo 6, Derecho de Familia*. Madrid: Marcial Pons.
- Ministerio de Gobernación. 1885. "Real Decreto de 19 de mayo". *Gaceta de Madrid* n^o 141: 511, 20 de diciembre de 2010.
- Ministerio de Gobernación. 1925. "Real Orden de 28 de julio". *Gaceta de Madrid* n^o 210: 661, 20 de diciembre de 2010.
- Ministerio de Gobernación. 1931. "Decreto de 3 de julio". *Gaceta de Madrid* n^o 188: 186-189, 20 de diciembre de 2010.
- Ministerio de Gobernación. 1932. "Decreto de 31 de mayo". *Gaceta de Madrid* n^o 153: 186-189.1.603-1.604, 20 de diciembre de 2010.
- Martín Pérez, J.A. 2004. "El internamiento o ingreso de personas mayores en centros geriátricos. Acerca de la procedencia de autorización judicial cuando el ingreso es involuntario". Pp. 167-192 en *Protección jurídica de los mayores*. Madrid: La Ley.
- Moretón Sanz, M^a F. 2010. "La intervención judicial en los internamientos psiquiátricos: cuestiones sobre su aplicabilidad a los ingresos no voluntarios en residencias de mayores". Pp. 601 a 620 en *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España. Tomo I*. Madrid: Dykinson-Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- Moretón Sanz, M^a F. 2010. "Aspetti civili di un nuovo diritto soggettivo di cittadinanza: la legge spagnola sull'autonomia personale e l'assistenza alle persone in stato di dipendenza". *Il diritto di famiglia e delle persona* XXXIV-4: 1871-1904.

Plaza Penadés, J. 2002. "La Ley 41/2002, básica sobre autonomía del paciente, información y documentación clínica". *Actualidad jurídica Aranzadi* 562: 1-2.

Serrano García, E. 2004. "Discapacidad e Incapacidad en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre". Pp. 93-130 en *Estudios de Derecho Civil: homenaje a Serrano García*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Sillero Crovetto, B. 2007. "El internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico". Pp. 162-178 en *La protección de las personas mayores*. Madrid: Tecnos.

Zurita Martín, I. 2008. "El internamiento de personas mayores en centros geriátricos o residenciales". Pp. 19-66 en *Responsabilidad derivada del internamiento de personas mayores dependientes en centros residenciales*. Barcelona: Bosch.

La conciliación laboral y familiar en el modelo de flexiguridad en España desde una perspectiva de género

Flexicurity and work- family life balance in Spain from a gender perspective

Almudena Moreno Mínguez*

* Universidad de Valladolid. Dpto. Sociología y Trabajo Social. almudena@soc.uva.es

Abstrac:

This article discusses the possibilities and limitations of the implementation of the flexicurity work model in Spain in an institutional context of scarce family policies of work-family life balance from a compared perspective of gender. The study presented in this article analyzes the difficulties in implementing the flexicurity model in Spain to get the integration trough the employment of the working mothers in conditions of equality. This is mainly due to the characteristics of the familiar cultural model of gender relationships in Spain as well as to the limited development of family policies. The methodology is based on the descriptive analysis for several indicators for Europe from a compared point of view as well as on the qualitative analysis of in-depth interviews.

Keywords: Flexicurity, gender, work- family life balance, working times, Spain, family and labour policies.

Resumen:

En este artículo se analizan las posibilidades y limitaciones de implantación del modelo de flexiguridad laboral en España en un contexto institucional de limitadas políticas familiares de conciliación laboral y familiar desde una perspectiva de género comparada. El estudio presentado en este artículo analiza las dificultades de aplicación del modelo de flexiguridad en España para lograr la integración laboral de las madres trabajadoras en condiciones de igualdad, dadas las características del modelo cultural familiar y de relaciones de género español unido al limitado desarrollo de las políticas familiares. La metodología aplicada se ha fundamentado en el análisis descriptivo de diversos indicadores comparados para Europa procedentes de diferentes fuentes estadísticas y en el análisis e interpretación del material obtenido a través del trabajo cualitativo basado en la realización de entrevistas en profundidad.

Palabras clave: Flexiguridad, compatibilización laboral y familiar, género, España, tiempos de trabajo, política familiar y laboral.

Article info:

Received: 01 / 11 / 2010 / Received in revised form: 09 / 12 / 2010

Accepted: 11 / 12 / 2010 / Published online: 03/01/2011

Introducción:

Se han realizado numerosos estudios sobre cómo los factores macroeconómicos de la “nueva economía” impactan en la integración equilibrada del trabajo y la familia y en la capacidad para conseguir una sociedad más igualitaria en términos de género (Perrons, 2007, 2007 et al.; Fagnani and Letablier, 2004; Fagan 2004). Estos estudios empíricos comparados han tratado de contrastar cómo la regulación de los tiempos de trabajo incide en los dilemas de conciliación de la vida laboral y familiar y por tanto en la integración de la mujer en el mercado laboral.

En el caso español son escasos los estudios que se han realizado desde esta perspectiva (Callejo, 2005; Recio, et al., 2009; Moreno Mínguez, 2010), aunque cada vez son más las voces en el ámbito político y en la sociedad civil que demandan una política familiar de conciliación que tenga en cuenta la regulación de los tiempos de trabajo como instrumento de política social y de empleo que favorezca la seguridad de los trabajadores (flexiguridad) para facilitar la conciliación de hombres y mujeres y por tanto la integración de la mujer en el mercado laboral en condiciones de igualdad.

A este respecto el concepto de conciliación laboral y familiar está siendo cada vez más utilizado en los discursos y análisis sobre la flexiguridad, como modelo laboral y de políticas social cuyo objetivo es conseguir una mayor inclusión laboral e igualdad de género. Si embargo, los estudios comparados que se han realizado a nivel europeo para analizar la viabilidad de los contextos culturales e institucionales para su implementación son limitados.

La conciliación laboral y familiar es una práctica que responde a determinantes subjetivos y de género insertos en entramados culturales e institucionales que explican las diferencias observadas entre países. Por esta razón es pertinente analizar los factores que pueden condicionar el éxito o fracaso de la implementación del modelo de flexiseguridad en los distintos contextos nacionales con el objetivo de conseguir una mayor inclusión laboral de todos los colectivos, así como avances significativos en la igualdad de género. Hasta ahora se han realizado análisis fundamentalmente cuantitativos para analizar los problemas de la gestión del tiempo en la conciliación desde una perspectiva de género, pero se requieren estudios de tipo cualitativo que nos permitan entender el entramado cultural que sustenta determinados valores, normas y estrategias de comportamiento en cuanto a la conciliación laboral y familiar y los efectos que produce la aplicación de la flexibilidad laboral sobre la igualdad de género. Este es precisamente uno de los fines que nos proponemos en este artículo a través de la presentación de los resultados de una investigación de tipo cualitativa realizada en el marco de un proyecto de investigación sobre la corresponsabilidad familiar.

El debate sobre la conciliación laboral y familia en el modelo de flexiguridad. Dificultades de aplicación en España

La compatibilización laboral y familiar está vinculada con el género, el uso de los tiempos y la regulación institucional que se hace de los mismos para facilitar la compatibilización laboral y familiar y el empleo femenino. La actual crisis económica y el elevado desempleo que caracteriza a los diferentes países europeos han puesto de relevancia los modelos de flexiguridad como estrategias políticas dinamizadoras del empleo y que han sido aplicados en países como Dinamarca y Holanda con relativo éxito para luchar contra el desempleo. No es objeto de este artículo profundizar en el concepto de flexiguridad, ampliamente desarrollado en la literatura científica, pero sí al menos detenernos en un ámbito que ha sido escasamente tratado en los estudios realizados a tal efecto y que es el referido al lugar que ocupa la compatibilización laboral y familia en el modelo de flexiguridad y las consecuencias que tiene su aplicación en la igualdad de género y en la división del trabajo familiar en contextos culturales e institucionales diversos (Fortin, 2005).

La flexiguridad se basa fundamentalmente en la coordinación de las políticas de empleo y las políticas sociales para favorecer el empleo a través de una elevada flexibilidad y seguridad/protección en el empleo (Keller and Seifert, 2004). A este respecto numerosos investigadores han destacado que la flexibilidad no sólo hay que enfocarla desde el punto de vista del empleador sino también del empleado, distinguiendo entre tipos de flexibilidad “activa” y “pasiva” (Auer, 2006; Chung 2007; Wilthagen, 2007). Mientras que las “pasivas” se refiere a la adaptación de los de los trabajadores a las condiciones de trabajo (a través de la desregularización de los mercados de trabajo) la “flexibilidad activa” se refiere a las necesidades del empleado (tales como las referidas a la mejora de las condiciones laborales de la compatibilización laboral y familiar). Similares tipologías se proponen para abordar el concepto de “seguridad”. A este respecto Wilthagen and Tros (2004) distinguen diferentes formas de seguridad relacionadas con la legislación relativa a la protección del empleo, promoción en el empleo a través de la formación, aunque no necesariamente con el mismo empleador y en el mismo trabajo, la seguridad en los ingresos y finalmente la seguridad de que el trabajador tendrá la oportunidad de combinar el trabajo con otras responsabilidades familiares en los se denomina bajo el titular de la “work-life balance”.

Si bien la flexiguridad se plantea como un modelo de política activa de empleo para favorecer la transición desde el desempleo al empleo es imprescindible que se den determinadas condiciones tales como el diálogo entre los agentes sociales, el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el empleo y la igualdad de oportunidades entre géneros favoreciendo la compatibilización laboral y familiar con el fin de último de neutralizar la segmentación en el mercado laboral y mantener reducidos niveles de desempleo agregado (European Commission, 2006; 2007).

A este respecto en este artículo nos interesa reflexionar si es posible la aplicación del modelo de flexiguridad en diferentes contextos institucionales, culturales

y familiares sin menoscabar la igualdad de género. El caso español es especialmente interesante ya que el modelo de la flexibilidad se baraja con un instrumento para activar el empleo sin haber conseguido niveles de seguridad en el empleo en cuanto a las políticas sociales y familiares desarrolladas similares a las de países como Holanda o Dinamarca, donde se está aplicando con cierto éxito. A este respecto cabe también analizar en qué medida las actitudes y valores los agentes sociales, tales como sindicatos, empresarios y ciudadanía en general están preparados para iniciar esta transición en un modelo económico como el español en el que la confianza institucional es limitada y en el que el familismo¹ tiene un peso importante en el entramado cultural como elemento mediador entre las expectativas y las prácticas cotidianas. En este artículo me voy a centrar fundamentalmente en analizar las actitudes y valores de los ciudadanos desde una perspectiva de género ante los tiempos de trabajo y la familia en un contexto de limitado desarrollo de las políticas de conciliación laboral y familiar. Este análisis nos permitirá tener un elemento más de reflexión sobre las posibilidades reales de aplicación del modelo de flexiguridad al caso español.

Se han realizado numerosos estudios comparados europeos que han destacado las posibilidades de aplicación del modelo en Austria (European Commission, 2007); países del centro y Este de Europa (Cazes and Nesporova, 2001 Irlanda (Auer, 2002 o España (Valdés Dal-Ré, 2004). Más en concreto los estudios publicados por la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) han focalizado su interés en analizar los efectos de las diferentes versiones de la flexiguridad (flexi-time, tiempo parcial, parental leave, etc) aplicados por las empresas en la compatibilización laboral y familiar en términos comparados a través de una encuesta periódica realizada a los 21 países de la Unión Europea. Estos estudios destacan como para los empleados, la regulación de los tiempos de trabajo son un elemento crucial para favorecer la compatibilización de la vida privada y familiar, aunque por otra parte también destacan las carencias de las empresas en la prestación de servicios que favorezcan esa compatibilización de los tiempos y el uso no siempre adecuado que hacen los empleadores de la flexibilidad. Según los representantes de los trabajadores en muchos de los países encuestados, la cuestión más importante a este respecto es la mejora real de lo que se denomina flexibilidad de los horarios de trabajo y en el cómputo total de tiempo de trabajo sin mermar los derechos adquiridos. Por otra parte el estudio de Steiber (2008) analiza los determinantes de la experiencia subjetiva del conflicto entre trabajo y roles familiares en las parejas de dos sustentadores económicos para explicar las estrategias adoptadas ante los tiempos de trabajo y familia. Según sus resultados, las demandas relativas a la organización de los tiempos están fuertemente asociadas con el conflicto diferenciado que experimentan hombres y mujeres ante el trabajo y la familia. Su conclusión más relevante es que las varianzas entre países tiene un modesto rol, por lo que concluye

¹ Ver Leitner (2003), Moreno Mínguez. (2007) y Naldini (2003) para profundizar en el significado de esta práctica cultural.

que son más importantes los determinantes subjetivos del tal conflicto ante la organización de los tiempos que los factores institucionales y culturales.

Si embargo son escasos los estudios cualitativos realizados para analizar cómo conciben los ciudadanos (trabajadores y no trabajadores) la compatibilización laboral y familiar en relación con la flexibilización del empleo, la política social diseñada a tal efecto y la cultura familiar desde una perspectiva de género (Gatrell and Cooper, 2008).

En cualquier caso los estudios realizados han puesto de relieve la pluralidad de situaciones y contextos y por tanto la dificultad de implementar este modelo en contextos políticos, culturales e institucionales diferenciados (Boeri, 2006). Algunos autores remiten estas dificultades a que la rigidez del mercado laboral en diferentes contextos nacionales es difícil de abolir (Eichhorst and Konle-Seidl (2005) y Auer and Cazes (2002) subrayan que las políticas nacionales de empleo tienen una inercia difícil de cambiar. Por su parte Klindt and Moberg (2006) se refieren al entramado cultural y a las mentalidades como factor imitador de la aplicación de este modelo. Estos autores subrayan como las actitudes cívicas hacia los modelos políticos pueden ser resistentes al cambio en varias generaciones. A este respecto cabe introducir el factor relativo a la importancia del familismo en los países del sur de Europa y el legado histórico de restrictivas políticas familiares como contexto explicativo en el que se generan los dilemas de conciliación trabajo/familia que en parte podrían explicar los problemas de aplicación de este modelo en países como España e Italia donde la aplicación de este modelo en un contexto en el que no hay tradición de políticas familiares y por tanto de protección y reconocimiento de los servicios y trabajos familiares puede generar una mayor segmentación y desigualdad en el mercado laboral por género. Por lo tanto el impacto de las diferencias culturales, institucionales en el funcionamiento del modelo de flexiguridad es un factor a considerar.

¿Es la flexiguridad una solución a la compatibilización laboral y familiar?

El debate sobre la flexiguridad se ha convertido en un tema central a nivel supranacional, tanto en la Comisión Europea como en la OCDE y la ILO. En concreto en la Comisión Europea se ha desarrollado una línea de trabajo desde el año 2001 cuando la European Employment Guidelines explícitamente planteó el objetivo de conseguir una mejor compatibilización entre la vida privada y el trabajo así como entre la flexibilidad y la seguridad. El principal reto que supone la aplicación de este modelo es cómo conseguir elevados niveles de competitividad compatibles con el mantenimiento del modelo social europeo. Con el fin de facilitar los debates nacionales dentro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, la Comisión Europea definió una serie de principios comunes sobre la flexiguridad para ser aplicados como directivas de la Unión Europea por el Consejo de Europa a finales de 2007. Algunos de estos principios pretende reducir la precarie-

dad laboral, el desempleo, fomentar la igualdad de género y la compatibilización del trabajo y el cuidado, conseguir un clima de confianza entre los agentes sociales y las autoridades públicas (European Commission, 2007). En definitiva el modelo de flexiguridad es un nuevo paradigma que trata de hacer compatible la globalización con los intereses de los empleadores y de los trabajadores. La pregunta es si todos estos objetivos se pueden conseguir sin producir segmentaciones en el mercado laboral y manteniendo un elevado nivel de protección social a través de la política social. De hecho las advertencias realizadas a partir de la revisión de los objetivos de Lisboa respecto al empleo, se refieren al hecho de que la flexibilización del mercado laboral combinado con unos bajos niveles de protección social puede tener repercusiones negativas en términos de mayor segmentación del mercado laboral y mayor desigualdad de género. A esto se une la falta de confianza en este modelo por parte de los agentes sociales, los gobiernos y la propia ciudadanía (Viebrock and Clasen, 2009).

Si nos referimos a los efectos de este modelo laboral sobre la calidad de vida de los trabajadores los estudios realizados subrayan que el empleo flexible tiende a incrementar la percepción de cierta inseguridad entre los trabajadores respecto a su puesto de trabajo y a cerciorar su confianza en la política social (Brooks and Manza, 2007; Burgoon and Dekker, 2010; Burgoon and Raess, 2009). En lo que se refiere a los efectos sobre la compatibilización laboral y familiar y en la igualdad de género, los análisis empíricos realizados a tal efecto son bastante críticos con las supuestas bondades de este modelo. Lewis and Cooper (2005) han observado que las políticas de compatibilización laboral y familiar son ofrecidas por los empleados como un paquete de medidas flexibilizadoras dirigidas fundamentalmente a las madres y padres trabajadores como estrategia para favorecer la igualdad de oportunidades. Sin embargo en la práctica los empleadores interpretan la "flexibilidad" como una fórmula para dar a los trabajadores la oportunidad de reducir el tiempo de trabajo (tiempo parcial) y realmente muy pocos empleadores ofrecen otra fórmula de empleo flexible (Swan and Cooper, 2005; Lewis and Cooper, 2005). Por lo tanto la oferta de "opciones para flexibilizar el empleo" y favorece la compatibilización laboral y familiar son muy limitadas. De hecho el trabajo a tiempo parcial es una opción laboral más asequible para las madres que para los padres lo que redonda es una desigualdad de género ante el empleo y la familia, ya que los derechos laborales vinculados con el salario y las promociones se ven reducidos en este tipo de contratos (Williams, 1999).

En definitiva estos estudios han puesto de manifiesto la limitada visión que tienen los empleadores con respecto a la "flexibilidad" como estrategia para favorecer la compatibilización laboral y familiar, ya que por lo general esto es percibido como un problema por los empleadores, sobre todo en las economías más neoliberales (Fleetwood, 2007). Según han evidenciado varios estudios la noción de "flexibilidad" en el contexto de la compatibilización laboral y familiar de padres y madres trabajadores es interpretado por muchos empleadores como una justificación para pagar, generalmente a las madres, salarios equivalente al tiempo parcial aunque desarro-

lizando responsabilidades a tiempo completo (mummy track) (Blair_Loy, 2003) (Gatrell and Cooper, 2008) y por otro lado intensificar los tiempos de trabajo de los padres (Swan and Cooper, 2005). En este contexto es realmente difícil la aplicación del modelo de flexiguridad como instrumento para favorecer la compatibilización laboral y familiar y la corresponsabilidad familiar, ya que estos dos conceptos son interpretados de diferentes maneras por hombres y mujeres y por empleadores y empleados. A este respecto es pertinente analizar como se negocian y se interiorizan las prácticas ante el empleo y la familia desde una perspectiva de género (Risman, 2004) para entender las razones que explican el hecho de que sean las mujeres las que mayoritariamente se acogen a los modelos flexibles del empleo y no los hombres.

Objetivos y metodología

En este trabajo se ha analizado por una parte, cómo utilizan los padres y madres los instrumentos de flexibilización laboral y familiar tales como la reducción de los tiempos de trabajo, los permisos parentales, etc y en qué medida las empresas favorecen estas opciones en un marco comparado europeo a partir de los datos procedentes de diferentes fuentes estadísticas internacionales. En una segunda parte, un análisis de tipo cualitativo, realizado a través de la interpretación de 30 entrevistas en profundidad a parejas se propone analizar para el caso español los determinantes culturales y familiares de las prácticas laborales desarrolladas por hombres y mujeres ante el empleo y las responsabilidades familiares con el fin de proporcionar elementos de análisis para la reflexión sobre la viabilidad práctica de implementar el modelo de flexiguridad en España sin menoscabar la igualdad de género. Por tanto a partir de la interpretación de múltiples entrevistas en profundidad generadas como parte de un estudio cualitativo sobre la conciliación familiar, se explora cómo los roles de género y el familismo propio de la sociedad española están imbricados en las actitudes y subjetividades de las madres y los padres ante la flexiguridad, limitando en parte estas actitudes la implantación de este modelo de empleo como instrumento de política de empleo y de conciliación de la vida laboral y familiar.

Los interrogantes que han guiado los objetivos de esta investigación son los siguientes:

¿Es posible la aplicación del modelo de flexiguridad en diferentes contextos institucionales, culturales y familiares sin menoscabar la igualdad de género?

¿Dónde se sitúa la compatibilización laboral y familiar en el modelo de flexiguridad en España?

¿Es compatible la flexiguridad con la igualdad de género en el ámbito laboral y familiar?

Para poder responder a estos interrogantes se han tenido en cuenta varios factores contextuales que nos ayudan a explicar las estrategias adoptadas ante la flexibilidad laboral desde una perspectiva de género. Estos contextos se refieren básicamente a:

- Modelos de familia predominantes
- Políticas familiares y tiempos de trabajo
- Entramado cultural: roles de género
- Posibilidades que ofrece la empresa de reajustar los tiempos de trabajo a los empleados

El trabajo realizado se fundamenta en la hipótesis de que dadas las características del modelo cultural familiar y de relaciones de género español unido al limitado desarrollo de las políticas de protección familiar, la aplicación del modelo de flexiguridad presenta numerosas limitaciones para lograr la integración laboral de las madres trabajadoras en condiciones de igualdad.

La metodología aplicada ha consistido en interpretar los datos procedentes de fuentes secundarias como la OCDE y la European Labor Force Survey y en el análisis de contenido de 30 entrevistas realizadas a parejas con diferentes perfiles, tal y como se puede observar en el cuadro siguiente.

Compatibilización laboral y familiar y tiempos de trabajo en Europa desde una perspectiva de género

En el mapa comparado sobre los indicadores referidos a modelos familiares, los tiempos de trabajo y la igualdad de género se observan diferencias sustantivas entre países en las que habría que profundizar con el fin de poder explicar adecuadamente cuáles son los factores que explican dichas diferencias, aunque en este apartado sólo vamos a describir las diferencias observadas entre países como paso previo para en el apartado siguiente pasar a analizar algunas de las claves de tales diferencias.

En la tabla 1 se puede constatar el hecho de que el modelo familiar y laboral predominante en España es el modelo familiar de varón sustentador en el que la mujer no trabaja. Este dato ya nos está indicando de partida, de forma indirecta, que el modelo laboral en España está orientado a la figura del varón sustentador, que tiene unas demandas y prioridades laborales y familiares muy distintas a las mujeres con cargas familiares. En lo que se refiere al modelo intermedio en el que el hombre trabaja a tiempo completo y la mujer a tiempo parcial, la incidencia es relativamente baja en comparación con países como Holanda, Austria o Alemania pero elevada en comparación con países como. Un modelo igualitario en lo que se refiere a la flexibilidad laboral sería aquel en el que hombres y mujeres pertenecientes a familias de dos sustentadores trabajaran por igual reduciendo sus tiempos de trabajo en la misma cuantía, pero ese modelo es prácticamente inexistente en los países analizados. Si bien Holanda es el país que más se acerca a este mode-

lo igualitario, tal y como se puede observar en los datos comparados que se presentan en la tabla 1.

Tabla 1 Modelos laborales en familias con hijos menores de 6 años, 2007

	Ambos padres trabajan T.C.	Padre T.C./ Madre no trabaja	Padre T.C. / Madre T.P.	Ninguno de los padres trabaja	Ambos padres trabajan T.P.	Otras situaciones
<i>Alemania</i>	19,0	31,8	34,7	0,1	1,6	14,4
<i>Austria</i>	19,0	32,6	37,7	3,7	1,7	7,0
<i>Bélgica</i>	35,0	21,2	30,5	5,7	1,7	7,6
<i>España</i>	36,5	39,0	16,4	2,8	0,4	5,2
<i>Francia</i>	38,4	29,6	21,8	0,1		10,2
<i>Grecia</i>	45,8	44,3	5,7	1,6	0,1	2,6
<i>Italia</i>	31,6	41,6	19,1	3,8	0,5	3,9
<i>Luxemburgo</i>	30,9	32,3	31,0	1,1		4,7
<i>Países Bajos</i>	5,4	19,2	58,6	3,1	7,1	13,7
<i>Polonia</i>	47,5	35,5	5,8	4,7		6,4
<i>Portugal</i>	66,5	21,1	4,6	2,8	0,1	5,0
<i>Reino Unido</i>	20,2	29,4	37,1	6,2	0,9	7,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ELFS 2007, último dato disponible

El régimen de los tiempos de trabajo, tal y como han subrayado numerosos investigadores, está asociado con las políticas familiares de compatibilización laboral y familiar desarrolladas por las diferentes administraciones públicas. Una política familiar con escaso desarrollo de los servicios familiares está normalmente asociada con una carga de trabajo familiar en el colectivo familiar que redundará en una reducción horaria en el trabajo remunerado. En la tabla 2 se puede constatar como son las mujeres las que mayoritariamente tienen una franja horaria laboral reducida en comparación con los hombres cuando hay niños menores de 6 años en el hogar familiar. España es uno de los países donde más diferencias se observan entre hombres y mujeres a este respecto. De hecho, el 26,5% de las mujeres con hijos menores de dos años trabaja menos de 30 horas frente al 1,6% de los hombres. Las diferencias entre hombres y mujeres respecto a los tiempos de trabajo son acusadas en todos los países pero especialmente destaca Holanda, Alemania y Austria, países en los que las políticas familiares han potenciado a través de diferentes instrumentos el modelo de varón sustentador en el que la mujer trabaja a tiempo parcial para poder ejercer sus responsabilidades familiares. Estos datos evidencian que la reducción de los tiempos de trabajo cuando hay niños menores de tres años es una estrategia especialmente utilizada por las mujeres, lo que evidencia diferentes actitudes de hombres y mujeres ante el trabajo remunerado y el trabajo familiar, lo que se traduce en cierta desigualdad de género tanto en lo relativo a la corresponsabilidad familiar como la condiciones laborales de hombres y mujeres.

Tabla 2 Distribución de las horas de trabajo entre las parejas con hijos según la edad de los hijos y género, 2007

	Mujer con hijos de 0 a 2 años					Hombre con hijos de 0 a 2 años				
	1-29	30-39	40-44	45+	Total	1-29	30-39	40-44	45+	Total
<i>Alemania</i>	43,7	29,9	23,2	3,2	100	4,6	23,8	50,2	21,5	100
<i>Austria</i>	49,8	19,7	25,2	5,3	100	3,5	19,5	41,4	35,6	100
<i>Bélgica</i>	29,7	49,6	11,7	9,0	100	4,8	45,1	26,5	23,6	100
<i>Bulgaria</i>	1,8	2,2	85,2	10,8	100	0,4	0,8	71,4	27,4	100
<i>Chipre¹</i>	6,3	61,8	27,9	4,0	100	1,1	42,4	33,0	23,6	100
<i>Eslovenia</i>	6,0	3,4	84,1	6,4	100	0,4	11,7	60,3	27,6	100
<i>España</i>	26,5	30,7	34,6	8,3	100	1,6	11,5	50,8	36,1	100
<i>Estonia</i>	14,7	9,2	75,3	0,8	100	2,1	1,6	79,7	16,6	100
<i>Finlandia</i>	13,1	67,5	14,5	4,9	100	2,6	36,9	43,4	17,1	100
<i>Francia</i>	24,6	54,2	12,0	9,2	100	4,7	52,3	17,8	25,2	100
<i>Grecia</i>	16,0	23,9	43,6	16,5	100	3,3	8,8	45,9	42,1	100
<i>Hungría</i>	13,5	6,0	78,5	2,0	100	1,4	3,0	78,5	17,1	100
<i>Italia</i>	34,7	27,2	31,6	6,5	100	3,1	15,3	50,0	31,6	100
<i>Letonia</i>	8,0	3,8	74,2	14,0	100	1,7	0,8	69,4	28,2	100
<i>Lituania</i>	12,9	7,2	76,6	3,4	100	2,9	3,6	82,4	11,1	100
<i>Luxemburgo</i>	31,0	11,6	56,5	0,9	100	2,1	4,3	89,9	3,7	100
<i>Malta</i>	31,7	34,5	33,1	0,8	100	1,9	6,4	70,6	21,1	100
<i>Países Bajos</i>	74,0	21,5	4,0	0,6	100	3,9	35,9	47,0	13,3	100
<i>Polonia</i>	16,9	9,1	62,8	11,3	100	2,8	2,2	60,1	34,9	100
<i>Portugal</i>	5,5	26,5	59,9	8,2	100	1,7	10,1	65,1	23,2	100
<i>República Checa</i>	24,1	10,8	62,1	3,1	100	0,3	11,1	54,7	33,9	100
<i>República Eslovaca</i>	11,8	19,9	68,4	0,0	100	1,8	0,4	78,7	19,1	100
<i>Reunio Unido</i>	56,4	26,7	10,0	6,9	100	4,3	22,6	30,9	42,2	100
<i>Rumanía</i>	8,4	6,2	77,3	8,0	100	2,5	6,7	69,2	21,7	100
<i>Turquía</i>	20,2	11,4	34,8	33,7	100	2,1	2,8	16,4	78,7	100
<i>OECD 17 Media</i>	28,9	26,2	37,2	7,6	100	2,8	18,6	48,8	29,8	100
<i>EU-24 Media</i>	23,4	23,5	47,2	6,0	100	2,4	15,5	57,6	24,4	100

Nota 1: La República de Chipre es reconocido por todos los miembros de las Naciones Unidas, con la excepción de Turquía.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ELFS 2007, último dato disponible

En lo que se refiere al uso de los permisos parentales por género, lo datos evidencian también que se trata de una medida de compatibilización laboral y familiar a la que se acogen fundamentalmente las mujeres en todos los países de referencia, tal y como se puede apreciar en la tabla 3. Si bien puede ser considerada en principio como un instrumento para flexibilizar los tiempos de trabajo a favor de la igualdad de géne-

ro y la corresponsabilidad familiar, en definitiva es un instrumento de política social y laboral claramente sexuado y que, debido fundamentalmente a factores de índole cultural, atañe sólo al colectivo femenino, ya que los hombres hacen un limitado uso de este derecho. Algunos gobiernos europeos han introducido medidas para favorecer la participación de los hombres en el disfrute de los permisos con diferente éxito, ya que acogerse a estos permisos es interpretado por muchos hombres como una forma de limitar su identidad masculina adquirida fundamentalmente a través de su rol profesional en el mercado laboral (Lapuerta 2009 et al., 2010 et al.).

Tabla 3 Proporción de padres trabajadores con hijos menores de un años con licencia laboral por hijo, 2008

	Mujeres	Hombres
<i>Alemania</i>	64,7	0,8
<i>Austria</i>	79,6	0,3
<i>Bélgica</i>	21,7	1,1
<i>Bulgaria</i>	70,1	0,5
<i>Chipre</i>	27,0	0,0
<i>Eslovaquia</i>	78,2	0,2
<i>Eslovenia</i>	87,2	1,4
<i>España</i>	27,5	0,1
<i>Estonia</i>	27,2	0,0
<i>Finlandia</i>	75,9	4,2
<i>Francia</i>	35,5	1,1
<i>Grecia</i>	19,6	0,0
<i>Hungría</i>	72,1	0,0
<i>Italia</i>	39,0	0,2
<i>Letonia</i>	60,6	0,0
<i>Lituania</i>	40,7	1,0
<i>Luxemburgo</i>	45,8	1,7
<i>Malta</i>	2,9	0,0
<i>Países Bajos</i>	24,0	0,0
<i>Polonia</i>	41,4	0,1
<i>Portugal</i>	27,3	0,7
<i>Reino Unido</i>	0,6	0,7
<i>República Checa</i>	82,3	0,0
<i>Rumania</i>	53,0	6,2

Fuente: OCDE, 2010.

Las posibilidades de adaptar los tiempos de trabajo a las demandas familiares no sólo depende de los roles, actitudes y políticas familiares diseñadas a tal efecto sino

también de las posibilidades reales que ofrece la empresa de adaptar los horarios y reducir los tiempos de trabajo. En la siguiente tabla se recoge el mapa comparado del “flexitime” para diferentes países europeos. Para el caso de España, tal y como se observa en las tablas 4 y 5, las posibilidades reales de reducir los tiempos de trabajo o redistribuir las horas de trabajo en función de las necesidades familiares es muy limitado, debido a la rigidez de las empresas ante esta posibilidad. Los países que más facilidades ofrecen para que los trabajadores gestionen sus tiempos de trabajo en función de sus necesidades son Finlandia, Suecia, Dinamarca y Holanda en función de los datos ofrecidos por los dos indicadores creados a tal efecto.

Tabla 4 Índice de empleadores que ofrecen las posibilidad de tiempo flexible de trabajado. Proporción de empresas que ofrecen tiempo flexible a los trabajadores¹

	Posibilidad de utilizar horas de trabajo acumuladas para largos periodos de permiso	Posibilidad de utilizar horas de trabajo acumuladas para días de permiso	Posibilidad de acumular horas pero no para acumular días de permiso	Posibilidad de variar el comienzo y el fin de la jornada laboral pero no la acumulación de horas
<i>Alemania</i>	21	18	6	6
<i>Austria</i>	28	14	2	8
<i>Bélgica</i>	10	9	5	14
<i>Chipre²</i>	2	2	5	8
<i>Dinamarca</i>	25	13	3	10
<i>Eslovenia</i>	8	15	6	9
<i>España</i>	7	5	9	22
<i>Finlandia</i>	23	23	11	5
<i>Francia</i>	12	13	7	16
<i>Grecia</i>	1	1	9	18
<i>Hungría</i>	6	10	6	14
<i>Irlanda</i>	10	15	5	25
<i>Italia</i>	6	2	6	21
<i>Letonia</i>	13	15	12	25
<i>Luxemburgo</i>	16	12	6	12
<i>Países Bajos</i>	15	8	5	16
<i>Polonia</i>	12	19	6	18
<i>Portugal</i>	3	5	3	12
<i>República Checa</i>	11	19	15	9
<i>Reino Unido</i>	10	11	7	28
<i>Suecia</i>	27	19	8	11

Nota 1: Los establecimientos con 10 o más empleados, todos los sectores económicos están cubiertos, a excepción de la agricultura.

Nota 2: La República de Chipre es reconocido por todos los miembros de las Naciones Unidas, con la excepción de Turquía.

**Tabla 5 Posibilidad de que los empleados adapten sus tiempos de trabajo.
Proporción de empleados que se acogen a la siguientes posibilidades
de tiempos de trabajo**

	Enteramente ajustado por el empresario	Puede elegir entre varios horarios fijos de trabajo	Puede adoptar los horarios de trabajo dentro de ciertos límites	Completamente establecidos por el empleado
<i>Alemania</i>	60,9	12,0	20,1	5,6
<i>Austria</i>	56,1	11,0	23,2	7,4
<i>Bélgica</i>	58,2	9,4	24,6	7,2
<i>Bulgaria</i>	91,8	1,9	3,6	2,4
<i>Chipre¹</i>	88,3	3,5	2,9	5,2
<i>Croacia</i>	80,6	5,5	8,4	4,5
<i>Dinamarca</i>	43,5	8,7	33,0	14,7
<i>Eslovaquia</i>	77,3	11,5	8,7	1,3
<i>Eslovenia</i>	71,7	3,5	17,5	7,3
<i>España</i>	78,8	10,2	7,6	2,6
<i>Estonia</i>	68,4	4,9	20,4	5,3
<i>Finlandia</i>	49,5	8,4	34,9	6,2
<i>Francia</i>	59,9	10,5	20,3	7,9
<i>Grecia</i>	83,5	4,4	3,9	5,5
<i>Hungría</i>	84,7	3,6	9,9	1,2
<i>Irlanda</i>	62,4	10,2	20,7	5,8
<i>Italia</i>	67,7	9,7	16,8	5,1
<i>Letonia</i>	78,9	6,6	7,5	6,8
<i>Lituania</i>	79,9	3,5	11,2	3,2
<i>Luxemburgo</i>	60,9	8,5	23,8	5,2
<i>Malta</i>	83,0	4,2	8,1	4,2
<i>Noruega</i>	58,1	4,8	31,6	5,1
<i>Países Bajos</i>	40,2	10,8	34,9	13,1
<i>Polonia</i>	77,7	8,2	6,2	6,6
<i>Portugal</i>	85,6	4,5	6,6	2,5
<i>Reino Unido</i>	59,9	11,9	21,4	6,1
<i>República Checa</i>	72,0	7,9	15,6	2,5
<i>Rumania</i>	84,5	4,4	6,5	4,2
<i>Suecia</i>	35,9	6,7	43,7	13,6
<i>Suiza</i>	45,1	7,1	33,2	14,4
<i>Turquía</i>	76,7	4,2	6,5	12,4

Nota 1: La República de Chipre es reconocido por todos los miembros de las Naciones Unidas, con la excepción de Turquía.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fourth European Survey on Working Conditions, 2005, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

En definitiva los datos presentados en este apartado evidencian un claro sesgo de género en la gestión de los tiempos de trabajo para conciliar vida familiar y laboral. Al mismo tiempo también se observa cierta rigidez en las empresas para satisfacer las demandas de los trabajadores respecto a la organización de los tiempos de trabajo y familiares. A continuación analizaremos algunos de los elementos culturales, desde el punto de vista del empleado, que explican la brecha de género y las limitaciones existentes en España para aplicar el modelo de flexiguridad.

Actitudes ante la flexibilización de los tiempos de trabajo como instrumento para compatibilizar trabajo y familia: una cuestión de género

El análisis de género en los dilemas y estrategias de conciliación laboral y familiar es imprescindible en los estudios sobre empleo, ya que el significado atribuido a las responsabilidades laborales y familiares es muy diferente entre hombres y mujeres. De acuerdo con Mayhew (2006) para entender adecuadamente las razones de porqué los hombres se acogen en menor medida a las modalidades de trabajo flexible que las mujeres es necesario realizar análisis cualitativos que nos den las claves para entender la naturaleza cultural de los roles de género ante el empleo y la familia. Con este objetivo se han realizado 30 entrevistas en profundidad a parejas con cargas familiares según diferentes tipologías familiares y socioeconómicas².

En el caso de los hombres con responsabilidades familiares el comportamiento ante el empleo y la familia viene determinado por el significado cultural de la “masculinidad” asociado con el papel de ser padres. El hombre está sometido a una presión continua para mantener las “identidades masculinas” asociadas con el trabajo remunerado. Esto se traduce en que la noción de “buen padre” y “buen trabajador” está asociado con el modelo cultural trabajo a tiempo completo en el que se ha de sacrificar el tiempo dedicado a la familia a favor del tiempo de trabajo para demostrar que se es un buen padre en el rol de varón sustentador y un buen trabajador (Kerfoot and Knights, 1996; Longhurst, 2001; Puwar, 2004).

De hecho, en las entrevistas realizadas, los varones subrayan el hecho de que para ellos la conciliación no es posible porque sus expectativas familiares están supeditadas al trabajo y a los horarios laborales. En este caso la expresión simbólica de la masculinidad asociado con el trabajo remunerado en detrimento de las obligaciones familiares tiene una carga simbólica importante como un elemento clave del entramado cultural de la sociedad española.

“Tal y como están montadas empresas como la mía y en la construcción, no se puede compatibilizar. No piensan que un tío pueda tener familia siendo tío o siendo mujer, porque es que da igual, no piensan que tiene una vida detrás. Estás para tra-

² Las entrevistas en profundidad se realizaron entre julio y septiembre de 2009.

bajar. Tienes que venir y punto. Y sábados, domingos, cuando haga falta. Me dicen de un día para otro, el puente de Diciembre hay que trabajar, porque claro cortan la vía.... Gracias por avisarme con tiempo, y así está hecho.

Puedes negarte a hacerlo, pero para mí qué significa no hacerlo, significaría, vale no lo hagas, pues.....este no me vale. Buscarme otro y este para Galicia. El sitio más lejano. ¿Dónde vive este tío en Madrid?, ¿Cuál es el sitio más lejano de la península ibérica? Pues allí le mandamos. Como prefiere trabajar algún fin de semana y algún puente aquí en Madrid,..."

J.M. Topógrafo, 35 años. Hogar dos sustentadores, Status medio alto, dos hijos menores de un año.

Incluso en los países donde la madre trabaja a tiempo completo es bastante improbable que el hombre reduzca sus horas de trabajo para ocuparse del cuidado de los menores. Tal y como ha demostrado Mayhew (2006) la mayoría de los padres trabajan a tiempo completo independientemente del régimen laboral de la madre. De hecho cuando los niños están en edad preescolar las madres tienden a reducir sus horarios de trabajo mientras que los padres tienen a incrementar sus tasas de empleo e incluso a trabajar más horas que otros hombres que no son padres.

Por lo general el hombre tiende a asociar el rol de buen padre con el rol de buen trabajador, mientras que la mujer asocia el rol de buena madre con la dedicación al trabajo familia en detrimento del trabajo profesional. En el caso de países como el español donde todavía persiste una clara desigualdad de género ante el empleo y la familia, la reducción de los tiempos de trabajo puede contribuir a reproducir esa desigualdad en el desempeño de los roles de género si no va acompañada de medidas de política social que favorezcan el cambio cultural respecto a los roles de madre y padre ante el trabajo y la familia.

En las siguientes expresiones se puede comprobar cómo en el caso español los padres, independientemente de su nivel socioeconómico, siguen adscritos al modelo cultural de varón sustentador, en el que la principal función del padre es la de ser proveedor más que cuidador, lo que exige mayor dedicación en horas al trabajo. Esto ejemplifica que el modelo de empleo flexible no es una fórmula diseñada para los padres trabajadores en el caso español, lo que dificulta sobremanera la corresponsabilidad familiar entre hombres y mujeres.

En cuanto a la reducción de jornada para compatibilizar vida laboral y familiar es una estrategia que los hombres descartan porque consideran que en la "empresa está mal visto y por lo tanto puede perjudicar seriamente su puesto de trabajo"

"Las medidas, está claro que reducción de jornada. Pero a ella le van a mirar mal pero bueno, la puede pedir. Sin embargo yo en una empresa constructora, y pido reducción de jornada, me dicen vale, vas a pedir reducción de jornada pero en Galicia. Te voy a mandar a Galicia....Ese es el tema"

– No hay posibilidad.

Claro, el caso es absurdo. Por ella me parece bien. Pero a ella de alguna manera supongo que la pondrán una cruz, porque es lo que funciona en España”

J. M. Topógrafo, 35 años. Hogar dos sustentadores, Status medio alto, dos hijos menores de un año.

“Si puedo mantener un nivel de vida, ya no sólo por mí, sino que la casa funcione bien y que no te falte de nada, sí que lo cogería. Lo que no haría nunca es reducir la jornada, tener más tiempo de estar con mi hija pero ir por la acera y que me pida un helado mi niña, que el primer día se lo compre y el segundo me lo tenga que pensar. Entonces para mí eso no es calidad de vida. Está claro que el estar todo el día trabajando tampoco es calidad de vida, yo sé que yo no disfruto de mi hija, pero que mi pareja sale con mi hija y si le apetece un helado cada día se lo puede comprar.... como económicamente me sale como pareja más rentable yo tener jornada completa y ella a media jornada, pues ...si yo estuviese a media jornada, y ella con su jornada, no se yo si nos permitiría mantener la vida que llevamos”

R. pocero, nivel socioeconómico bajo, Familia de un varón sustentador, 31, 1 hijo.

Por otra parte las políticas familiares relativas a los permisos parentales no es una opción defendida por los entrevistados, ya que tal y como indican, se trata de una política dirigida fundamentalmente a las mujeres y en el caso de las mujeres con status profesionales elevados el hecho de permanecer un año fuera del trabajo puede perjudicar sus objetivos o expectativas de promoción profesional. Los hombres no son partidarios de acogerse a los permisos/excedencias parentales porque serían “mal vistos en su empresa”

“Yo puedo conciliar la vida laboral con un niño de 7 años pero con un niño de cuatro meses el tener que dejarlo en una guardería porque tienes que trabajar al final a qué obliga, en primer lugar, coste, un coste alto y muchas familias no se lo pueden permitir, en segundo lugar, es un periodo de la vida hasta los dos años o así en el que la familia es muy importante e institucionalizar a los niños desde tan pequeños no creo que sea una buena idea. Y eso obliga muchas veces a las mujeres a coger excedencias. La excedencia está bien si de verdad estuviera bien regulada y si también el empresario tuviera contrapartidas al respecto porque el problema de la excedencia es que tú llegas, te vas tres años, dos años, vuelves y te tienen que hacer hueco y, a lo mejor, no pueden. Entonces, se buscan sus trucos para no hacértelo. ¿Y la persona que te ha sustituido? ¿Qué hacen con ella? Ese es un concepto que hay que revisar pero que sería una opción muy interesante”

E.. Ingeniero, Status medio. Varón sustentador, tres hijos, 33 años.

En el caso de las madres también hemos detectado a través del trabajo cualitativo realizado que el modelo parsonianiano de roles de género ante el empleo y la fami-

lia está aún presente en la cultura femenina a pesar de que el colectivo femenino ha incrementado notablemente tanto sus niveles educativos como su participación en el mercado laboral. De hecho las expectativas sociales de las madres continúan adscritas a la esfera doméstica y el papel de buena madre se asocia con el trabajo familiar, donde el cuidado y el trabajo doméstico son considerados por las madres como la principal actividad en la vida en detrimento del trabajo profesional.

Las mujeres consideran que es imposible compatibilizar trabajo y familia porque o bien te dedicas al trabajo o la familia, pero es imposible estar al cien por cien a todo. Esta expresión denota las dificultades que tienen las mujeres para promocionarse en el trabajo cuando son madres.

“Yo he decidido tener la excedencia para estar con mi hija. Si hubiera interpuesto el trabajo a mi hija, mi niña desde los cuatro meses hubiera estado en una guardería y yo no quería eso. Entonces si llego al trabajo y puedo promocionarme bien, si llego al trabajo y me tengo que quedar donde estaba me quedaré o buscaré otra cosa. Pero sinceramente no me lo he planteado porque he decidido coger la excedencia por ella. Yo a lo mejor no me hubiera planteado ni tener hijos. Mi principal meta en la vida es conseguir un buen trabajo, pues a lo mejor no hubiera decidido no tener hijos porque veo que nos es compatible. Entonces no me preocupa”.

Ch. , trabajadora en excedencia. Nivel socioeconómico bajo, 31 años.

Este modelo de preferencias descrito por Hakim (1996; 2002) ha sido cuestionado por numerosos investigadores que han subrayado la importancia de los factores estructurales en la formación de las preferencias ante el empleo y las responsabilidades familiares. Además subrayan que este modelo puede ser un lastre para activar políticas familiares y sociales que contribuyan al cambio de expectativas a largo plazo y por lo tanto favorecer un modelo más igualitario de roles de género ante el empleo y la familia. Más cuando estudios como los de Gash (2007, 2009) han evidenciado que las preferencias de hombres y mujeres ante los tiempos y fórmulas de de trabajo en los países estudiados (Dinamarca, Francia y Reino Unido) están determinadas en parte por los contextos culturales, institucionales y socioeconómicos de cada país. En la misma línea de investigación los estudios internacionales realizados en este área han revelado diferencias sustantivas en las preferencias respecto a los tiempos de trabajo (Crompton and Lyonette, 2005; Fagan and Rubery, 1996), en las actitudes hacia el empleo (Cooke, 2006) y en la incidencia de las políticas familiares sobre la fórmula laboral adoptada por los padres trabajadores (Jaumotte, 2003; Gornick, Meyers and Ross, 1997).

A este respecto los entrevistados de nuestro trabajo reconocen que existen importantes limitaciones en las preferencias no sólo de tipo institucional sino también cultural respecto al empleo ya que hay una brecha importante en lo que se refiere a la igualdad de género, sobre todo porque la mujer asume resignada el rol de cuidadora y educadora, reduciendo la jornada, cogiendo las excedencias y permisos o directamente abandonando el mercado laboral.

“Pero también digo que queda mucho tiempo para que el hombre iguale a la mujer en las tareas y en la educación de los hijos. Es muy raro ver a un hombre que coge la excedencia para estar con su hijo o hija. Yo personalmente no conozco a nadie. Quién se lo coge es la mujer porque el sueldo más bajo es el de la mujer. Si ya es muy complicado no ingresar un sueldo en casa y encima te queda el pequeño, pues apaga y vámonos. Resistes un mes”

“.....Bueno yo, reduciré mi jornada, porque yo no quiero estar toda la mañana o toda la tarde sin ver a mi hija. Entonces voy a reducir mi horario, escogeré horario de mañana y el ratito que yo trabaje pues mi niña se quedará o con los abuelos o a una guardería, pero tendré que reducir la jornada si quiero estar más tiempo con ella”

Ch. trabajadora en excedencia. Nivel socioeconómico bajo, 31 años.

Este modelo cultural supone ciertas contradicciones para las mujeres, ya que mientras que las mujeres han progresado sustantivamente en su cualificación profesional sin embargo este progreso se ha visto limitado en el mercado laboral, debido a que son las que principalmente se acogen a las medidas de flexibilidad laboral para compatibilizar vida laboral y familiar, lo que limita sus posibilidades y oportunidades reales de promoción frente a los hombres. Tal y como ha observado Lewis (2006) la carrera profesional de las mujeres en muchos casos se ve bloqueada porque la maternidad y la promoción en el trabajo son incompatibles, especialmente si la mujer trabaja a tiempo parcial o con cierta flexibilidad. Incluso en estas situaciones en las que las mujeres son conscientes de que sus posibilidades profesionales se están viendo mermadas por las circunstancias familiares optan por reducir su tiempo de trabajo y dedicarse al trabajo familiar. Los dilemas familiares y laborales a las que se enfrentan las madres son sustantivamente diferentes al de los padres, quienes centran sus prioridades en el empleo. Esto hace que muchas madres opten por el trabajo a tiempo parcial o por los permisos parentales como medidas intermedias para dar soluciones parciales a sus dilemas de compatibilización laboral y familiar (Birnie et al. 2005; Lewis and Cooper, 2005). Estos dilemas y contradicciones han quedado patentes en las entrevistas realizadas, donde se puede observar que incluso en las madres con expectativas profesionales elevadas, el trabajo familiar se antepone al trabajo profesional, limitando así sus opciones de promoción en el empleo.

“Yo demandaría horarios más flexibles, y sobretodo dar más valor al trabajo que se realiza en la familia frente al trabajo profesional. Porque si no, no hay forma. Depende de lo que uno quiera. O triunfa plenamente en un trabajo o tiene una familia. En mi caso, la familia está por encima de todo”

C. Visitadora médica, Dos sustentadores, Nivel socioeconómico medio-alto, 40 años, 1 hijo

En estas entrevistas también se puede observar que la noción de “flexibilidad” en el empleo cuando es utilizada por las madres, se encuentra vinculada al trabajo precario y limitaciones de la carrera profesional.

“Pues yo diría que para trabajar a media jornada y estar cobrando 400 euros que es lo que me van a pagar, pues es lo que me voy a gastar en la guardería. Entonces para eso me quedo en mi casa, prescindo de los 400 euros y de la guardería y cuido yo de mi hijo, y lo educo yo”.

P. Ama de casa, varón sustentador, nivel socioeconómico bajo, 27, 1 niño.

Conclusión

En el análisis presentado en este trabajo ha puesto de relevancia que una adecuada teorización sobre las prácticas familiares y laborales en el contexto de la conciliación trabajo/familia y su encaje en el modelo de flexiguridad requiere un conocimiento exhaustivo sobre el significado social y cultural que tienen los roles de género en los diferentes contextos institucionales y laborales de las diferentes naciones. De hecho en regímenes familistas como el español, las ideas sobre los roles específicos de madre y padre están adscritos en contextos culturales tradicionales. Esto explicaría en parte que la conciliación laboral y familiar sea un asunto fundamentalmente femenino y que sean las mujeres las que fundamentalmente se acogen a la reducción de los tiempos de trabajo para así poder seguir desempeñando sus responsabilidades familiares.

Por lo tanto una conclusión de este trabajo es que el concepto de “flexibilidad” y “conciliación laboral y familiar” en España esta vinculado al género y que por tanto en un contexto de limitado desarrollo de la política social familiar, la flexibilidad laboral en aras de facilitar la compatibilización laboral y familiar puede contribuir a una mayor desigualdad de género tanto en el ámbito laboral como en lo que se refiere a la corresponsabilidad familiar dentro del hogar.

En con contexto familista como el español en el que prevalecen los roles de género tradicionales, la asociación de la maternidad con el cuidado de los menores hace que la flexibilidad laboral suponga una limitación para sus carreras profesionales, mientras que por el contrario, para los hombres, la paternidad se asocia con más trabajo y más horas en el lugar de trabajo, lo que convierta a la flexibilidad horaria en una opción prácticamente inviable para los hombres en relación con la compatibilización laboral y familiar.

Estas conclusiones, obtenidas a partir de la interpretación de los datos descriptivos comparados para España y de las entrevistas realizadas, nos permiten concluir que en España se requieren más investigación de tipo cualitativo que nos informe sobre el contexto cultural en el que se reproducen las prácticas laborales y familiares desarrolladas por hombres y mujeres con cargas familiares con el fin de poder realizar una evaluación precisa de las posibilidades reales de implementación del modelo de flexiguridad en una economía como la española donde hay cierta continuidad en los roles de género, donde las políticas familiares tienen un corto recorrido histórico y donde el conocimiento y la confianza de los españoles en este modelo laboral es prácticamente inexistente.

Referencias

- Auer, P. 2002. "Flexibility and Security: Labour Market Policy in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands". pP. 81-105. In Schmid, G. and Gazier, B. (eds) *The Dynamics of Full Employment*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Auer, P. 2006. *Labour Market Flexibility and Labour Market Security: Complementarity or Trade-off?*, Brussels: European Commission.
- Auer, P. and Cazes, S. 2002. *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, Geneva: International Labour Office.
- Birnie, J., Madge, C., Pain, R., Raghuram, P. and Rose, G. 2005. "Working a fraction and making a fraction work: a rough guide for geographers in the academy." *Area* 37 39: 251-159.
- Blair-Loy, M. 2003. *Competing Devotions: Career and Family among Women Executives*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press..
- Boeri, T., Conde-Ruiz, J. I. and Galasso, V. 2006. 'The Political Economy of Flexicurity', *FEDEA Working Paper*.
- Brooks, C. and Manza, J. 2007. *Why welfare states persist: the importance of public opinion in democracies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Burgoon, B. and Dekker F. 2010. "Flexible employment, economic insecurity and social policy". *Journal of European Social Policy* 20: 126-145.
- Burgoon, B. and Raess, D. 2009. 'Globalization and working time: work-hours and flexible time in Germany' *Politics and Society* 37 (4): 554-575.
- Callejo, J. 2004. "El contexto local en la conciliación de vida familiar y vida profesional". *Revista de fomento social* 3: 823-840.
- Cazes, S. and Nesporova, A. 2001. "Labour Market Flexibility in the Transition Countries: How Much Is Too Much?". *International Labour Review* 140, 293-325.
- Chung, H. 2007. "Flexibility for Whom? A New Approach in Examining Labour Market Flexibility Focusing on European Companies". *Paper presented at the 5th ISSA International Research Conference on Social Security*. Warsaw, March 5-7, 2007.
- Cooke, L.P. 2006. "Policy, Preferences, and Patriarchy: The Division of Domestic Labour in East Germany, West Germany and the United States". *Social Politics* 13 1: 117-143.
- Crompton, R. and Lyonette, C. 2005. "'the New Gender Essentialism – Domestic and Family 'Choices' and their relation to attitudes". *British Journal of Sociology* 56 4: 602-619.
- Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R. 2005. "The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform", *IAB Discussion Paper*, vol. 19/2005.
- European Commission 2006. "Flexicurity: Combining Flexibility and Security". *Social Agenda* 10, 15-20.
- European Commission 2007. "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security". accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7807284_en.pdf on August 2, 2008.
- European Expert Group on Flexicurity. 2007. "Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones". accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_en.pdf on August 2, 2008.

Fagan, C. 2004. "Gender and working-time in industrialized countries." In *Finding the Balance: working-time and workers' needs and preferences in industrialized countries*, ed. Jon Messenger, London: Routledge.

Fagan, C. and Rubery, J. 1996. "The Salience of the Part-time Divide in the European Union." *European Sociological Review* 12: 227-250.

Fagnani, J. and Letablier, M-T. 2004. "Work and Family Life Balance: the impact of the 35 hour laws in France." *Work, Employment and Society* 18 (3): 551-572.

Fleetwood, S. 2007. "Why work-life balance now?." *International Journal of Human Resource Management* 18 (3):351-360.

Fortin, N. 2005. "Gender Role Attitudes and the Labour-Market Outcomes of Women across OECD Countries." *Oxford Review of Economic Policy* 12 (3): 416-438.

Gash, V. 2007. "Constraints or Preferences?, Identifying Answers from Part-time Workers' Transitions in Denmark, France and the United- Kingdom." *CCSR Working Paper* 2007-06. The University of Manchester.

Gash, V., Mertens, A. And Romeu Gordo L. 2009. "Women between Part-Time and Full-Time Work: The Influence of Changing Hours of Work on Happiness and Life-Satisfaction." *CCSR Working Paper* 2009-06., The University of Manchester.

Gatrell C. J. Cooper, C. L. 2008. "Work-life balance: working for whom?." *European J. International Management* 2 (1): 71-86.

Gornick, J., Meyers, M. and Ross, M. 1997. "Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare States." *Journal of European Social Policy*, 7(1): 45-70.

Hakim, C. 1996. "The sexual division of labour and women's heterogeneity." *British Journal of Sociology* 47:178-188.

Hakim, C. 2002. "Life Style Preferences as Determinants of Women's Differentiated Labour Market Careers." *Work and Occupations* 29 (4): 428-459.

Jaumotte, F. 2003. "Female Labour Force Participation. Past Trends and Main Determinants in OECD Countries." *OECD Economics Department Working Papers* 376, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Keller, B. and Seifert, H. 2004. "Flexicurity—The German Trajectory." *Transfer* 10, 226-247.

Kerfoot, D. and Knights, D. 1996. "The best is yet to come?' The quest for embodiment in managerial work'. Pp. 78-98. In Collinson, D. and Hearn, J. (Eds.): *Men as Managers, Managers as Men: Critical Perspectives on Men, Masculinities and managements*, London: Sage.

Klindt, M. P. and Møberg, R. J. 2006. "A Golden Triangle or the Iron Cage Revisited? The Neglected Institutional Changes behind Denmark's Flexicurity-Success." *Paper presented at the CARMA conference Flexicurity and Beyond*. Aalborg, October 11–14, 2006.

Lapuerta, I., Baizán, P. y González, M.J. 2009. "Tiempo para cuidar, tiempo para trabajar: análisis del uso y la duración de la licencia parental en España." Pp. 425-459. Navarro, V (ed.): *La situación social en España* v.III. Madrid: Biblioteca Nueva.

Lapuerta, I., Baizán, P. y González, M.J. 2010. (only first) "Individual and Institutional constraints: an analysis of parental leave use and duration in." *Population Research and Policy Review* 29.

Leitner, S. 2003. "Varieties of familism : the caring function of the family in comparative perspective." *European Societies* 5, 4, 353-75.

Lewis, S. 2006. "Final report of the fifth framework project." *Gender Parenthood and the Changing European Workplace*, EU, Brussels.

Lewis, S. and Cooper, C.L. 2005. *Work-Life Integration: Case Studies of Organisational Change*. Jon Wiley and Sons, Chichester.

Longhurst, R. 2001. *Bodies: Exploring Fluid Boundaries*. London: Routledge.

Mayhew, E. 2006. "The parental employment context". Pp. 37-60. In Bradshaw, J. and Hatland, A. Eds.: *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.

Moreno Mínguez, A. 2007, *Familia y empleo de la mujer en los Estados del bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales*. Colección Monografías nº 246. Madrid: CIS.

Moreno Mínguez, A. 2010. "Family and gender roles in Spain from a comparative perspective." *European Societies* 12 (1): 85-111.

Naldini, M. 2003. *The family in Mediterranean Welfare State*. London: Frank Cass.

Perrons, D. 2007. "Living and working patterns in the new knowledge economy: new opportunities and old social divisions in the case of new media and care-work". Pp. 188-206. In: Walby, S. and Gottfried, H. and K. Gottschall, and Osawa, M. Eds. *Gendering the knowledge economy: comparative perspectives*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Perrons, D., McDowell, L., Fagan, C., Ray, K. and Ward, K. 2007. "Gender, social class and work-life balance in the new economy". Pp. 133-151. In: Crompton, R., Lewis, S. and Lyonette, C. Eds. *Women, men, work and family in Europe*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Puwar, N. 2004. *Space Invaders: Race, Gender and Bodies out of Place*. Oxford: Berg.

Recio, C., Torns Martín, T., Borrás Catalá, S. 2009. "La regulación del tiempo de trabajo en la unión europea", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* 108: 77-88.

Risman, B. 2004. "Gender as a Social Structure. Theory Wrestling with Activism." *Gender & Society* 18: 429-450.

Steiber, N. 2009. "Reported Levels of Time-based and Strain-based Conflict Between Work and Family Roles in Europe: A Multilevel Approach." *Soc Indic Res* 1-20.

Swan, J. and Cooper, C.L. 2005 *Time Health and the Family: What Working Families Want*. A working Families Publication, London.

Truman, C. 1996. "Paid work in women's lives: continuity and change" in Cosslett, T., Easton, A., and Summerfield, P. Eds., *Women, Power and Resistance, and introduction to Women's Studies*. Buckingham: Open University Press.

Valde's Dal-Re', F. 2004. "The Difficulty of Reconciling Flexibility and Security in Spain: The Paradigmatic Case of Part-time Work" *Transfer*, 10: 248-262.

Viebrock, E and Clasen, J. 2009. "Flexicurity and welfare reform: a review". *Socio-Economic Review* 7: 305-331.

Williams, J. 1999. *Unbending Gender: Why Work and Family Conflict and What to do About it*. New York: Open University Press.

Wilthagen, T. 2007. "Flexicurity Practices". European Commission, Brussels. Accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_practices_en.pdf on September 2, 2008.

Wilthagen, T. and Tros, F. 2004. "The Concept of "Flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets". *Transfer* 10: 166-186.

La Convención ONU de 13 de diciembre de 2006: impulsando los derechos de las personas con discapacidad

The UN Convention of 13th December 2006: promoting the rights of disabled people

Inmaculada Vivas Tesón*

* Profesora titular de Derecho civil. Universidad de Sevilla. ivivas@us.es

Abstrac:

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted on the 13 December 2006 (and its optional protocol) represents a regulatory (and, we may add, socio-cultural) milestone, a landmark of enormous repercussion, which signifies a turning point, radically changing the legal scene regarding this matter. However it did not bring this about by establishing new human rights in addition to those already proclaimed in other International Agreements, which does not establish them in any case, since they are universal and include all men and women without exception, but by introducing a new concept of disability and considering measures of non-discrimination and positive action in order to achieve the effective protection of persons with disabilities. Its mandatory and binding nature obliges countries to ratify the Convention to adapt their national legislation to the principles, values and mandates proclaimed in the abovementioned international Agreement.

Keywords: UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, disability, human rights, dignity, European Laws.

Resumen:

Hito normativo (y, añadiríamos, sociocultural) de enorme repercusión que supone un punto de inflexión al marcar un antes y un después, lo es la Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (y su Protocolo Facultativo), la cual ha venido a cambiar radicalmente el panorama jurídico en esta materia, no por establecer nuevos derechos humanos a los ya proclamados en otros Acuerdos Internacionales, que no los establece, pues, por su condición de universales, se predicen de todos los hombres y mujeres sin excepción, sino por introducir un nuevo concepto de discapacidad y contemplar medidas de no discriminación y de acción positiva para lograr la efectiva tutela de las personas con discapacidad. Su carácter preceptivo y vinculante obliga a los países que ratifiquen la Convención a adaptar sus legislaciones nacionales a los principios, valores y mandatos proclamados en dicho Tratado internacional.

Palabras clave: Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, discapacidad, derechos humanos, dignidad, Derechos europeos.

Article info:

Received: 01 / 01 / 2011 / Received in revised form: 02 / 01 / 2011

Accepted: 04 / 02 / 2011 / Published online: 05/01/2011

1 Introducción

De repente, como si fuera por arte de magia, las personas con discapacidad¹, huérfanas durante tanto tiempo de protección jurídica, se han hecho visibles a raíz de la reciente "humanización" de los legisladores internacionales, europeos y nacionales.

Y ello, pese a que, aproximadamente, son un 10% de la población mundial, esto es, más de 600 millones de personas, cifra ésta en progresivo aumento, debido, principalmente, a los avances de la medicina y al proceso de envejecimiento demográfico, según indica la Organización Mundial de la Salud (OMS).

¹ Nuestro legislador, quien ha experimentado una evolución terminológica en la materia, se ha percatado de la enorme importancia de un cuidadoso uso del lenguaje en el entorno de la discapacidad y, así, ya la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, lleva por rúbrica "*Protección patrimonial de las personas con discapacidad*" (no "*discapacitadas*"), estableciendo en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de 2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, que las referencias contenidas en los textos normativos a los "*minusválidos*" y a las "*personas con minusvalía*" se entenderán realizadas a "*personas con discapacidad*", y que dicho término será el utilizado para denominarlas en las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones Públicas.

Tal ha sido el término empleado en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, en cuyo Preámbulo se reconoce que "*e) la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*".

De este modo, en un proceso de adecuación terminológica y conceptual de las normas reguladoras de la discapacidad, conforme al mandato de la citada Disp. Ad. 8ª y a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF-2001) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el RD. 1856/2009, de 4 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, y por el que se modifica el RD. 1971/1999, de 23 de diciembre, sustituye el término "*minusvalía*" por el de "*discapacidad*", y las referencias que en el RD. 1971/1999 se realizaban hasta ahora a "*grado de discapacidad*" se sustituyen por "*grado de las limitaciones en la actividad*". Por consiguiente, debemos desterrar, por completo, de nuestro lenguaje el término peyorativo "*minusvalía*".

Bajo esta misma óptica revisora de la terminología, el legislador, en la Disposición Final 1ª de la Ley 1/2009, de 25 de marzo, de reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos, y de la LPPD, ha asumido el compromiso de reformar, próximamente, los procedimientos de incapacitación judicial, que pasarán a denominarse "*procedimientos de modificación de la capacidad de obrar*", nomenclatura, expresada en términos positivos, mucho más respetuosa con la persona y su derecho al ejercicio de su capacidad de obrar, el cual implica autonomía e independencia individual, así como libertad de tomar sus propias decisiones.

En el año 2003, declarado "*Año Europeo de las personas con discapacidad*", las estadísticas (según la oficina Eurostat) indicaban que 38 millones de europeos padecían algún tipo de discapacidad, bien sea física, psíquica o sensorial, esto es, un 14,5% de la población total de la UE entre 16 y 64 años², distinguiendo que un 10% son personas con discapacidad moderada y un 4,5% con discapacidad severa. Por sexos, la población femenina con discapacidad supera a la masculina.

En nuestro país, alrededor de un 8,5% de la población, esto es, más de 3,8 millones de personas residentes en hogares españoles, por sexo, más de 2,30 millones de mujeres frente a 1,55 de hombres, según datos extraídos de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (conocida como EDAD) del Instituto Nacional de Estadística, publicada en noviembre de 2008, son personas con discapacidad.

Si bien existen datos estimados (aunque no exactos) de las personas con discapacidad³, los grandes olvidados son sus familiares y amigos, porcentaje éste de población absolutamente desconocido y que asimismo requiere tener muy presente.

2 Desarrollo

Llama poderosamente la atención la casi total ausencia de específicos Tratados internacionales en materia de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad, pese a ser uno de los grupos particularmente vulnerables, si no el que más (si lo consideramos en relación a los otros grupos, en la medida en que una mujer, un niño, un indígena, etc., es más vulnerable aún si tiene una discapacidad, de manera que queda más expuesto al peligro de que no sean respetados sus derechos humanos), hasta 2006, en el marco de las Naciones Unidas.

Los Tratados generales o relativos a las otras categorías de personas vulnerables, bien se limitan a reconocer el derecho a la no discriminación, o bien incluyen sólo, marginalmente, algunas referencias a las personas con discapacidad.

² A título de curiosidad, Finlandia es el país con mayor número de personas con discapacidad, con un 23% de su población, mientras que Bélgica, Irlanda e Italia (alrededor de un 7,8%) son los países con un menor porcentaje.

³ Es de destacar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, especialmente en sus resoluciones 63/150 y 64/131, ha destacado la importancia de mejorar los datos y las estadísticas relativos a la discapacidad, en consonancia con la legislación nacional, de manera que sean comparables tanto en el plano internacional como en el interno a los efectos de diseñar, planificar y evaluar políticas desde la perspectiva de las personas con discapacidad; y ha instado a los Gobiernos a que cooperen y hagan uso de la asistencia técnica de la Statistic Division (División de Estadística) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría.

Así, destacamos, entre los Instrumentos Internacionales, los arts. 1⁴, 3⁵, 22⁶ y 25.1⁷ de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 2⁸ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los arts. 9⁹, 11.1¹⁰ y 12.1¹¹ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, basándose en la Carta Internacional de Derechos Humanos, los primeros documentos específicos relacionados con la discapacidad, entre otros¹²: la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental mediante Resolución 2856 (XXVI) de 20 de diciembre de 1971, la Declaración de los Derechos de los Impedidos mediante la Resolución 3447 (XXX) de 9 de diciembre de 1975, los Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental mediante la Resolución 46/199 de 17 de diciembre de 1991, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad aprobadas mediante Resolución 46/96, de 20 de diciembre de 1993 y la Resolución 1998/31 de la Comisión de Derechos Humanos: Los derechos humanos y las personas con discapacidad.

⁴ Art. 1: *"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros"*

⁵ Art. 3: *"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"*

⁶ Art. 22: *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*

⁷ Art. 25.1: *"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*

⁸ Art. 2: *"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."*

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter."

⁹ Art. 9: *"El derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social"*

¹⁰ Art. 11.1: *"... el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"*

¹¹ Art. 12.1: *"El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"*

¹² Una cronología completa puede consultarse en <http://www.un.org/spanish/esa/social/disabled/dis50y00.htm> y todos los documentos recientes de la ONU sobre discapacidad en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=50&pid=1040%20>

Podría afirmarse, sin temor a errar, que los trabajos que viene realizando la ONU, sin cesar, desde los años 70, representan las acciones más importantes llevadas a cabo por una organización internacional en materia de discapacidad, lo que ha permitido una toma de conciencia y compromiso internacional acerca de los derechos humanos de las personas privadas de autonomía, las cuales, durante mucho tiempo, han permanecido *"invisibles"*.

En este sentido, hito normativo (y, añadiríamos, sociocultural) de enorme repercusión que, a nuestro juicio, supone un punto de inflexión al marcar un antes y un después, lo es la Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (y su Protocolo Facultativo), la cual ha venido a cambiar radicalmente el panorama jurídico en esta materia, no por establecer nuevos derechos humanos a los ya proclamados en otros Acuerdos Internacionales, que no los establece, pues, por su condición de universales, se predicán de todos los hombres y mujeres sin excepción, sino por introducir un nuevo concepto de discapacidad y contemplar medidas de no discriminación y de acción positiva para lograr la efectiva tutela de las personas con discapacidad.

Fuera del ámbito de Naciones Unidas, destaca, dentro de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, los arts. 11.¹³ y 24.¹⁴ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad aprobada por la Organización de los Estados Americanos, en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999 (OEA/Ser. P AG/RES. 1608 (XXIX-O/99), los arts. 16.¹⁵ y 18.4.¹⁶ de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y el art. 30.¹⁷ de la Carta árabe de los derechos humanos.

Por su parte, la Unión Europea ha demostrado un alto nivel de conciencia por el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad, muy especialmente, a partir del año 2003, que, como se indicó con anterioridad, fue declarado *"Año Europeo de las Personas con Discapacidad"*.

En el art. 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales la prohibición de la discriminación no contiene refe-

¹³ Art. 11.1: *"Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad."*

¹⁴ Art. 24: *"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."*

¹⁵ Art. 16: *"1. Todo individuo tendrá derecho a disfrutar del mejor estado físico y mental posible."*

2. Los Estados firmantes de la presente Carta tomarán las medidas necesarias para proteger la salud de su pueblo y asegurarse de que reciben asistencia médica cuando están enfermos."

¹⁶ Art. 18.4: *"Los ancianos y los minusválidos también tendrán derecho a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales."*

¹⁷ Art. 30: *"El Estado garantiza el derecho de todo ciudadano a trabajar a fin de asegurar para sí mismo un nivel de vida que cumple con los requisitos básicos de la vida."*

El Estado también garantiza el derecho de todo ciudadano a la seguridad social integral."

rencia directa a la discapacidad y la única alusión que se hace a una determinada clase de discapacidad (los enajenados mentales) es la que realiza el art. 5.1.e) que los agrupa junto a los enfermos contagiosos, los alcohólicos, los toxicómanos y los vagabundos a efectos de reconocer, como excepción al derecho a la libertad, la posibilidad de que estas personas sean detenidas “regularmente”, esto es, conforme a la ley y con las garantías previstas en el apartado 2 de dicho precepto.

Entre las posteriores disposiciones, en el ámbito europeo, acerca de la discapacidad¹⁸, mención especial precisa un instrumento normativo de gran trascendencia en la materia que nos ocupa, el Convenio Europeo sobre los derechos humanos y la biomedicina: Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina (conocido como “*Convenio de Oviedo*”), de 4 de abril de 1997 (aprobado y ratificado por España el 23 de julio de 1999, con entrada en vigor el 1 de enero de 2000), así como los arts. 20¹⁹, 21²⁰,

¹⁸ Podemos destacar, entre otras: la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 relativa a un Programa de acción social; la Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974 relativa al establecimiento del primer Programa de acción comunitaria para la adaptación profesional de los minusválidos; la Resolución del Consejo de 13 de diciembre de 1976 sobre empleo de minusválidos jóvenes; la Recomendación del Consejo de 24 de julio de 1986 sobre el empleo de personas minusválidas; la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de mayo de 1981 sobre integración económica, social y profesional de las personas minusválidas; la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1981 sobre integración social de los minusválidos; la Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se adopta un Segundo Programa de Acción de la Comunidad a favor de los minusválidos (HELIOS), continuando así lo iniciado el 27 de junio de 1974; la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 1988 sobre lenguajes gestuales para sordos; Resolución de 31 de mayo de 1990, del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en su seno, relativa a la integración de los niños y los jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios; Resolución del Consejo de la Unión europea y representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el Consejo el 20 de diciembre de 1996, relativa a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; Resolución del Consejo de 17 de junio de 1999, relativa al a igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías; Comunicación del a Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2000, “Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad”; Directiva (2000/78/CE) del Consejo del 27 de noviembre de 2000 que establece un marco general para el tratamiento igualitario en el empleo y la ocupación; Decisión del Consejo (2000/750/CE) sobre la creación de un programa de acción comunitario que luche contra la discriminación (2001-2006); Decisión del Consejo (2001/903/CE) del 3 de diciembre de 2001 relativa al Año Europeo de Personas con Discapacidad 2003; Comunicación de la Comisión al Consejo COM (2003) 650 final, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de octubre de 2003, relativa a la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo; Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo el 17 de marzo de 2008 relativa a la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea.

¹⁹ Art. 20: “*Todas las personas son iguales ante la ley*”.

²⁰ Art. 21: “1. *Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.*

2. *Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados*”.

25²¹, 26²², 34²³ y 35²⁴ de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que constituye el acervo europeo común en materia de Derechos Fundamentales.

La Unión Europea acaba de ratificar la Convención ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, convirtiéndose, de este modo, en la primera organización intergubernamental en firmar un Tratado Internacional de derechos humanos.

Desde el año 2003, nuestro legislador nos viene obsequiando, en cumplimiento del deber de los poderes públicos de amparar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social impuesto por el art. 49 de nuestra Constitución de 1978, con una profusa normativa dirigida a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad a través de diversas medidas jurídico-privadas (por tanto, al margen de las asistenciales que el Estado despliegue, cuando proceda, a través de prestaciones sociales, subvenciones, ayudas, etc.) que les brinden mayor autonomía y bienestar.

Con anterioridad, el legislador civil sólo atendía a las personas con discapacidad a través de escasas y deficientes medidas protectoras, fundamentalmente, la incapacitación judicial para la persona que sufra una enfermedad persistente que le impida el autogobierno ex art. 200 del Código civil (y el sometimiento al correspondiente sistema de guarda, la mayoría de las veces, la tutela, por tanto, sustitutiva de la persona declarada judicialmente incapaz) y la posibilidad de impugnar los actos jurídicos (p. ej. un contrato) celebrados por una persona sin la capacidad jurídicamente requerida para ello.

Ahora contamos, por fortuna, con un abanico de instrumentos jurídicos²⁵ protectores de las personas frágiles o no autosuficientes.

²¹ Art. 25: *"La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural"*

²² Art. 26: *"...el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad"*

²³ Art. 34: *"1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales."*

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales."

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales."

²⁴ Art. 35: *"Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana"*

²⁵ Regulados por la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad.

Reviste capital importancia que tales herramientas sean conocidas por las personas con discapacidad, sus familiares (quienes viven con enorme angustia y preocupación el presente y futuro de sus seres queridos y se encuentran, con gran frecuencia y comprensiblemente, muy desorientados), los profesionales relacionados con ellas (quienes, desde muy diversos ámbitos, realizan, cada día, una encomiable labor, nunca suficientemente reconocida y valorada) y, cómo no, cada uno de nosotros, fundamentales piezas (aún pequeñísimas) de un puzzle que todos, sin excepción, debemos completar.

Lamentablemente, son aún muy pocas las personas que saben que si se nos diagnostica una enfermedad degenerativa que afecte a nuestra capacidad intelectual (p. ej. Alzheimer) y que, previsiblemente, dada su irreversibilidad, podría conducirnos a una futura incapacitación, podemos, todavía en plenitud de nuestras facultades cognitivas y volitivas, otorgar una escritura pública de autotutela en la cual designar quién o quiénes deseamos que se encargue de nuestra protección en caso de que seamos, declarados judicialmente incapaces, estableciendo, además, las directrices que ordenarán la forma de ejercicio y control de dicha guarda e, incluso, la expresa exclusión de alguna persona para ejercer tales funciones tutelares. En el correspondiente procedimiento de incapacitación, el juez, a la hora de nombrar el tutor, deberá respetar la designación realizada en la escritura de autotutela, prefiriendo a la persona deseada por el propio tutelado sobre las demás (si bien puede, excepcional y motivadamente, alterar el orden de delación cuando así convenga al beneficio e interés superior de la persona incapacitada). Se trata, sin duda, de una herramienta jurídica que, pese a pasar con frecuencia inadvertida, es sumamente respetuosa con la capacidad de autodeterminación de la persona y presenta una enorme virtualidad práctica, además de estar al alcance del bolsillo de cualquier persona.

Asimismo, nuestro actual Derecho civil ofrece otras herramientas para proteger a una persona vulnerable.

Entre los mecanismos *inter vivos*, junto a la citada autotutela, nos encontramos con el apoderamiento preventivo, el contrato de alimentos, el patrimonio especialmente protegido y la hipoteca inversa; dentro de las disposiciones *mortis causa* contamos con la posibilidad de gravar la legítima estricta a través de una sustitución fideicomisaria a favor de hijo o descendiente incapacitado judicialmente, una nueva causa de indignidad por la cual se impide que puedan heredar a una persona con discapacidad los parientes que no le hayan prestado las atenciones debidas durante su vida, la constitución (voluntaria o legal) de un derecho de habitación sobre la vivienda habitual a favor de un legitimario con discapacidad y la exclusión de la colación de los gastos realizados por los padres y ascendientes para cubrir las necesidades especiales de sus hijos o descendientes con discapacidad.

Descrito el panorama normativo en torno a la discapacidad, resulta obligado detenernos en la Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es el primer gran Tratado del sistema universal de derechos humanos del Siglo XXI dirigido a proteger y reforzar los derechos y la igualdad de oportunidades, con-

virtiéndose en el primer Instrumento Internacional, de carácter preceptivo y vinculante, que contempla normas explícitas para las personas con discapacidad con el fin de garantizarles el disfrute igualitario, pleno y efectivo de todos sus derechos humanos.

La especial trascendencia de dicho Tratado internacional no radica en su contenido innovador, que no lo es, sino en que, a diferencia de otras Declaraciones de derechos y principios generales de la ONU (como, p. ej., la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental), inspiradoras de leyes y políticas de muchos países pero carentes de fuerza normativa, la Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un instrumento jurídico de carácter obligatorio. No estamos, pues, ante una mera declaración o recomendación, sino ante un pacto internacional de carácter obligatorio para aquellos países que lo ratifiquen.

Como decimos, el contenido de la Convención no difiere sustancialmente de Instrumentos anteriores. Sus principios generales, recogidos en su art. 3, son, sucintamente: el respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre hombre y mujer y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y de las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad, que son dos subgrupos aún más vulnerables dentro del grupo de personas con discapacidad.

De este modo, el propósito de la Convención es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno, igualitario y efectivo del conjunto de los derechos humanos de las personas con discapacidad, contemplando acciones positivas, lo que la separa, asimismo, de otros instrumentos normativos que la han precedido en el tiempo.

Se trata, sin más, de una nueva manera de pensar y afrontar la discapacidad, tradicionalmente abordada, casi de manera exclusiva, a través de políticas sociales asistencialistas o sanitarias fundamentadas en prestaciones y no en derechos, propias de un modelo médico, rehabilitador o proteccionista en el tratamiento de la discapacidad. Las personas con discapacidad y sus familias son, por fin, tras tres décadas de intensos trabajos, *“visibles”*.

Los Estados que han ratificado o se han adherido a la Convención²⁶ se comprometen a adoptar nuevas leyes nacionales, y derogar o modificar las ya existentes con el fin de promover la plena y efectiva integración de las personas con discapacidad en los diferentes ámbitos de la sociedad, garantizando sus derechos y su plena ciudadanía.

²⁶ Los signatarios y ratificaciones de la Convención y Protocolo Facultativo pueden consultarse en <http://www.un.org/spanish/disabilities/countries.asp?id=578>.

Así las cosas, la ratificación, por parte de España, de la Convención ONU²⁷ y de su Protocolo Facultativo²⁸ y su recepción por el Ordenamiento español, del cual ha pasado a formar parte en virtud de lo dispuesto en los arts. 96.1 de nuestra Constitución y 1.5 del Código civil, obliga a proceder a una íntegra revisión legislativa que logre que nuestro Derecho interno se corresponda, exactamente, con los principios, valores y mandatos proclamados en dicho Tratado internacional, debiendo, por consiguiente, adaptar nuestra legislación al reconocimiento y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, muy especialmente, el de igualdad²⁹.

Inmersos, actualmente, en dicho proceso de supresión de normas discriminatorias y, cuando sea necesario, reformulación legislativa y a la espera de una anunciada reforma del procedimiento de incapacitación judicial, el cual pasará a denominarse procedimiento de *"modificación de la capacidad de obrar"*, se plantea hasta qué punto los dictados de la Convención ONU inciden o condicionan la labor interpretativa de las normas actualmente en vigor, en pocas palabras, el concreto alcance e impacto del citado Tratado Internacional sobre el Derecho vigente.

Al respecto, nos encontramos con el primer fallo judicial, en nuestro país, que aborda tal cuestión.

Se trata de la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) de 29 de abril de 2009, en la cual se cuestiona si la interpretación de los arts. 199 y 200 del Código civil reguladores de la incapacitación judicial de la persona son acordes con la Convención ONU, según la cual *"la declaración de incapacidad vulnera la dignidad de la persona incapaz y su derecho a la igualdad en cuanto la priva de la capacidad de obrar y la discrimina respecto de las personas capaces"*.

De este modo, el problema planteado se centra en determinar si como consecuencia de la entrada en vigor del citado Tratado Internacional, debe considerarse

²⁷ BOE núm. 96, de 21 de abril de 2008, entrando en vigor, en España, el día 3 de mayo.

²⁸ BOE núm. 97, de 22 de abril de 2008, entrando en vigor, en España, el día 3 de mayo.

²⁹ De acuerdo con ello, El 10 de julio de 2009, el Consejo de Ministros aprobó la creación de un grupo de trabajo interministerial (con el asesoramiento de CERMI) para realizar un estudio integral de la normativa española con el objetivo de adaptarla a las previsiones de la Convención.

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales del pasado 17 de diciembre de 2010 (núm. 103-1) se publicó el Proyecto 121/000103 de Ley de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, el cual contempla la modificación de un total de once leyes para adaptarlas a la Convención, entre ellas, la Ley 30/1979, de 27 de octubre, sobre extracción y trasplante de órganos, la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida o la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

contraria a la misma la normativa relativa a la incapacitación judicial como medida de protección de las personas con discapacidad.

El Tribunal Supremo, a través de una rica ilustración del panorama legislativo en materia de discapacidad, tanto propio, como comparado, y realizando una lectura conjunta de la Constitución Española y la Convención ONU, para que se cumplan las finalidades de los arts. 10, 14 y 49 del Texto Constitucional, considera que *“no es argumento para considerar esta institución como contraria a los principios establecidos en la Convención el que la incapacitación pueda constituir una violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, al tratar de forma distinta a los que tienen capacidad para regir su persona y bienes y aquellas otras personas que por sus condiciones no pueden gobernarse por sí mismas. La razón se encuentra en que el término de comparación es diferente: al enfermo psíquico al que se refiere el caso concreto se le proporciona un sistema de protección, no de exclusión. Esto está de acuerdo con el principio de tutela de la persona, tal como impone, por otra parte, el artículo 49 CE. Por tanto, en principio, el Código civil no sería contrario a los valores de la Convención porque la adopción de medidas específicas para este grupo de persona está justificado, dada la necesidad de protección de la persona por su falta de entendimiento y voluntad”* (FJ 5º).

De dicho pronunciamiento judicial de nuestro Tribunal Supremo compartimos la afirmación de que la incapacitación judicial no es, en sí misma considerada, una institución contraria a los valores de la Convención ONU (si bien hemos de confesar que algunas dudas al respecto suscita la lectura de los arts. 2³⁰ y 4, letra b³¹ del Texto Internacional), pero, en cambio, a la vista de lo dispuesto por el art. 12.4 del citado Tratado³², sí podría no ser ajustado a los principios y valores de la Convención su actual ámbito de aplicación, el cual debería reducirse, limitándose a aquellos supuestos residuales para los cuales sea la única medida de protección (en defecto, pues, de otras) verdaderamente necesaria y beneficiosa para la persona, esto es, cuando sea ineludible su aplicación, contraviniendo, sin duda alguna, la Convención,

³⁰ Art. 2: “...Por ‘discriminación por motivos de discapacidad’ se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

³¹ Art. 4.1.: “Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad”.

³² Art. art. 12.4: “Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica... respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona..., que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas”.

su adopción desproporcionada en determinados supuestos en los cuales es superflua o inútil la limitación o privación de la capacidad de obrar, llamándose judicialmente enfermedad a la tristeza, a la violencia, a la inestabilidad familiar o a una deficiente instrucción³³.

De este modo, la institución de la incapacitación judicial no contradice la Convención ONU, siempre que cumpla con los principios de necesidad, subsidiariedad y proporcionalidad que el citado Tratado consagra.

Asimismo, siendo la incapacitación judicial (y la consiguiente incapacidad de obrar) la única solución ofrecida por nuestro Ordenamiento a las personas con discapacidad, consideramos que contradice los principios de la Convención ONU el hecho de que, en la actualidad, exista un vacío de protección de aquellas personas que necesiten un hombro en el cual apoyarse pero sin que ello implique la pérdida de su capacidad de obrar, como los casos de sujetos con un déficit o enfermedad no demasiado grave como para impedirle el autogobierno (p. ej. meros trastornos neurológicos que no llegan a ser enfermedades mentales, como la narcolepsia, o el mero debilitamiento psicofísico por razón de la edad) o bien no persistente (p. ej. trastornos mentales transitorios, enfermedades de carácter cíclico en las cuales aparecen períodos de agudización o descompensación con grave alteración de las facultades mentales, los cuales se alternan con otros de lucidez y normalidad psíquica en el paciente, como acontece en la esquizofrenia, en crisis pasajeras o en casos de comas post-traumáticos ocasionados por accidentes de tráfico), pero sin plena autonomía psicofísica, que caen en una especie de *"limbo jurídico-civil"*, abandonadas a su suerte, pues al no concurrir en ellas los rígidos presupuestos de la incapacitación judicial, quedan desprovistas de toda protección legal (con la salvedad de la posible impugnación de la validez de sus actos jurídicos o de su internamiento involuntario en un centro sanitario *ex art. 763 de la LEC-2000*). Tales supuestos reclaman urgentemente la creación de una nueva medida tuitiva flexible y respetuosa del ser humano, que no restrinja su vida social ni jurídica, no pudiendo ser la incapacitación judicial, evidentemente, la única vía de tutela de la persona.

El marco legal establecido por el art. 12 de la Convención ONU contempla un cambio en el modelo a adoptar a la hora de regular la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, especialmente, en aquellas situaciones en las cuales pueda resultar necesaria algún tipo de intervención de terceros. Mientras que el sistema tradi-

³³ Sirva de ejemplo, la SAP de Asturias (Sección 5ª), de 11 de octubre de 2006³³ (repárese en su fecha, no muy lejana), en la que los padres de una chica de 35 años, sordomuda, al decidir ésta irse a vivir al domicilio de los padres de su novio, incoaron un procedimiento para conseguir la incapacitación judicial de su hija. En tal caso, el Juzgado de Primera Instancia concluyó que la demandada adolecía de sordera pero nada más, de modo que, acertadamente, rechazó su incapacitación considerándola plenamente capaz. Interpuesto recurso de apelación por los padres, la Audiencia Provincial lo estimó, declarando, pese a no sufrir ninguna debilidad mental sino una deficiente formación o instrucción (de la cual, probablemente, serían los propios padres los responsables), la incapacitación de la hija.

cional tiende hacia un modelo de “sustitución” en la toma de decisiones, el modelo de derechos humanos basado en la dignidad intrínseca de todas las personas, en el que se basa la Convención, aboga por un modelo de “apoyo” de su voluntad.

Casi coincidente en el tiempo con el fallo del Tribunal Supremo lo es la primera Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que hace referencia a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 30 de abril de 2009, en la cual se enjuició el caso *Glor* contra Suiza. Sven *Glor*, ciudadano sueco nacido en 1978, de profesión camionero, fue declarado en 1997, contra su voluntad, no apto para el servicio militar por padecer diabetes.

Dado que el Sr. *Glor* tampoco podía realizar la prestación social sustitutoria, reservada para objetores de conciencia, le fue exigido el pago de una cantidad (en concreto, 716 francos suizos, unos 477€ aproximadamente), tasa de exención establecida para quien no realice el servicio militar, a excepción de aquellas personas que padecen una discapacidad grave y las que prestan un servicio civil sustitutorio.

Ante estos hechos, el Tribunal resuelve, mediante sentencia firme, que ha existido violación del art. 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, citando la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como marco jurídico de referencia. El Tribunal sugiere que a las personas que se hallen en las circunstancias del Sr. *Glor* se les deberían ofrecer formas alternativas de realizar el servicio militar que requieran menor esfuerzo físico y compatibles con sus limitaciones, o la realización de la Prestación Social Sustitutoria pese a no ser objetores de conciencia.

3 Conclusión

El sabor algo anticuado de nuestro Código civil (aun teniéndose presente que la normativa reguladora de la materia que nos ocupa no es la originaria de 1889) se ha acentuado, aún más si cabe, tras la Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual ha marcado un antes y un después en cuanto a la consideración de la persona más allá de su discapacidad, llevando a cabo, a nivel mundial, una auténtica transformación cultural.

Con la Convención se pone de manifiesto la necesidad de una toma de conciencia internacional, europea e interna en la materia, esenciales para realizar un importante giro social y jurídico hacia la difícil efectividad de la tutela de las personas con discapacidad y el respeto de la persona humana y de su derecho a la libertad.

Al igual que los avances científicos buscan la curación del enfermo, el Derecho Civil debe perseguir una finalidad terapéutica o rehabilitadora de la persona vulnerable, logrando su recuperación e integración jurídica y social, y, en definitiva, el máximo ejercicio de sus derechos con la menor limitación posible de su capacidad de obrar.

Tal es el mandato de la Convención ONU, que establece los principios rectores en la materia *"in dubio pro capacitas"* e *"intervención mínima"*, reconociendo la importancia que reviste para las personas con discapacidad el respeto a su autonomía individual, incluida la libertad de tomar decisiones, su voluntad, sus preferencias (Preámbulo, letra n y arts. 3 y 12.4).

Conforme a este nuevo paradigma, uno de los principales retos que supone la entrada en vigor de la Convención es la correcta adaptación de las legislaciones nacionales de los Estados Partes a las disposiciones que garantizan la igualdad de trato en el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, considerando discriminatoria toda distinción que se base en la condición de discapacidad.

En dicho proceso de adecuación normativa a los mandatos y directrices de la Convención ONU, es preciso sustituir nuestro tradicional sistema tuitivo por otro basado en los principios de libertad y dignidad de la persona vulnerable y dirigido a su plena integración social.

Ello puede lograrse, fundamentalmente, mediante:

- una dulcificación del lenguaje jurídico, suprimiendo ciertos términos desprecia-tivos y estigmatizantes (p. ej. enfermedad o incapacitación) y acuñando uno único comprensivo de todas las situaciones en las cuales la persona se encuentre privada de autonomía para gestionar sus propios intereses. Podría pensarse, tal vez, en expresiones como *"personas vulnerables"* o *"personas privadas de autonomía"*.
- la superación del clásico binomio capacidad/incapacidad.
- la progresiva reducción de los supuestos de hecho a los cuales es aplicable la incapacitación judicial (reservada, exclusivamente, a los casos extremos en los que es absolutamente indispensable), debiendo agotarse, previamente, los mecanismos alternativos a aquélla.
- la mayor elasticidad y flexibilidad de las medidas de protección, las cuales han de amoldarse perfectamente al caso concreto.
- la especial relevancia que se reconoce a la voluntad de la persona, a quien, por asumir el papel protagonista, ha de valorársele sus residuales facultades intelectuales, confiriéndosele un ámbito más o menos amplio de decisiones, sobre todo, en relación a los actos estrictamente personales. De este modo, la regla general es la capacidad de la persona, la cual debe valorarse y potenciarse al máximo, por mínima que aquélla sea.
- la tendencia a la asistencia a la persona, no a su representación y privación de derechos.
- podría regularse, de manera explícita, la responsabilidad civil extracontractual del Estado por falta de adecuada protección a la persona necesitada de ayuda.

Nuestro legislador civil debe, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 49 CE, buscar soluciones jurídicas alternativas más humanas, las cuales, por su elasticidad

y flexibilidad, permitan amoldarse a todas las situaciones de debilidad de una persona, intentando brindarle el apoyo más adecuado a su concreta necesidad y dando siempre espacio al desarrollo de su personalidad.

Satisfacer, día tras día, sus necesidades vitales, conocer sus sentimientos, lograr su bienestar (no sólo económico, sino también físico y espiritual), promover su autoestima y, en definitiva, alcanzar su felicidad, poco o nada tiene que ver con su mayor o menor capacidad de entender y querer, sino con su condición de ser humano y, por consiguiente, con el máximo respeto a su yo.

Debemos contar, por tanto, con soluciones legales ortopédicas, nunca mutiladoras de la capacidad de la persona, pues éstas atentarán, frontalmente, contra sus derechos fundamentales y, en última instancia, contra su valiosa dignidad.

4 Referencias bibliográficas

AADV. 2007. *La protección de las personas mayores*. Lasarte Álvarez, C., Moretón Sanz, M^a. F., y López Peláez, P. (coords.). Madrid: Tecnos.

Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (1986). "La incapacidad de personas afectadas por enfermedades de carácter cíclico". *Poder Judicial*, núm. 3: 107-112.

Cabra de Luna, M. A./Bariñi, F./Palacios, A. (2007). *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional de las Naciones Unidas*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

De Amicis, A. (2009). "La L. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure" *Giur. Merito*: 2375-2388.

Díaz Alabart, S. et alii 2004. *La protección jurídica de las personas con discapacidad: (estudios de la Ley 41/2003, de protección patrimonial de las personas con discapacidad)*. Ibermutuamur y Associació Catalana Naibu (http://www.ibermutuamur.es/ibertalleres/web_juridica/inicial.htm).

García-Ripoll Montijano, M. (1993). *La protección civil del enfermo mental no incapacitado*. Barcelona: Bosch.

Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". 2008. *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en el Ordenamiento Jurídico español*, Madrid.

Moreno Navarrete, M. A./Morillas Fernández, M. 2008. *El trastorno mental transitorio en las relaciones de Derecho privado*. Madrid: Dykinson.

Moretón Sanz, M^a. F. 2007. "Los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito europeo e internacional (Nuevas perspectivas jurídicas en materia de no discriminación por razón de edad, discapacidad o independencia)". *Revista de Derecho de Familia de Costa Rica*: 15-27.

Moretón Sanz, M^a. F. 2009. "El guardador de hecho ante la dependencia: revisión de los procedimientos autonómicos y de las declaraciones 'bajo su responsabilidad'". *Diario La Ley*, núm. 7246.

Salas Murillo, S. de (coord.). 2010. *Hacia una visión global de los mecanismos jurídico-privados de protección en materia de discapacidad*. Zaragoza: El Justicia de Aragón.

Villagrasa Alcaide, C. (coord.). 2002. *El envejecimiento de la Población y la Protección Jurídica de las Personas Mayores*. Barcelona: Dilex.

Vivas Tesón, I. 2009. "Una aproximación al patrimonio protegido a favor de la persona con discapacidad". *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile* XXII núm. 1: 55-76.

Vivas Tesón, I. 2009. "Personas con discapacidad, barreras arquitectónicas y Propiedad Horizontal". *Revista Administración Rústica y Urbana* núm. 149: 42-45.

Vivas Tesón, I. 2009. "La trascendencia civil del reconocimiento de la minusvalía". *Diario la Ley* núm 7292: 4-9.

Vivas Tesón, I. 2010. *La protección económica de la discapacidad*. Barcelona: Bosch.

Vivas Tesón, I. 2010. *La dignidad de las personas con discapacidad: logros y retos jurídicos*. Madrid: Difusión jurídica.

Vivas Tesón, I. 2010. "La protección legal de la discapacidad: un nuevo presente y futuro". *Revista Digital Activa Seguridad Social* febrero-marzo.

Vivas Tesón, I. 2010. "La autotutela en Derecho Comparado: un mecanismo de autoprotección en previsión de una futura incapacitación judicial". *Revista de Derecho de Familia y de las Personas* Año 2 número 2 Marzo: 207-214.

Vivas Tesón, I. 2010. "La solemnidad formal del patrimonio protegido a favor de la persona con discapacidad". *RCDI* núm. 718 marzo-abril: 585-618.

Vivas Tesón, I. 2011. "Libertad y protección de la persona vulnerable en los Ordenamientos Jurídicos Europeos: hacia la despatrimonialización de la discapacidad", en *RDU-NED*, 2011, núm. 11.

Vivas Tesón, I. 2011. "La responsabilidad aquiliana por daños endofamiliares". *RDPat.*, 2011, núm. 26.

Vivas Tesón, I. 2011. "La tutela aquiliana de las relaciones intrafamiliares", en *Hogar familiar y relaciones patrimoniales en la familia*, Lasarte Álvarez, C. (Dir.). Madrid: Tecnos.

RESEÑA

Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo. Nuevas tendencias en el Trabajo Social con Familias. Una propuesta para la práctica desde el empowerment / New Trends in Social Work with Families. A Proposal for the practice from the empowerment. Madrid, Trotta 2011

Reseña realizada por Miguel del Fresno García

Reseña:

Tras un largo proceso histórico, entorno a 1980 se institucionaliza definitivamente el Trabajo Social como profesión y como disciplina universitaria. Este proceso de institucionalización, ha dado lugar a un sistema que, entre otras cosas, otorga una cantidad considerable de tiempo y recursos a la prestación, con un elevado número de trámites burocráticos que acaparan gran parte del tiempo y las energías de los trabajadores, y que obstaculizan con frecuencia el tipo de trabajo que se dirige por ejemplo, al cambio de perspectivas sobre la realidad, o al aumento del grado de consciencia individual y colectiva, o aquel que se dirige a la creación y al fortalecimiento de redes sociales de apoyo. Es decir, se van retrasando, objetivos básicos de cualquier intervención en el ámbito del Trabajo Social. En este sentido, la presente obra contribuye sin duda, al esfuerzo colectivo de avanzar en propuestas de intervención que sean integrales, y que luchen por superar los límites asistencialistas, que amenazan al desempeño del trabajo. Así, el panorama actual del Trabajo Social en nuestro país, recoge con una mezcla de necesidad y agrado el tipo de propuestas prácticas que se realizan en esta investigación.

Para ello, en esta investigación, se formulan una serie de hipótesis: ¿es posible desarrollar una aproximación o propuesta práctica de Trabajo Social con Familias basada en la perspectiva del empowerment? En caso de ser posible: ¿Cuáles serían sus fases, cuáles serían las principales técnicas, y cómo utilizarlas? Por último, se reflexiona sobre cuales son las diferencias entre la propuesta de la perspectiva del empowerment y las propuestas tradicionales de Trabajo Social con Familias.

Como respuesta a estas hipótesis, en primer lugar, en los capítulos 2, 3 y 4 se proporciona un marco teórico amplio, con los principales modelos teóricos que se han aplicado en la práctica del Trabajo Social, y que a su vez han sido antecedentes de la

perspectiva del empowerment. En concreto en los capítulos 3 y 4, se analiza en profundidad el concepto de "empowerment". De ellos, extraemos la idea de que el empowerment es "el proceso de aumentar el poder personal, interpersonal y comunitario o político de modo que los individuos, las familias, y las comunidades puedan actuar por sí mismos para mejorar sus situaciones (Gutierrez, 1994:202). Aplicado al ámbito específico del Trabajo Social con Familias, el empowerment es "un proceso de mutualidad y colaboración mediante el que las familia, sus miembros de forma individual, y el propio trabajador/a social, logran la toma de conciencia y el aumento del poder propio, a lo largo de un proceso, en el que se formulan unos objetivos y se desarrolla un trabajo para alcanzarlos" (pág, 106).

Pero este término que en principio puede resultar atractivo, ha suscitado por igual, tanto partidarios como detractores. Porque etimológicamente la raíz de la palabra empowerment es el término "poder". Y decir que se va a trabajar para aumentar el poder de personas que se caracterizan precisamente por una ausencia manifiesta del mismo, personas que están en situación de necesidad y exclusión social, ha dado lugar, de forma lógica, a ciertos recelos en la profesión. Pero precisamente este es uno de los objetivos de esta investigación, profundizar en este enfoque teórico, aclararlo y simplificarlo, identificando sus elementos característicos, para lograr dar respuesta a las hipótesis que se plantean.

La perspectiva del empowerment se basa en una visión dinámica que asume que el poder se genera en el proceso de interacción social. Es decir, sólo en la medida en la que seamos capaces de relacionarnos con los otros podemos acceder a nuestro poder.

Una sensación de poder es crítica para la salud del individuo. En realidad, las personas logran un aprendizaje derivado de sus posiciones de poder y falta de poder en la vida. Es un hecho que todos nosotros hemos experimentado estas vivencias, en nuestras relaciones interpersonales, en nuestra familia, en las organizaciones y en las comunidades. La falta de poder desde la perspectiva del empowerment tiene costes tanto individuales como sociales, ya que conduce al rechazo de las identidades valoradas, de los roles y recursos sociales, limitando la auto-determinación y engendrando un sentido de dependencia.

Para avanzar en la idea de poder con la que se trabaja desde el empowerment, la autora establece una significativa diferencia entre el poder como dominación frente al poder como capacitación o fortalecimiento. Es decir, frente a la probabilidad de que las órdenes sean obedecidas por un grupo de personas, desde la perspectiva del empowerment, se apoya la idea de un poder que emerge desde el interior. Es el poder de la habilidad, de la elección y el compromiso, es creativo y transformador pero no es un poder controlador. En definitiva, la persona con poder tiene la habilidad de ejercer influencia sobre el curso de su propia vida, y la posibilidad de trabajar con otros para modificar aspectos de la vida social.

¿Es posible, por tanto, volver operativo este enfoque teórico del empowerment?, ¿es posible marcar un camino en el trabajo social que conduzca a las familias al

acceso a su poder y a la manifestación práctica de este logro? La respuesta es afirmativa y, en definitiva, es la justificación y plena validez de esta obra.

Desde el empowerment, los trabajadores sociales deben adoptar posiciones fundamentadas en esta perspectiva, desde antes incluso, de entrar en contacto con la familia. Algunas de estas posiciones van a girar entorno a áreas de gran importancia en el proceso, como: decidir, dónde y cuándo abordar la situación familiar; qué tipo de estrategia o trabajo se va a emprender, cuál será su duración; cuándo trabajar sobre hechos concretos o cuándo hacerlo sobre los sentimientos que surgen; cuándo trabajar sobre el material verbal y cuándo hacerlo sobre el no verbal. Para contextualizar y orientar este tipo de decisiones, la propuesta práctica propuesta en esta obra se ha estructurado entorno a una serie de principios, fases de trabajo y niveles de intervención.

Los principios, guían en cada momento, toda la práctica del trabajador social, son: 1) las fortalezas y las capacidades personales son el punto de partida; 2) la interculturalidad; 3) favorecer la conexión entre poder, recursos y familias, 4) reciprocidad y mutualidad, 5) el poder es compartido, 6) uso de roles cooperativos y 7) la justicia social.

El trabajo se estructura igualmente entorno a tres fases de trabajo: Una primera fase que supone la evaluación familiar, la formulación de objetivos y la adopción de un compromiso. Una fase intermedia, que consiste en el desarrollo del trabajo dirigido al cambio y al logro de objetivos. Y una última fase donde se concluye el trabajo y se valora todo el proceso. Cada una de las fases tiene objetivos distintos y el proceso de ayuda tiene lugar a través de cada una de ellas.

Además de estas tres fases de trabajo, la intervención se dirige siempre a tres niveles que están íntimamente relacionados: el personal, el interpersonal y el comunitario. Desatender cualquiera de estos niveles es un predictor importante de la falta de éxito del trabajo. Como síntesis a esta propuesta de trabajo, en el capítulo 8 dedicado a las conclusiones, se proporciona un cuadro sintético de gran interés práctico, que muestra la conjunción de los elementos distintos que se acaban de mencionar.

En conclusión, esta obra constituye una novedosa contribución para el avance, tanto en el conocimiento teórico como práctico del trabajo con las familias, proporciona herramientas de extraordinaria utilidad para la intervención, y pone de relieve un debate importante, centrado en la idea de potenciar las fortalezas y las capacidades que están presentes en las personas con las que trabajamos, frente a la tentación de aplicar soluciones externas o ajenas a sus propios modos de vivir y sentir.

Bibliografía

Gutiérrez, L.M. (1994). Beyond coping: An empowerment perspective on stressful life events. *Journal of Sociology and Social Welfare* 21 (3):202.

RESEÑA

Felipe Centellés, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). La Fractura Social de Género en la Unión Europea. Los casos de Polonia y España / Social Gender Divide in the European Union. The cases of Poland and Spain. Toledo, Azacanes 2010

Reseña realizada por Patricia López Peláez

Reseña:

El rasgo definitorio de la obra puede quedar condensado en la reflexión del filósofo danés, Søren Kierkegaard:

“la vida sólo se puede entenderla mirando hacia atrás aunque hay que vivirla mirando hacia adelante, hacia algo que aún no existe.”

El conjunto de las contribuciones de este libro se articulan entorno al principio pensamiento, universidad y red, para una ciencia común europea en el ámbito específico hispano polaco, imbricado en una trayectoria civilizadora e identitaria propias de las sociedades abiertas. El acervo de conocimiento derivado obedece a un enfoque multidisciplinario a la hora de identificar, analizar e intervenir en la reducción y eliminación de la fractura social de género.

Dentro de las claves paradigmáticas descritas, la RED HISPANO POLACA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA aborda un estudio de género contextualizado temporalmente a partir del desmoronamiento del muro de Berlín, un acontecimiento social y político que dio lugar a un proceso que desembocó en la Unión Europea de los Veintisiete Estados Miembros.

Los capítulos resultantes orbitan en las esferas política, social, económica y cultural, contribuyendo a la consolidación de una ciencia común europea y a un elevado nivel de comunicación, intercambio hispano polaco.

“La Fractura Social de Género en la Unión Europea: Los casos de Polonia y España”, es un libro multidisciplinario, concebido de acuerdo con los principios del acceso abierto y auto-archivo para la reforma de la comunicación erudita que recoge la Declaración de Berlín de 22 de octubre de 2003. La pretensión tácita de la obra se

orienta a la superación del sistema formal de la comunicación erudita que viene mostrando signos de estrés y crisis desde finales del siglo XX.

La obra pone en relieve que el proceso de ampliación europea a partir de 2004 conllevó en su naturaleza oportunidades y riesgos para el conjunto de la Unión y sus áreas de influencia. Los autores vertebran la obra a partir de esta realidad social, y adoptan una posición de compromiso teórico práctico con la necesidad de perfeccionamiento de los instrumentos de intervención, de los recursos legales, institucionales y financieros al servicio de la igualdad de género, pero sobre todo con la urgencia de construir una cultura social efectiva de la transversalidad.

El tomo, considerado como una totalidad, responde a la cognición social, jurídica y política de que las sociedades europeas, en los ámbitos específicos hispano-polaco, tienen el derecho prioritario y la oportunidad material objetiva de protagonizar la construcción de la igualdad de género.

De la disección analítica de su contenido se desprende que las mujeres polacas y españolas despliegan un esfuerzo y un sacrificio a favor de la modernización de sus respectivos países, confirmando el irrefrenable anhelo democrático y europeo. Sin embargo, en las aportaciones de las mujeres a este proceso, es desconocido, ignorado o en el mejor de los casos, insuficientemente valorado y publicitado, un factor preponderante simétrico que equipara la calidad científica con el compromiso social, político y moral de la obra.

Una conclusión principal que se puede extraer es que las orientaciones europeas relativas a la formulación de una igualdad real entre hombres y mujeres, son una condición necesaria, pero no suficiente para reducir y erradicar la discriminación de género y construir una cohesión social transversal en los escenarios español y polaco.

La afirmación anterior queda patente en las propuestas de cohesión social para una cultura democrática paritaria, en los roles invisibles que la mujer desempeña en la cultura y sociedades polaca y española, en las aportaciones de las científicas sociales de ambos países al conocimiento, en los procesos de emancipación generados desde el siglo XX, en el periodo de involución de los Kaczyński en la República de Polonia, en la persistencia de la desigualdad en el trabajo, en el legado de Marie Curie y sus manifestaciones actuales.

Otro aspecto presente en el conjunto de la obra es la disección de los estereotipos y roles sociales que obstaculizan la ruptura de barreras (mal llamadas techo de cristal por ser un techo de hormigón de pretensión transparente).

La construcción social y cultural del género está presente en el cambio que las mujeres polacas experimentaron antes y después de la gran transformación de 1989, y que las mujeres españolas desarrollaron antes y después del franquismo.

La obra asume una aplicación sistémica del mainstreaming guiada por la aspiración de abordar los asuntos de género dentro de las políticas vigentes, sin cambios sustanciales en la arquitectura institucional. Sin embargo, se pone en evidencia el déficit europeo que radica en la ausencia de una agenda orientada a las transformaciones institucionales, la generación de nuevas herramientas y a la adaptación de los procesos decisorios.

“La Fractura social de género en la Unión Europea. Los casos de Polonia y España” refleja que el mainstreaming exige una comprensión amplia del concepto y su significado que debe ser asumido en una interpretación extensiva. De este modo se acentúa la prioridad de que los actores políticos y administrativos de la Unión Europea, construyan y difundan un modelo de referencia que impulse los cambios protagonizados por las mujeres polacas y españolas.

El conjunto de las contribuciones insisten en el propósito de lograr un mainstreaming para las escalas nacionales polaca y española., insistiendo en que solamente después de una correcta interpretación de la estrategia se puede pasar a la puesta en práctica de la coordinación sobre temas de género. Sin duda todo un desafío que exige cambios sustanciales en las estructuras institucionales, burocráticas, sociales y culturales, en las jerarquías de poder, en la mentalidad y la postura hacia la igualdad de género.

Nos encontramos ante una obra que apuesta por poner en juego una praxis del mainstreaming de género que constituya una transformación estructural de las relaciones humanas, políticas y laborales que deben ser asumidas por todos los actores que participan en la elaboración, adopción e implementación de medidas políticas en los niveles europeo, nacional, regional y local.

RESEÑA

Miguel del Fresno García. Retos para la intervención social con familias en el siglo XXI. Consumo, ocio, cultura, tecnología e hijos / Challenges for social intervention with families in the XXI century. Consumption, leisure, technology and children. Madrid, Trotta 2011

Reseña realizada por Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo

Reseña:

El análisis de la realidad desde una perspectiva científica no solo es una exigencia de las ciencias empíricas sino también de las sociales, a las que el Trabajo Social, con una clara vocación de intervención social, no puede sustraerse. Todo trabajador social debe entrar en la realidad social cotidiana con una vocación analítica basada en rigor analítico y metodológico. El libro de Miguel del Fresno se sitúa justo en esa línea limítrofe previa a la intervención social aportando una serie de marcos conceptuales imprescindibles que es necesario, tener presentes y dominar antes de entrar en el campo del trabajo social y, en especial, del relacionado con las familias en España.

La familia es uno de los grandes temas de la Sociología, con abundante bibliografía nacional e internacional, como aporta el mismo autor. Es un fenómeno que trasciende las fronteras, las sociedades y las culturas y que sobrevive como institución a pesar de los profundos cambios que han sufrido nuestra sociedades occidentales. Cambios transcendentales para la familia y la sociedad española a lo largo de los más de treinta años desde el final de la dictadura, la transición y la normalización democrática que finaliza con la incorporación y internacionalización de España.

La debilidad de este libro es, al mismo tiempo, su mayor virtud. Se trata de una propuesta tan ambiciosa como inactual: el intento de sistematizar una visión que comprende 30 años de cambio social en España. Desde una perspectiva empírica sobre la que se levantan los conceptos, se elaboran teorías, y se describe cómo ha repercutido en las nuevas formas de vida familiar, que agrupamos bajo el nombre de familia. El atrevimiento intelectual es, desde luego, el mayor argumento crítico al asumir el riesgo de no concentrarse en unidades temáticas fragmentarias delimitadas en tiempo y espacio que le hubieran proporcionado mayor seguridad, esto, es

algo que el propio autor reconoce, algo retóricamente, al comenzar el libro con la pregunta de “¿La familia a principios del siglo XXI merece una nueva investigación en España?” puesto que si la respuesta hubiese sido negativa no habría dado lugar a un libro con más de trescientas páginas.

El libro está organizado en cinco capítulos estructural y temáticamente autónomos e interrelacionados secuencialmente. En el primer capítulo se presentan de forma transversal la comprensión y función de la institución familiar en el seno de las principales teorías sociológicas para definir el marco teórico-epistemológico del resto de los capítulos. Se comienza con una detallada definición de qué es una familia, abordando su comprensión de forma exhaustiva, recorriendo en el funcionalismo, la teoría del conflicto, la teoría evolutiva, el interaccionismo simbólico, la teoría del cambio social, la teoría de las estrategias familiares, la teoría de sistemas, la teoría de la ecología humana, las teorías del capital social, la teoría del fin del patriarcado, las teorías de las postmodernidad y las teorías feministas.

El segundo capítulo, supone una aproximación cuasi histórica a partir de los Censos de 1900 hasta el último Censo de 2001. Sin vocación histórica, se van insertando y contextualizando los hechos históricos, los cambios legales y políticos junto a los hitos económicos más significativos por décadas de la segunda mitad del siglo XX.

El tercer capítulo es un detallado despliegue de datos cuantitativos. Así, se presenta a la familia tanto, por medio de indicadores sociodemográficos bien seleccionados, como por su evolución durante las tres décadas en las que se centra el análisis, desde el final de la dictadura hasta los primeros años del siglo XXI. A partir de la evolución de los indicadores más significativos como el saldo vegetativo de la población, esperanza de vida, tasas de fecundidad por edades, tasas de nupcialidad, movimientos de población, estados civiles de la madre al matrimonio o al nacimiento del primer hijo, interrupciones voluntarias del embarazo, la anticoncepción de emergencia, tasas de disoluciones matrimoniales, número de adopciones, tipologías de hogares, consumo de los mismos y estadísticas sobre inmigración, se permite contextualizar, comprender y explorar de una forma mucho más precisa el fenómeno de las familias.

Una vez que el autor ha asentado las bases cuantitativas es cuando, a partir de la investigación empírica cuasi etnográfica a cien familias, a partir de las narrativas familiares basadas en el sentido común, se levanta el aparato conceptual. La primera consecuencia, justificada con una gran cantidad de argumentos y datos, es que el concepto de familia “se trata de un concepto científica y sociológicamente inapropiado, ya que parecería hacer referencia a un modelo de familia universal y único” (p.171).

Aunque el sentido común nos haga sintetizar toda la complejidad encontrada, bajo la idea de familia, las formas de vida familiares son mucho más explicativas de una realidad, donde la familia como construcción dinámica, generativa, adaptable, flexible y –sobre todo– como forma de expresión de los individuos y no como un

apéndice estructural funcional de la sociedad se adapta, y resiste al mismo tiempo, al cambio.

Es a partir de este capítulo, cuando la obra despliega su propuesta intelectual más interesante. Así se presentan las tendencias y estilos familiares y sus ejes de articulación como la supervivencia del estilo familiar clásico, el auge y predominio del estilo familiar democrático, la vanguardia que supone el estilo dinámico, y los estilos de las desviaciones familiares y el estilo conflictivo. Para abordar después el impacto en las formas de vida familiar de la salida de la madre al mercado de trabajo remunerado, la “madre ausente”, el fenómeno de los abuelos como padres de sus nietos, los hijos como la supra variable familiar, el cambio familiar explicado a partir del cambio de prioridades, junto a una oportuna precisión analítica entre estados y estados familiares. Después se abordan, de forma consecuente, la heterogeneidad de tipologías familiares, más allá de la familia nuclear.

Más tarde se aborda el significado para las familias del ocio, con una propuesta terminológica como el *Hiperocio*, como todo aquello que no es trabajo es ocio de consumo, las implicaciones para las familias de la mutación del significado de cultura también como producto de consumo, el significado de la salud y sus implicaciones en la toma de decisiones y organización de las familias; junto al impacto que la tecnología tiene en la organización y reproducción de las relaciones familiares entre generaciones. Para terminar el capítulo, el libro hace una cala de profundidad en la generación de 25 a 35 años para conocer el significado de la familia, la pareja, los hijos, el trabajo, el ocio, la tecnología, el significado de la juventud y del primer hijo como frontera de la misma, la vivienda. Se trata de un capítulo interesante de cómo se reformulan los significados alrededor de la idea de familia y de su reproducción y aceptabilidad social.

El último capítulo es un ejercicio sintético de conclusiones, quizás la aportación con más carga intelectual del libro, es que enmarca a España dentro de una irreversible Segunda Transición Demográfica (alta inmigración, baja mortalidad y baja fecundidad). El impacto en la sociedad de los cambios experimentados por la creciente privatización de las decisiones de las personas que ya no se limitan a reproducir el parámetro estructural, nos ha conducido según el autor al: lento crecimiento de la población, un incierto futuro poblacional, el impacto de la creciente longevidad, la crisis del modelo patriarcal, la infecundidad voluntaria, el cambio en el calendario de la maternidad, la maternidad tardía, la paradoja del ciclo vital frente al ciclo natural en la mujer, la disolubilidad, desinstitucionalización y vaciamiento simbólico del matrimonio, la familia comprimida, la paradoja de los hijos, la reorganización del valor económico de los hijos, la pluralidad y vaciado de los hogares junto al papel e influencia en la organización familiar del Estado y del Mercado que nos ha abocado, en definitiva, a una creciente heterogeneidad, pluralización, multiplicidad y aceptabilidad de las diversas formas de vida familiar en constante generación como creación propiamente humana.

RESEÑA

Tomás Fernández García, Agnieszka Flisek, Grażyna Grudzińska,
Urszula Lugowska, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). América Latina:
dos siglos de Independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales /
Latin America: two centuries of independence. Social, political
and cultural divides. Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos
e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia 2010

Reseña realizada por Katarzyna Moszczyńska

Reseña:

El libro es producto de una investigación transnacional de carácter euroamericano que se estructura en cinco bloques temáticos: Manifestaciones y conflictos identitarios, Derechos y Libertades, Escenarios calientes de la política latinoamericana, Nación como forma de elaboración cultural y Constructores de opinión.

El tomo analizado como resultado científico revela que el Departamento de Trabajo Social de la UNED y el Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia, instituciones que han liderado la iniciativa, asumieron como punto de partida la inequívoca exigencia de interacción entre las distintas áreas de conocimiento incluidas en las ramas de las ciencias sociales y humanística.

De este modo la citada exigencia se convierte en un requisito científico ineludible en la pretensión de la obra: identificar y diagnosticar las fracturas sociales, políticas y culturales del universo latinoamericano con el propósito expreso en algunos capítulos, y tácito en otros, de sugerir o proponer intervenciones adaptadas a las realidades sociales, políticas y culturales específicas tratadas.

Al amparo del enfoque descrito, los bloques temáticos se erigen en un escenario riguroso multidisciplinario y adecuado para un desarrollo teórico concebido para la praxis de los científicos del trabajo social y del humanismo.

El contenido subyacente parece proclamar a los profesionales de las ciencias sociales y humanísticas la necesidad impostergable de adoptar una política científica que rompa y supere los anacrónicos corporativismos y sectarismos disciplinarios responsables de la crisis que padece el conocimiento erudito.

América Latina: dos siglos de Independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales, explora escenarios locales, descripciones únicas, formula interpretaciones sociales, políticas y culturales con un tratamiento a la vez retrospectivo y prospectivo, siempre penetrado por una riqueza del pensamiento consciente de la imposibilidad de circunscribir la investigación exclusivamente a un área de conocimiento determinada y asumiendo el objeto de estudio latinoamericano bajo una cognición plena y plural y de compromiso inquebrantable con lo humano y de un modo ordenado al amparo de la hermenéutica.

La interpretación histórica, actual y del futuro de América Latina y sus desafíos sociales, políticos y culturales, se afrontan desde la ruptura con un canon crítico convencional, asumiendo que el universo latinoamericano se viene incorporando con plena conciencia de sí mismo a la era de la globalización con voz propia y sin necesidad de tutelas paternalistas eurocentristas.

Los capítulos se caracterizan por ofrecer significados poco explorados y conocidos del pasado y de la difusa proyección del porvenir de una comunidad supranacional emergente, cuya naturaleza está dotada de innumerables cosmovisiones vitales.

Los textos procedentes de un enfoque metodológico heterodoxo y cualitativo, aplicado rigurosamente, elude la convencional revisión de un hecho histórico de trascendencia universal, contextualizado exclusivamente en la influencia de la mitología liberal sacralizada por la historia oficial y el pensamiento único en su vertiente científica.

Las narraciones constituyen un abanico de perspectivas originales, innovadoras y plurales, que los investigadores latinoamericanos, polacos y españoles emplearon para formular un conjunto de visiones que rompen las versiones estereotipadas de la independencia, la actualidad y el porvenir latinoamericano.

El resultado es una superación bastante lograda de la retórica científica legitimadora de lo indígena, lo español y lo criollo, por tanto, de las formas convencionales de presentar, analizar y formular propuestas al llamado nuevo mundo.

América Latina: dos siglos de Independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales es un instrumento útil para los científicos sociales y humanistas que pretendan acercarse o sumergirse en este objeto de estudio. La obra ofrece claves comprensivas de las influencias en las esferas social, política y cultural de la iglesia católica y las religiones de origen africano, de los procesos de negación identitarios y de inculturación, de los flujos migratorios, de los movimientos a favor del reconocimiento

de los derechos de los pueblos indígenas, de la globalización y el universalismo vistos desde las perspectivas latinoamericana y europea, de las relaciones basadas en la cooperación al desarrollo y la cohesión social, de los desafíos de la educación iberoamericana en el siglo XXI, del comercio internacional y la integración regional concebidos como baluartes de superación o reducción de las brechas sociales de carácter estructural y excluyentes, de los procesos de empobrecimiento y precariedad laboral de las mujeres en la actual situación de crisis económica, de la lucha contra la impunidad como para una verdadera democratización material, de los procesos y las intervenciones para la inclusión social dirigidos grandes sectores de la población.

El libro vincula, desde su perspectiva singular, pensamiento y realidad a través de unas reflexiones que son resultado de inmersiones en una macro realidad difícil de apresar. El resultado una cognición desmitificada, consecuencia de la escucha, de la pregunta, y de la interpretación. La exploración colectiva comparte el rasgo común de sucumbir a los objetos estudiados que hablan estableciendo relaciones de interdependencia e interacción con los autores.

América Latina: dos siglos de Independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales es un tomo antidogmático caracterizado por su compromiso científico contra la pobreza y la opresión, y siempre favorable a la democracia y la libertad en sus vertientes materialistas, toda una aspiración que el universo latinoamericano anhela construir.

RESEÑA

Grażyna Grudzińska, Carolina Kumor, Katarzyna Moszczyńska,
Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). *Transición en retrospectiva:
los casos de Polonia y España / Retrospective transition:
Poland and Spain cases*. Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos
e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia 2009

Reseña realizada por Laura Martínez Murgui

Reseña:

La obra en su conjunto revela que los procesos de transición de España y Polonia ostentan similitudes relativas a la reconversión pacífica del conflicto en consenso democrático, y a la vocación europeísta de ambos países. El rasgo citado se debe completar con la inclusión de un análisis de factores internos y externos en parte semejantes y también divergentes.

Transición en retrospectiva: los casos de Polonia y España resiste a la tentación de abstraerse de las singularidades históricas, culturales y políticas de cada país. El contexto internacional en cada periodo distingue las diferencias notables en el desarrollo de ambos procesos. El conjunto de contenidos del libro constituyen una panorámica integradora de casi todas las dimensiones que hacen a las transiciones polaca y española.

La literatura científica circulante relativa a la transición política en España y en Polonia suele circunscribirse a los roles desempeñados por los agentes políticos, sociales y económicos, a la administración del grado de conflicto, a los mecanismos de reconciliación y a los procesos constituyentes. Sin embargo, el presente trabajo tiene una vocación exploratoria expansiva y se adentra en ámbitos poco tratados.

La obra queda vertebrada entorno a temas tales como la transformación de los medios de comunicación, los constructores de opinión, el movimiento feminista, el fenómeno de la identidad y la otredad, las aportaciones de la literatura y el teatro al cambio político y social, el cambio de actitud social ante la sexualidad, la marginalización internacional y la integración europea, los procesos globalización y las frac-

turas nacionales, el trasvase de cuadros y el transfuguismo, la calidad democrática, el empleo, el sistema sanitario y educativo, el sector agrario y la memoria histórica.

El marco interpretativo del libro es claro y trata las transformaciones derivadas de los procesos de transición, su impacto estructural en la cultura, entendiéndose el concepto en un sentido sociológico, y por tanto, como un mecanismo de adaptación de una comunidad destinado a garantizar la inclusión y la cohesión de sus miembros en la nueva realidad. Desde esta perspectiva, el caudal de conocimiento acumulado es menor y la obra que nos ocupa, pretende cubrir ese déficit cognitivo.

Desde las ramas del conocimiento de las Humanidades y Ciencias Sociales, los autores que integran la Red Polaca Española de Investigación Científica, tratan la incidencia de los procesos de transición polaco y español en los ámbitos de la identidad y la otredad, la cultura, los medios de comunicación, y aspectos sociales, políticos y económicos menos explorados, como según se desprende del acervo de conocimiento existente.

Transición en retrospectiva: los casos de Polonia y España ofrece al lector reflexiones originales, diversas e interesantes que constituyen una óptica casi totalizadora del objeto de estudio.

La lectura total revela similitudes y divergencias entre ambos procesos. La semejanza definida por la reconversión pacífica del conflicto en consenso democrático y la vocación europeísta, coexisten con factores internos y externos singulares y divergentes. Por este motivo, la obra añade al debate teórico sobre las transiciones en España y Polonia, nuevas perspectivas doctrinales desarrolladas en algunos capítulos de modo embrionario, pero con un considerable rigor metodológico.

Los trabajos precedentes suelen basarse en una, o dos ramas, o áreas específicas de conocimiento, lo que distingue al presente libro con un valor añadido positivo y diferenciador. Las transformaciones derivadas de los procesos de transición, y su impacto estructural en el cambio social y cultural están presentes en las reflexiones, con tratamientos innovadores de capas de realidad poco estudiadas hasta el momento. El lector se encuentra con ensayos originales, diversos e interesantes que constituyen un acercamiento muy amplio al tema, revelando capas de significados inéditas.

Europeización, globalización, las fracturas nacionales, las transiciones políticas y los procesos constituyentes, el trasvase de cuadros y el transfuguismo, la política exterior, la calidad de la democracia, el mercado de trabajo, los sistemas sanitario y educativo, el sector agrario, la transformación de los medios de comunicación y del periodismo, los cambios sociales y culturales, la actitud colectiva ante la sexualidad, las mujeres y el movimiento feminista, son objeto de un tratamiento original de un libro que acrecienta el conocimiento acumulado sobre el tema.

Nos encontramos ante un trabajo de calidad, cuyas reflexiones enriquecen las doctrinas y las formulaciones teóricas relativas a un objeto de estudio temporalmente cercano y por tanto, complejo de abordar. Algunos capítulos explotan vetas de realidad casi ignoradas hasta el momento.

RESEÑA

Carlos Lasarte Álvarez, Fernanda Moretón Sanz (coords.). Residencias y alojamientos alternativos para personas mayores en situación de dependencia (Aspectos legales de la gestión, coordinación y acreditación en el SAAD de los servicios residenciales. Relevancia de los centros estatales de referencia y de la responsabilidad corporativa en la política social) / Homes and alternative housing for the elderly dependent (Legal aspects of management, coordination and accreditation of residential services SAAD. Relevance of main state institutions and corporate responsibility in social policies). Madrid, Colex 2010

Reseña realizada por María Luz Rivera Fernández

Reseña:

Faltaba en el panorama editorial español una obra de estas características, que como su título indica tiene por objeto el análisis, desde una perspectiva multidisciplinar, de las Residencias y Alojamientos Alternativos para personas mayores en situación de dependencia. En particular, aborda desde distintos puntos de vista este servicio social, si bien lo hace, como decimos, estudiando detenidamente las cuestiones más relevantes sobre la materia, tal y como se evidencia en cada una de sus cinco partes y catorce capítulos.

El rigor de este volumen colectivo se ratifica, a mayor abundamiento, con el Proyecto Proyecto I+D+I IMSERSO, 15/2008, del que trae causa directa, siendo el Investigador Principal el Profesor Dr. D. Carlos LASARTE ÁLVAREZ, Catedrático de Derecho Civil y Director del Departamento de Derecho Civil de la UNED y la Coordinado-

ra la Profesora M^a Fernanda MORETÓN SANZ, Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho Civil de la UNED. En la obra ambos codirigen este trabajo cuya coordinación recae en otros dos miembros del equipo investigador, las Profesoras Titulares de Universidad Patricia LÓPEZ PELÁEZ y M^a Paz POUS DE LA FLOR.

En la primera parte: *Servicios y prestaciones: planteamiento y cuestiones económicas*, se recogen tres capítulos distintos. El primero de ellos lleva por título: *Servicios sociales y política social ante la atención a la dependencia: retos de futuro y pluralidad normativa en las comunidades autónomas en materia de residencias y alojamientos alternativos*. Firmado por la Dra. D^a Rosa Adela LEONSEGUI GUILLOT, Profesora Titular de Escuela Universitaria de Derecho Civil de la UNED, que se ocupa de uno de los principales retos de la política social en nuestro País: el de atender a las necesidades de aquellas personas que por encontrarse en situación de dependencia personal requieren apoyos para realizar las actividades de la vida diaria y alcanzar una mayor autonomía. En este sentido, la autora destaca que “nuestro ordenamiento caracterizado por la pluralidad legislativa [ha exigido] analizar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de dependencia. Y dado que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se configura como un ‘cuarto pilar del sistema de protección del estado del bienestar’, situado fuera del Sistema de Seguridad Social y financiado con cargo a los presupuestos generales del Estado, se puede afirmar que en la Ley 39/2006 la protección por dependencia forma parte de la Asistencia Social asumida con carácter general como competencia ‘exclusiva’ por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas”. No escatima esfuerzos LEONSEGUI GUILLOT, quien también recoge y analiza el tratamiento autonómico en materia de atención residencial tanto de carácter público como privado, como también analiza los alojamientos alternativos, en concreto, las viviendas compartidas entre jóvenes y personas mayores, acogida heterofamiliar, apartamentos-viviendas individuales o bipersonales con servicios de apoyo, las viviendas de grupo o tuteladas y las pequeñas unidades de convivencia.

En cuanto al segundo capítulo, *Financiación pública y privada de las prestaciones sociales: incidencia de la capacidad económica del usuario*, de la Profesora María CRESPO GARRIDO, Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá de Henares, estudia la triple vía de financiación de los servicios incluidos en el catálogo de prestaciones de la Ley de Autonomía Personal. En particular y en cuanto a la *participación del usuario en el coste* de la prestación del servicio según la prestación recibida y su capacidad de pago, es necesario reflexionar sobre la forma de medición de la capacidad de pago del usuario, con la intención de que esta fórmula sea capaz de garantizar los principios de universalidad y equidad.

El tercer capítulo tiene por objeto la aplicación de las innovadoras perspectivas de la Responsabilidad social corporativa en la materia. Así, lleva por título *Nuevas perspectivas socio-económicas en la gestión de las entidades prestadoras de servicios de atención a las personas mayores y en situación de dependencia. Especial referencia a la gestión basada en la calidad y en la responsabilidad social corporativa*

(RSC). Su autor, Jesús GÓMEZ GARZÁS, Profesor Colaborador Doctor de Derecho Romano, experto en RSC, no duda en afirmar que “la gestión de las entidades prestadoras de servicios de atención a las personas mayores y en situación de dependencia no debería basarse en el mero cumplimiento de los preceptos legales dispuestos al efecto –perspectiva socio-normativa-, así como tampoco en la maximización de los beneficios –perspectiva socio-económica-. El sentido social en la gestión de las organizaciones, ignorado hasta hace apenas unas décadas, se está convirtiendo de forma paulatina e inexorable en uno de los activos intangibles más importante con los que cuentan las empresas, y en supuestos específicos como son el de las residencias para personas mayores, así como en centros de día, esto se percibe de una forma mucho más nítida por la propia sociedad en la que deben legitimarse dichas organizaciones”.

Las cuestiones sobre RESIDENCIAS Y RESPONSABILIDAD, es el objeto de la segunda parte, que a su vez recoge seis capítulos.

En particular, el primer capítulo de esta segunda parte y cuarto del libro es el titulado *Las residencias de personas mayores como servicio exigible en el marco de los derechos subjetivos de ciudadanía: consecuencias jurídicas de su inclusión de sistema para la autonomía y atención a la dependencia*. Su autora, M^a Fernanda Moretón Sanz, Coordinadora del Proyecto y Codirectora de este volumen, es Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho civil UNED, con una acreditada trayectoria investigadora en la materia.

En él se analiza este SAAD configurado como “red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados” e instrumento para la participación de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. “De modo que en esta Red se integrarán los servicios de las Comunidades Autónomas y los de las Entidades Locales, añadiéndose los Centros de referencia estatal de ámbito estatal. Estos últimos, bajo la dependencia orgánica y funcional del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, se ofertan entre otras posibilidades, en régimen de concierto. Adicionalmente, en este escenario prestacional ha de tenerse en cuenta la confluencia de distintas competencias: las de gestión que recaen sobre las Comunidades Autónomas, frente a las de coordinación que pesan sobre la Administración general del Estado.” Por otra parte, la autora destaca que nos encontramos ante servicios sanitarios en sentido técnico, prestados por centros no sanitarios, por lo que “la particularidad del servicio residencial suministrado en régimen público en favor de las personas reconocidas como titulares del derecho subjetivo de ciudadanía, es que se sustrae de las relaciones obligatorias, en tanto en cuanto se trata de un servicio gestionado de forma directa o indirecta por las Administraciones”.

Pese a ello, hay que afirmar con la autora que “es cierto que alguno de los elementos críticos del Cuarto Pilar y de los derechos subjetivos de ciudadanía, como la participación del usuario en el servicio mediante el denominado “copago” o la asunción del precio público correspondiente, empañan su visión como técnica prestacio-

nal y lo aproximan al del contrato, cuando menos por lo que al acto de constitución se refiere”; aunque el “negocio de fondo será, desde la perspectiva jurídico-privada, un contrato complejo a la vista de la multiplicidad de prestaciones ya que, en definitiva y al margen de la naturaleza de la entidad, se suministra alojamiento, alimentación, atención médica y sanitaria, actividades recreativas y culturales y el derecho a usar las instalaciones y servicios comunes, entre otros servicios posibles”.

Patricia LÓPEZ PELÁEZ, Profesora Titular de Universidad del Departamento de Derecho Civil de la UNED y coordinadora de este volumen es autora del quinto capítulo. En él y como autorizada experta en materia de responsabilidad, aborda *La relación existente entre las residencias asistenciales de personas mayores y los usuarios de las mismas: configuración jurídica*. En este punto y a propósito de la configuración concreta de esta relación contractual sostiene que “hay que tener en cuenta que habrá supuestos en que personas con plena autonomía decidan ir a vivir a una residencia de mayores, en busca de alojamiento y servicios complementarios pero no de asistencia personal individualizada, o no al menos de momento, y en este caso su contrato sí podrá configurarse inicialmente como un contrato de hospedaje. Sin embargo, tratándose de personas que sí buscan una atención especializada, estaríamos ante un contrato distinto, autónomo, pues tiene una causa diferente”.

Destaca, por tanto, que existe diversa regulación, tanto en la normativa autonómica en materia de servicios sociales anterior a la Ley 39/2006, como en la normativa posterior referida a las personas en esta especial situación de dependencia, donde era habitual detallar el régimen de derechos y deberes de los usuarios. Con todo, la autora afirma que “resultaría muy conveniente regular esta relación jurídica, atribuyéndole un *nomen iuris* que la identifique claramente, y estableciendo legalmente un régimen de derechos y deberes dimanantes de la misma común para todo el territorio español, que evite la dispersión y fragmentación que supone la existencia de regulación independiente, y además no siempre completa, en cada Comunidad Autónoma. En este sentido, proponemos como más expresivo el nombre de *contrato de ingreso en una residencia asistencial*”, o *contrato de prestación de servicios en residencia asistencial*”.

En cuanto al capítulo titulado *Notas críticas a las divergencias entre las normas civiles y administrativas entorno a la figura del guardador de hecho de las personas mayores: sus funciones en el reconocimiento de dependencia y la dirección de un servicio residencial como titular de la guarda*, la Profesora Titular de Universidad de Derecho Civil de la UNED, Lourdes Tejedor Muñoz, no duda en abordar algunas cuestiones más controvertidas sobre la figura del guardador de hecho, en particular, sobre los procedimientos autonómicos destinados a regular el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Advierte que “en la actualidad, se producen en la clásica figura del guardador de hecho, que pasa de ser un mecanismo protector por el cual una persona asume voluntariamente la totalidad de asuntos personales y patrimoniales de otra, a osten-

tar tal condición la persona que por cualquier circunstancia atiende a una persona dependiente". Por ello también hace algunas propuestas de futuro, como por ejemplo la necesaria "aclaración terminología así como una unificación de criterios: ya que junto a los instituciones tradicionales, como la incapacidad judicial, aparecen nuevos términos como presunto incapaz, autogobierno, discernimiento, incapaces, capacidad de obrar suficiente, capacidad residual"; justificando esta cuestión en hay que esclarecer las dudas sobre "quiénes son los sujetos destinatarios de las normas y a quiénes se dirigen los derechos en ellas reconocidos".

La aportación que lleva por título *La responsabilidad por hecho ajeno de centros sanitarios y residenciales*, es otra de las difíciles cuestiones jurídicas que hay que resolver en este marco. Así, Fátima YÁÑEZ VIVERO, Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho Civil de la UNED, aborda distintos aspectos de este fenómeno, en particular, tanto la responsabilidad civil del tutor por actos lesivos del incapacitado judicialmente como la responsabilidad civil de otros guardadores por actos lesivos de la persona incapaz no incapacitada judicialmente. En este ámbito analiza las cuestiones relativas a los familiares del incapaz; la responsabilidad del psiquiatra y de los centros sanitarios que tratan al enfermo; la responsabilidad del empresario o del titular de un establecimiento mercantil; la responsabilidad de las administraciones públicas; la responsabilidad de los aseguradores y mecanismos colectivos de indemnización; así como los daños causados por las cosas que el incapaz arrojase desde una casa.

En concreto, la autora afirma que "la responsabilidad civil de tutores y guardadores debe servir para reforzar la responsabilidad principal del incapaz, pero no para sustituirla. Si el incapaz responde por culpa se convierte en el responsable principal de su daño. Y para asegurar la protección de la víctima es lógico que se establezca, también, una responsabilidad del sujeto encargado de su vigilancia. Esta responsabilidad se basa, en la mayor parte de los ordenamientos europeos y también en los *Principles of European Tort Law*, en una culpa presunta que se puede desvirtuar probando que se ha actuado de forma cuidadosa en la vigilancia". Por ello, considera que "la responsabilidad de los sujetos encargados de la guarda, existiendo un responsable principal por conducta culpable -aun siendo éste una persona que padece una discapacidad psíquica- no debería sustentarse en una culpa presunta sino que debería ser probada por el demandante, de acuerdo con las reglas generales de la carga de la prueba.

Otra cuestión no resuelta en la literatura jurídica era la relativa a la responsabilidad por medicamentos. De este modo, Araceli DONADO VARA, Profesora Ayudante Doctora del Departamento de Derecho Civil de la UNED firma el capítulo que lleva por título *Medicamentos, parafarmacia y productos para personas mayores en situación de dependencia: cuestiones sobre responsabilidad civil*. La autora llega a la certera conclusión "de que a estos casos también se les debe aplicar el Derecho de consumo, porque esta persona ingresada en una residencia debe ser considerada consumidora. Como consecuencia de la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva europea sobre esta materia, se promulgó en España una ley especial,

la LPD, que ha regido esta materia hasta la publicación del TRLCU. En la actualidad, habrá que acudir al mencionado TRLCU, y en concreto, a su Libro III Responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos (artículos 128 a 149), para ver la normativa aplicable a este ámbito. Además, como los medicamentos y productos sanitarios son considerados producto” a los efectos de la anterior LPD y también del actual TRLCU, entran dentro del ámbito de aplicación de la norma”. Por tanto, “en el caso de producción de un daño por un defecto en el medicamento o producto sanitario dispensado o usado en una residencia, habrá que aplicar lo recogido sobre esta materia en el TRLCU, y cuando esta regulación sea insuficiente y no se logre la completa reparación del daño, será a las disposiciones de responsabilidad contractual o extracontractual (según el caso) del Código Civil a las que deba acudir la parte demandante”.

Esta segunda parte se cierra con el capítulo noveno que desde la perspectiva psicológica completa la visión de los centros Residenciales. En este sentido, el título del capítulo *Deterioro cognitivo, edad y situación de dependencia en centros residenciales*, de M^a del Carmen DÍAZ MARDOMINGO, Profesora Contratada Doctora de Psicología Básica I, es claramente indicativo de su contenido. Así y sobre la incidencia de la enfermedad de Alzheimer, primera causa de demencia, “cuando el enfermo está en las primeras etapas de la enfermedad, el nivel de ayuda que requiere es bajo y las tareas de cuidado son desempeñadas generalmente por la familia o cuidadores informales, sin embargo, cuando el nivel de dependencia aumenta por el avance de la enfermedad, los centros residenciales juegan un papel crucial y el ingreso en un centro residencial pasa a convertirse en la primera opción para el cuidado del mayor. Los centros residenciales, bien sean centros de día o residencias, ofrecen y tienen la oportunidad de realizar programas de intervención en los que la evaluación neuropsicológica de los residentes constituye un primer paso. Una evaluación completa de las diversas capacidades cognitivas –lenguaje, memoria, atención, praxias y funciones ejecutivas–, desenvolvimiento conductual y funcional de la persona mayor permite, entre otros aspectos, determinar el nivel de dependencia, las necesidades que deben satisfacerse y marcar un plan de actuación”.

En buena lógica, “el profesional de la psicología cuenta con una gran cantidad de instrumentos de evaluación para la valoración de la autonomía funcional, principalmente escalas y cuestionarios, que permiten especificar el nivel de dependencia de una persona en las actividades básicas, instrumentales y avanzadas de la vida diaria”. Por ello concluye que “la concepción actual de las residencias y los centros de día es que son recursos comunitarios en los que se pretende que la persona mayor no sólo esté cuidada sino que tenga la oportunidad de participar e integrarse en el medio en el que se encuentra”.

La tercera parte tiene por objeto el análisis de los denominados Centros de referencia estatal y ello se hace desde una doble perspectiva, como ahora veremos. Así el capítulo titulado *Políticas públicas nacionales y autonómicas en materia de residencias: especial atención a los centros de Castilla-León*, la Dra. Teresa MARCOS MARTÍN, Profesora Ayudante Doctora del Departamento de Derecho Internacional

Público de la UNED analiza y compara el Centro de atención a personas con enfermedad de Alzheimer y otras demencias de Salamanca, el Centro de Referencia Estatal de San Andrés del Rabanedo y el Centro de la Afa (Asociación De Familiares de Enfermos de Alzheimer) de Salamanca, o el Centro de Referencia Estatal de Atención a Personas con Enfermedades Raras y sus Familias de Burgos; y plantea las cuestiones más relevantes relativas a otros Centros en proyecto.

Señala que “estas instituciones suponen un elemento clave para la promoción, intercambio de conocimientos, formación de profesionales y prestación de servicios de una alta cualificación. Son, por otro lado, los precursores del que será Centro Nacional de Atención que oferte una red integral de servicios, que será financiado y gestionado directamente por el Imserso.”

La Dra. Nuria Mendoza Laiz, Directora Gerente del Centro de Referencia de San Andrés del Rabanedo, participa también en este volumen con su aportación titulada CENTROS DE REFERENCIA ESTATAL: EL CRE DE DISCAPACIDAD Y DEPENDENCIA DE SAN ANDRÉS DEL RABANEDO-LEÓN, donde recoge exhaustivamente la totalidad de notas características de este nuevo centro.

En particular destaca que los Centros de Referencia Estatal (CRE) nacen a raíz de la entrada en vigor e la *‘Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia’*, para poder ofrecer la calidad necesaria en la prestación de los Servicios Sociales de atención a las personas dependientes y a sus familias, y para el desarrollo de metodologías y prácticas innovadoras a través de la unión de la investigación basada en la evidencia y el área asistencial. Unos están en funcionamiento y otros en proyecto o en construcción (Madrid, Salamanca, Burgos, León, Valencia, etc.).

La cuarta parte: aborda un doble fenómeno como son *Alojamientos alternativos y los vacacionales* que reclamaban de mayor atención privatista para resolver las cuestiones que entorno a sus perfiles jurídicos se planteaban.

De una parte, *Los alojamientos alternativos para personas mayores en situación de dependencia: una nueva política social y su régimen jurídico*, de M^a Carmen NÚÑEZ MUÑIZ, Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho Civil de la UNED, donde destaca que “de las distintas opciones existentes, nos hemos ocupado del estudio del acogimiento familiar y del contrato de alimentos, entre otras razones, por considerar que son los que mejor pueden solucionar el problema de los mayores dependientes. El primero de ellos —acogimiento familiar—, regulado de distinta manera por las diversas CCAA, por lo que se echa de menos una Ley de carácter estatal que lo regule de forma unitaria y garantice al mayor, al menos, la permanencia en su medio social habitual, —aparte de otras atenciones, por supuesto—, pues si bien todas las Comunidades tienden a esto, en ciertas circunstancias, como la falta de ofrecimiento de acogedores o solicitud por parte de los posibles beneficiarios, no todas lo garantizan, con lo que no se cumplen los objetivos que se pretende con los alojamientos alternativos que es evitar el desarraigo del anciano de

su entorno, porque tal como aparece regulado en Galicia y Asturias, podría encontrarse en la tesitura de tener que trasladarse a vivir a otra provincia. Evidentemente, mantener al anciano en situación de dependencia en su medio social habitual no es el único objetivo que se persigue, sino también la obtención de una serie de cuidados que le son necesarios debido a su dependencia y una convivencia familiar, todo lo cual ha sido convenientemente analizado en el trabajo”

De otro lado, en esta cuarta parte, se aborda, como decimos, el fenómeno de los *Alojamientos alternativos vacacionales para personas mayores*, por M^a Paz POUS DE LA FLOR, Profesora Titular de Universidad del Departamento de Derecho Civil de la UNED. En su trabajo concluye que “el turismo debe convertirse no sólo en una fuente de ingresos en la actividad económica de un país, sino también en un factor importante de cambio y desarrollo social que reclama más políticas públicas específicas destinadas a las personas mayores”. Con todo, también destaca “la dispersión legislativa autonómica que existe a la hora de establecer el régimen jurídico aplicable a este tipo de contratación, que no siempre ha sido coincidente con la propuesta por el legislador central, sino que, por el contrario, ha venido a dificultar las relaciones contractuales que pueden surgir de la utilización de estos servicios prestados. Y, es que a nuestro modo de ver, los legisladores autonómicos, amparándose en un mal entendido título competencial del artículo 149.1.8^a de la CE, han provocado una imprecisión legislativa importante sobre la materia”

Finalmente, la quinta y última parte recoge el capítulo de Virginia Zambrano, Catedrática de Derecho Privado Comparado de la Universidad de Salerno (Italia), titulado *¿Hacia un derecho privado regional italiano? la tutela de la persona anciana en el conflicto entre crisis del Estado social, ciudadanía y democracia participativa*. Se estructura en los siguientes puntos de debate: 1. Asimetrías generacionales y nuevas divisiones sociales. 2. Entre *Amministrazione di sostegno* y autonomía contractual: los caminos del Código civil italiano: 2.1. *Trust* y artículo 2.645 del Código civil italiano: 2.2. El *vitalizio alimentare*. 3. El regionalismo asimétrico español y la reforma del Título V de la Constitución italiana. 4. LEA y política de las Regiones para proteger a la persona. 5. El derecho a la vivienda entre Constitución italiana, Código civil y nuevos modelos de intervención – 6. El modelo del *housing social*. 7. ¿Exención de derechos o derecho de ciudadanía? En su virtud, advierte que “en materia de política de vivienda, en el ámbito *regional* asistimos a una interesante relación entre políticas públicas e instrumentos civiles que se mueve hacia la satisfacción de este derecho inalienable de la persona. El marco institucional de referencia ofrece indicios de sumo interés. En los Estatutos el legislador *regional*”

Declara con fórmulas más o menos solemnes el compromiso a la activación de una política social que haga efectiva la participación de los ciudadanos. En algunos casos la referencia a la política de la vivienda, aun definiéndose en términos de un objetivo que compromete al legislador *regional* en esta dirección, no sale de lo vago de la fórmula meramente declarativa. En otros, la referencia es más específica y deja entender un compromiso más responsable del legislador *regional* con la política social en beneficio de algunas categorías”

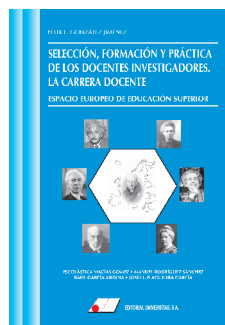
De modo que en estos catorce capítulos el profesorado de la UNED de Derecho Civil, de Derecho Romano y de Psicología, junto con la participación de otras dos Universidades, la de Alcalá desde la perspectiva Económica y una italiana,,desde el Derecho Comparado, dan una visión seria y rigurosa de un fenómeno jurídico que requería de un estudio como éste. Damos la más calurosa bienvenida a esta obra en el panorama editorial así como la felicitación a este grupo de profesores y profesoras por sus brillantes y oportunas aportaciones que, adicionalmente, confieren mayor seguridad jurídica en lo que es el cuarto pilar del estado social, como es la atención a las personas en situación de dependencia.

NOVEDADES EDITORIALES



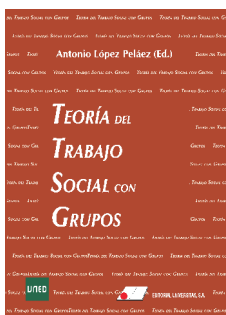
CULTURA EUROPEA EN ESPAÑA. GRADO EN DERECHO

Autoras:
Remedios Morán Martín,
Consuelo Maqueda Abreu
Nº edición: 1ª Ed. 2011
Nº de páginas: 436
I.S.B.N.: 978-84-7991-307-6
Tamaño: 17x24
Contiene CD



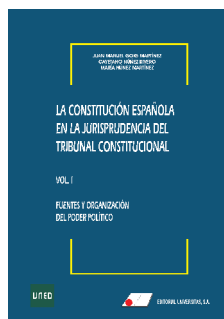
SELECCIÓN, FORMACIÓN Y PRÁCTICA DE LOS DOCENTES INVESTIGADORES. LA CARRERA DOCENTE

Autor:
Félix González Jiménez
Nº edición: 1ª Ed. 2010
Nº de páginas: 584
I.S.B.N.: 978-84-7991-267-3
Tamaño: 17x24



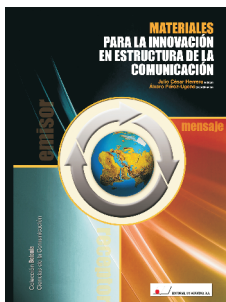
TEORÍA DEL TRABAJO SOCIAL CON GRUPOS

Autor:
Antonio López Peláez
Nº edición: 1ª Ed. 2010
Nº de páginas: 268
I.S.B.N.: 978-84-7991-305-2
Tamaño: 17x24



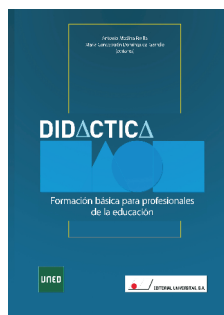
LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. VOL. I. FUENTES Y ORGANIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

Autores:
Juan Manuel Goig Martínez,
Cayetano Núñez Rivero,
María Núñez Martínez
Nº edición: 1ª Ed. 2010
Nº de páginas: 312
I.S.B.N.: 978-84-7991-298-7
Tamaño: 17x24



MATERIALES PARA LA INNOVACIÓN EN ESTRUCTURA DE LA COMUNICACIÓN

Autores:
Álvaro Pérez-Ugena,
Julio Cesar Herrero
y otros...
Nº edición: 1ª Ed. 2010
Nº de páginas: 912
I.S.B.N.: 978-84-7991-275-8
Tamaño: 17x24



DIDÁCTICA. FORMACIÓN BÁSICA PARA PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

Autores:
Antonio Medina y otros...
Nº edición: 1ª Ed. 2011
Nº de páginas: 532
I.S.B.N.: 978-84-7991-266-6
Tamaño: 17x24



EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.

Núñez de Balboa, 118 - 5º I 28006 MADRID
Telefs.: 91 563 36 52 / 91 564 36 45 Fax: 91 563 36 52
e-mail: info@universitas.es
<http://www.universitas.es>

Presentación/Presentation

Antonio López Peláez	Págs 9-12
Presentación: Comunitania y Estado de Bienestar	
Juan de Dios Izquierdo	Págs 13-15

ARTICULOS/ARTICLES

The current economic crisis in Ireland: Why social work needs to be part of the challenge to a discredited system / La actual crisis económica en Irlanda: ¿Por qué el trabajo social tiene que ser parte del desafío a un sistema desacreditado? <i>Brid Featherstone</i>	Págs 17-29
Welfare State and social policies in a time of economic crisis. The case of Denmark / Estados de Bienestar y las políticas sociales en tiempos de crisis económica. El caso de Dinamarca <i>Bent Greve</i>	Págs 31-43
Different routes to social security in Europe: social protection or social investment (What determines the perception of social risks in relation to unemployment, care responsibilities and poverty? / Rutas diferentes para la seguridad social en Europa: Protección Social o Inversión Social. ¿Qué determina la percepción de los riesgos sociales relacionados con el desempleo, las responsabilidades asistenciales y la pobreza? <i>Anders Ejrnaes y Thomas P. Boje</i>	Págs 45-67
La inacabada reforma psiquiátrica española: cuestiones sobre internamientos psiquiátricos no voluntarios y la ausencia de control judicial en los ingresos geriátricos / Involuntary psychiatric hospitalization under spanish law: applicability of judicial control of psychiatric hospitalization to geriatric admissions <i>Mª Fernanda Moretón Sanz</i>	Págs 69-87
La conciliación laboral y familiar en el modelo de flexiguridad en España desde una perspectiva de género / Flexicurity and work-family life balance in Spain from a gender perspective <i>Almudena Moreno Minguez</i>	Págs 89-111
La Convención ONU de 13 de diciembre de 2006: impulsando los derechos de las personas con discapacidad / The UN Convention of 13th December 2006: promoting the rights of disabled people <i>Inmaculada Vivas Tesón</i>	Págs 113-128

RESEÑAS/REVIEWS

Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo. Nuevas tendencias en el Trabajo Social con Familias. Una propuesta para la práctica desde el empowerment. New Trends in Social Work with Families. A Proposal for the practice from the empowerment. Madrid, Trotta 2011 (por Miguel del Fresno García)	Págs 129-131
Felipe Centellés, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). La Fractura Social de Género en la Unión Europea. Los casos de Polonia y España / Social Gender Divide in the European Union. The cases of Poland and Spain. Toledo, Azacanes 2010 (por Patricia López Peláez)	Págs 133-135
Miguel del Fresno García. Retos para la intervención social con familias en el siglo XXI. Consumo, ocio, cultura, tecnología e hijos / Challenges for social intervention with families in the XXI century. Consumption, leisure, technology and children. Madrid, Trotta 2011 (por Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo)	Págs 137-139
Tomás Fernández García, Agnieszka Flisek, Grażyna Grudzińska, Urszula Lugowska, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). América Latina: dos siglos de Independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales / Latin America: two centuries of independence. Social, political and cultural divides. Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia 2010 (por Katarzyna Moszczyńska)	Págs 141-143
Grażyna Grudzińska, Carolina Kumor, Katarzyna Moszczyńska, Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.). Transición en retrospectiva: los casos de Polonia y España / Retrospective transition: Poland and Spain cases. Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia 2009 (por Laura Martínez Murgui)	Págs 145-147
Carlos Lasarte Álvarez, Fernanda Moretón Sanz (coords.). Residencias y alojamientos alternativos para personas mayores en situación de dependencia (Aspectos legales de la gestión, coordinación y acreditación en el SAAD de los servicios residenciales. Relevancia de los centros estatales de referencia y de la responsabilidad corporativa en la política social) / Homes and alternative housing for the elderly dependent (Legal aspects of management, coordination and accreditation of residential services SAAD. Relevance of main state institutions and corporate responsibility in social policies). Madrid, Colex 2010 (por María Luz Rivera Fernández)	Págs 149-157



EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.

UNED

FACULTAD
DE
DERECHO

Departamento
Trabajo
Social

