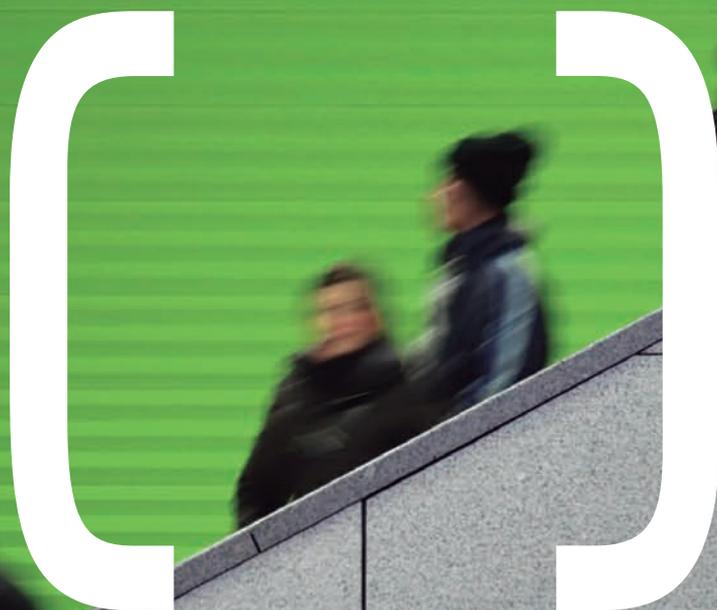


4 comunitania

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

JULIO / 2012

ISSN: 2173-0512 / www.comunitania.com



RAFAEL ALIENA | MARÍA CRESPO | ELENA GARCÍA-CUEVAS | MARTA CEBALLOS
MIGUEL ÁNGEL MAÑAS | ESTEFANÍA MUÑOZ | VICENTE PECINO | CRUZ GARCÍA
MARÍA MONTERO Y LÓPEZ-LENA | JOSÉ MARCOS BUSTOS | JAVIER CARREÓN | JORGE HERNÁNDEZ

comunitaria

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

JULIO / 2012

editorial
UNIVERSITAS

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.

Secretaria 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 Bostwana

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

Manuela Guillén Lúgigo. Universidad de Sonora.

Gary Rosenberg. Mount Sinai School of Medicine

Sophia F. Dziegielewski. University of Cincinnati

Luis Flaquer Vilardebò. Universidad Autónoma de Barcelona

Antonio Lucas Marín. Universidad Complutense de Madrid

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.

Alicia H. Kaufmann. Universidad de Alcalá de Henares
Cristóbal Torres Alvero. Universidad Autónoma de Madrid
José Antonio Nieto Piñeroba. 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
Antonio Baylos Grau. Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)

Yunhua Xiang, Wuhan University, China
Fang Wei, Zhejiang University, China

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 galeras 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 galeras 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, SUSCRIPCIONES, DISTRIBUCION Y VENTAS

Precio del número: 15€
EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.
NIF A-78664976
C/ Núñez de Balboa, nº 118 5º
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, SUBSCRIPTIONS, DISTRIBUTION AND SALES

Precio del número: 15€
EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.
NIF A-78664976
C/ Núñez de Balboa, nº 118 5º
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

Código ético

Visitar <http://www.comunitania.com/codigo-etico/>

Ethical code:

<http://www.comunitania.com/ethical-code/>

INDICADORES DE CALIDAD

Comunitania está presente en

Bases de datos internacionales y nacionales

LATINDEX tanto en su edición en papel como su edición electrónica

<http://www.latindex.unam.mx/>

DIALNET <http://dialnet.unirioja.es>

Plataformas de Revistas

DICE <http://dice.cindoc.csic.es/>

RESH <http://epuc.cchs.csic.es/resh/>

Repositorios

Google Scholar <http://scholar.google.es>

QUALITY INDICATORS

Comunitania is present in

National and International Databases

LATINDEX tanto en su edición en papel como su edición electrónica

<http://www.latindex.unam.mx/>

DIALNET <http://dialnet.unirioja.es>

Journal Assessment Platforms

DICE <http://dice.cindoc.csic.es/>

RESH <http://epuc.cchs.csic.es/resh/>

Repositories

Google Scholar <http://scholar.google.es>

Sumario/Contents

ARTICULOS/ARTICLES

- Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico /
Welfare regimes and social policy by other means: an analytical framework
Rafael Aliena Págs 9-42
- Economic development, family wealth and settlement of the personal life and work /
Desarrollo económico, riqueza familiar y conciliación de la vida personal y laboral
María Crespo Garrido..... Págs 43-61
- Decentralisation and social welfare policy in Spain's autonomic state / El proceso
de descentralización en el estado autonómico español y la política del bienestar social
Elena García-Cuevas Roque..... Págs 63-84
- Familias homoparentales y trabajo doméstico: Implicaciones para la disciplina del
Trabajo Social / Homoparental families and domestic work: Implications for the field
of Social Work
Marta Ceballos Fernández..... Págs 85-104
- Realidad organizacional y teletrabajo / Organizational reality and teleworking
Miguel Ángel Mañas Rodríguez, Estefanía Muñoz Alba y Vicente Pecino Medina Págs 105-122
- Sistemas de la democracia sustentable / Sustainable Democracy Systems
*Cruz García Lirios, María Montero y López-Lena, José Marcos Bustos Aguayo,
Javier Carreón Guillén y Jorge Hernández Valdés* Págs 123-156
- Estado del bienestar, salud y carrera profesional: la carrera profesional como
herramienta para mejorar las prestaciones y servicios en entorno de crisis /
Welfare state, health and development career: the development career as a
performance and services improvement tool in a crisis environment
Raquel M. Pérez-García Págs 157-182

RESEÑAS/REVIEWS

- Josefa Fombuena Valero. El Trabajo Social y sus instrumentos. Elementos
para una interpretación *a piacere* / Instruments for Social Work. Elements for a
piacere performance
(por *Lucas Puig Navarro*)..... Págs 183-186
- Michel Wieviorka. Una sociología para el siglo XXI / Neu fleçons de sociologie
(por *Antonio Álvarez Benavides*)..... Págs 187-190
- Sonia Calaza López. "Garantías constitucionales del proceso judicial español" /
"Constitutional rights of the judicial Spanish process"
(por *Antonio Fernández de Buján*)..... Págs 191-193

- Almudena Moreno Mínguez, Antonio López Peláez y Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo.
La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía /
Young people and transition to adulthood: Economic crisis and
late emancipation. Colección Estudios Sociales
(por Julio Casal)..... Págs 195-197
- Inmaculada Vivas Tesón. Más allá de la capacidad de entender y querer. Un análisis
de la figura italiana de la administración de apoyo y una propuesta de reforma del
sistema tuitivo español / Beyond the capacity to understand and wish. An analysis
of the Italian institution of support administration and a proposal for reform of the
Spanish protection system
(por Ángeles Martín Rodríguez)..... Págs 199-200

Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico

Welfare regimes and social policy by other means: an analytical framework

Rafael Aliena*

* Universidad de Valencia. Rafael.Aliena@uv.es

Abstract:

The article argues for the convenience of using the notion of welfare regime instead of welfare state, since it encompasses the welfare that is produced by the private actors. It offers concepts and categories, distinctions and dimensions that enable us to better think and talk about the different political-administrative choices we confront. It proposes, besides, the advantages of what is called the "social policy by other means," which consists on the state backing and strengthening of the private sources of welfare by means of the tools of constricting, encouragement and persuasion, and through the prevention-preservation of certain institutions and practices that are good for the welfare of the nation.

Keywords: Welfare regime, welfare state, social policy, welfare pluralism.

Resumen:

El artículo defiende la conveniencia de utilizar el término de régimen de bienestar frente al de Estado de bienestar, pues integra el bienestar que generan los actores privados. Ofrece conceptos y categorías, distinciones y dimensiones, para pensar y poder hablar con competencia de las diferentes opciones político-administrativas que se nos presentan. Plantea, asimismo, la posibilidad de la que denomina la "política social por otros medios," que pasa por el respaldo o refuerzo público de las fuentes privadas de bienestar por medio de los instrumentos de la ordenación, el fomento, la persuasión y la prevención-preservación de ciertas instituciones y prácticas buenas para el bienestar de la nación.

Palabras clave: Régimen de bienestar, estado de bienestar, política social, pluralismo de bienestar.

Article info:

Received: 04/04/2012 / Received in revised form: 18/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.1>

**Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico**

Este artículo sugiere que, en nuestro análisis de las políticas sociales contemporáneas, coloquemos las intervenciones del Estado junto a las acciones de los actores privados. La suma de unas y otras conforma un todo interdependiente. Para el marco socioinstitucional que resulta, proponemos que se utilice la noción de “régimen de bienestar”

Se presentan, en un primer apartado, a quienes han defendido la conveniencia de este uso, con este nombre o con otros, y las razones aducidas en pro del mismo.

El resto del artículo está dedicado a la exposición de los conceptos y las categorías que nos pueden ayudar a pensar los regímenes de bienestar existentes de un modo ordenado y productivo. Deberían ayudarnos, igualmente, en la toma colectiva de decisiones para su desarrollo o enmienda.

En un primer momento, se presentan los actores de un régimen de bienestar, empezando por los privados: el individuo y su hogar, los actores informales (la familia, los amigos, los vecinos), los actores formales privados (empresas y entidades sin ánimo de lucro) y los empleadores. Los actores públicos son introducidos a continuación.

Seguidamente se despliegan las dimensiones que están presentes en cada régimen de bienestar, en concreto, los aspectos involucrados en el conjunto de bienes, servicios y apoyos de que disfruta cada sujeto (la financiación, la provisión, la decisión y la regulación). Son los elementos de análisis que necesitamos para entender mejor qué sucede en cada régimen de bienestar. ¿Quién financia y provee estos bienes, servicios y apoyos? ¿Quién decide sobre ellos y quién los regula? Las diferentes respuestas a estas preguntas señalan soluciones diferentes.

Una vez tengamos las soluciones que, ante el riesgo, se han utilizado históricamente en nuestras sociedades (el ahorro, la familia, el seguro privado, el Estado) y nos hayamos preguntado por el peso relativo que cada una de ellas tiene en un país u otro, produciremos los tipos o categorías de regímenes de bienestar, unos más inclinados hacia las soluciones privadas que otros, con énfasis diferentes a favor de unas u otras.

La novedad del marco que presentamos es que deja espacio a las que llamamos “soluciones mixtas”. Es precisamente el señalamiento de este espacio que abrimos

entre las soluciones tradicionales, la aportación principal de este artículo. En ese territorio nos encontramos con un Estado que, de un modo más activo o menos, refuerza o potencia las soluciones privadas, como complemento, suplemento o alternativa a las soluciones públicas. Es el Estado, en definitiva, que recomienda el pluralismo de bienestar normativo. Lo que sucede es que, en nuestra exposición, todo lo que implica este se convierte en una variable que busca su lugar junto a las que han servido para generar las tipologías al uso. Estas han sido tradicionalmente el nivel del gasto público social, el criterio de asignación o reparto de las prestaciones sociales (necesidad, contribución o ciudadanía) o los efectos transformadores sobre la sociedad (desmercantilización, desfamiliarización, igualación de la renta). La atención al papel que el Estado tiene en relación con la activación o refuerzo de los actores privados nos permite introducir una nueva propuesta de clasificación.

No estamos en condiciones de afirmar que existe a fecha de hoy un régimen de bienestar, en este o en aquel otro país, que pueda ser definido como "mixto"; al menos en este sentido específico (el interés de este artículo, por otro lado, no es empírico). Tenemos por cierto, sin embargo, que hay políticas públicas y actividades administrativas que se mueven en el interior de ese espacio. Sabemos también que, si no se abre el foco al mundo privado con la noción de "régimen de bienestar"; estas intervenciones pueden pasar desapercibidas.

A esta "nueva" política social la hemos denominado "política social por otros medios": No tiene que ver con aquella solución de "medios privados para fines públicos". No abordamos ese "viejo" asunto de la contratación externa o la financiación pública de la provisión privada (los colegios concertados o la gestión privada de los hospitales públicos). Nuestro interés, en esta ocasión, tiene que ver con los medios que utiliza el Estado para reforzar y apoyar a los actores privados, para contribuir a su desarrollo o mantenimiento, robustecerlos, etc.

Colocamos esta política en el contexto del conjunto de políticas del Estado, para lo cual ofrecemos una categorización propia. Lo que presentamos es una redefinición *por ampliación* de las modalidades de intervención del Estado. Es nuestra intención dejar ver que a la intervención directa (la clásica, la de las prestaciones sociales) se suma ahora la indirecta, entendiéndolo por tal todo aquello que realiza el Estado para que las otras partes "hagan su contribución".

A continuación, presentamos las herramientas de esta nueva política, haciendo una primera distinción entre las políticas que favorecen la oferta y aquellas que hacen lo propio con la demanda, para, tras incorporar la conocida clasificación de políticas de ordenación y políticas de fomento, añadir a todas ellas las políticas normativas o educativas y las de prevención y preservación.

El cuadro de estas políticas está elaborado con aportaciones varias, que van desde la economía al derecho administrativo, la sociología de las organizaciones y el dere-

cho civil (con unas reflexiones muy concretas sobre la ecología de la familia realizadas por una reputada jurista norteamericana). Nos debe permitir, como ya decíamos anteriormente, pensar el futuro de una manera ordenada y productiva. Si ya hemos decidido (y esto debe hacerlo cada analista o juez, cada político o cada votante) que es conveniente explorar esta “política social por otros medios”, deberemos ahora determinar qué medios son los más adecuados, realistas o deseables. Quien no esté convencido de aquella conveniencia, encontrará esta parte innecesaria.

Debe saberse que el énfasis recae sobre el ofrecimiento de un marco analítico y no sobre el estado de la cuestión o la descripción de un país o sector. En ocasiones, no obstante, se aporta bibliografía de referencia, pero siempre de un modo selectivo.

1. El interés por los regímenes de bienestar

Aunque la idea es antigua, el uso se generaliza a partir de un importante libro de Gösta Esping-Andersen: “lo que se estudiaba era el paquete, más amplio, de toda la producción y distribución del bienestar. De ahí surgió la práctica de utilizar expresiones como *regímenes del bienestar*. Se puede definir un régimen del bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (2000: 52) (Esping-Andersen siempre se ha negado a incluir el mundo no mercantil o voluntario, pues entiende que es tan dependiente financieramente del Estado, que no merece categoría propia).

Este autor, que hacía un uso aparentemente analítico de este concepto, subrayaba su carácter sistémico y hablaba en consecuencia de una tríada interrelacionada del Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen 2000;; 53) y de cómo, en el nivel macro, la producción de bienestar de cualquiera de los tres componentes se halla obviamente relacionada con lo que ocurre en los otros dos. En el nivel micro –añadía–, el bienestar de los individuos depende de cómo logren “agrupar” los *inputs* procedentes de los tres. Advertía, no obstante, de que las tres esferas no son equivalentes funcionales, por lo que, en consecuencia, no son mutuamente sustituibles. Entraban aquí sus convicciones como científico y como político: él prefiere la provisión por parte del Estado, pues es –a su entender– más igualitaria y emancipadora.¹

La idea sencilla de que lo que interesa es el paquete amplio de toda la producción y distribución del bienestar y la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado, la familia y el mundo de las organizaciones no mercantiles, está presente, desde luego, en otros muchos

¹ En un sentido parecido, cuando M^a Ángeles Durán publica *Los costes invisibles de la enfermedad*, lo que subraya es que las modalidades de cuidado no son equivalentes funcionales (Durán 2002).

autores. “Sistema de bienestar” (Pérez Díaz 2000; 2007) o “el conjunto de pilares que sostienen el bienestar” (Goodin y Rein 2001), son expresiones afines a la de “régimen de bienestar” (por parecidas razones, ante un asunto concreto, por ejemplo la dependencia, se habló de “atención a la dependencia” y no de “políticas públicas de atención a la dependencia”; Rodríguez Cabrero y Montserrat 2002).

Se advertirá que hablamos de un “paquete” que produce y distribuye el bienestar de forma conjunta, pero también interdependiente. La interdependencia importa. Organizar un sistema de bienestar no es, sin más, poner o quitar unos u otros factores. En este asunto, como en cualquier otro, nada queda intacto. Todo cambio (de más o menos familia, de más o menos Estado, etc.) está llamado a producir efectos sobre el resto del conjunto, ya positivos, ya negativos, unos previstos, otros imprevistos, algunos controlables, otros incontrolables, etc. El riesgo y la perversidad sobrevuelan este asunto, como tantos otros (Hirschman 1991). A Esping-Andersen le parecía, por ejemplo, que un protagonismo grande de la familia era perjudicial para la tasa de natalidad de un país y para su crecimiento económico y que muchas de las atenciones y cuidados que prestan las mujeres en España deben pasar a la economía formal, bien porque se transformen en puestos de trabajo en las administraciones públicas, bien porque lo hagan en el sector mercantil. A Pérez Díaz, por el contrario, le preocupa que una expansión excesiva del Estado debilite la sociedad civil, entendida en un sentido amplio (familia, mercado, mundo voluntario).

Este interés por los regímenes de bienestar, sin embargo, apenas ha llegado a las estadísticas oficiales de gasto social. Así, la definición más extendida de “protección social”, la promovida por la Comisión Europea, incorpora el mundo privado, aunque con nulas consecuencias prácticas y en una versión empequeñecida². Dice así: [la protección social comprende] “todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar a los hogares e individuos la carga de un conjunto definido de riesgos o necesidades, siempre que no existan acuerdos simultáneos recíprocos ni individuales. La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a protección social se establece por convenio en los términos siguientes: enfermedad y/o atención sanitaria; discapacidad; vejez; supervivencia; familia/hijos; desempleo; vivienda, y exclusión social no clasificada por otro concepto” (énfasis añadido)³.

² Los técnicos de la OCDE llevan años insistiendo en que no debemos medir el gasto social público, sino el que llaman “gasto social neto”, en cuyo cálculo, entre otras operaciones, figura la de sumar el gasto social privado, tanto aquél al que obligan los gobiernos, como el que se decide voluntariamente: planes privados de pensiones, seguros médicos, de accidentes, etc. Ellos sí han aplicado su metodología a sus cálculos, en toda una serie de trabajos que corren en paralelo a las estadísticas más conocidas de gasto social que publica su organización (Adema, Fron y Ladaique 2011).

³ Reglamento (CE) n° 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de abril de 2007 sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), art. 2°.

Se observará que quedan excluidas de esta definición las pensiones privadas o las pólizas de seguros que los individuos y hogares suscriben a iniciativa propia, así como los servicios mercantiles que contratan (pues entran en el capítulo de “transacciones económicas” y no en el de protección social), también todos los beneficios que ofrecen las empresas a sus empleados por medio de la provisión directa o del subsidio de diferentes prestaciones o servicios de bienestar social, bien que lo hagan por decisión libre, bien por mandato⁴. Quedan también, por supuesto, excluidas de la definición de protección social las transferencias de renta entre hogares o particulares y todas las formas de dar y recibir propias del apoyo informal, los cuidados entre los miembros de la casa, los “sistemas de protección social” que organizan los hijos adultos para sus padres mayores, todas las actuaciones del mundo no mercantil, etc.

El resultado es que esta definición de protección social vuelve a la familia irrelevante y hace que el mercado y el mundo no mercantil parezcan, en las mediciones oficiales, mucho más enjutos de lo que probablemente son. Ocurre lo mismo, en realidad, con el Estado, pues la definición no comprende algunas de sus modalidades de actuación, por ejemplo, las bonificaciones fiscales y el mandato a las empresas de que se hagan cargo de ciertos pagos o suscriban seguros o planes de pensiones a favor de sus empleados.

2. Los actores del régimen de bienestar

2.1. *Los actores privados*

2.1.1. El individuo y su hogar

Este es el primer actor. No es un receptor de prestaciones, un cliente o una víctima. El individuo trabaja, ahorra, elige, prevé, se forma, estudia, estrecha lazos, busca alianzas, atiende a su familia, se alimenta bien y sabe cuidarse, busca recursos, se mueve, pregunta, se acerca a aquél en cuya compañía uno aprende o mejora... o no,

⁴ A decir verdad, no queda del todo claro si la definición de protección social las considera o no. Atiéndase a este comentario de Alarcón Caracul: “Ahora bien, para que estas formas privadas de protección puedan merecer el calificativo de “social” no pueden consistir meramente en fórmulas de autoprotección mediante el ahorro privado de los propios beneficiarios, sino que tiene que haber –como exige la metodología SEEPROS [Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social]– alguna intervención de terceros; así, por ejemplo: las llamadas “mejoras voluntarias” de Seguridad Social a cargo de las empresas, las aportaciones empresariales a los fondos de pensiones de sus trabajadores, las desgravaciones fiscales a los fondos de pensiones individuales, etc. En definitiva, hay un tratamiento “colectivo” de esas formas de protección privadas que, por lo demás, comparten con la actividad prestacional de los entes públicos el vasto y complejo campo de la protección social. Clarificar sus recíprocas relaciones, sus respectivos principios de funcionamiento, sus sinergias y sus contradicciones constituirá, sin duda, uno de los retos de la nueva disciplina” (Alarcón 1996: 34).

más o menos, poco o mucho. El individuo, en definitiva, es un actor de su bienestar, algunos dirían que el principal. Y no lo es sólo porque alguien quiera que se convierta en un usuario de pleno derecho y de viva voz, y tampoco porque se decida apoderarle o se le facilite una participación en los procesos de decisión colectiva o en la decisión sobre su caso concreto como alumno, enfermo o desempleado (extremos, todos ellos, muy importantes). Es un actor porque una parte importante de lo que le sucede en la vida depende de sus elecciones. Que sepamos que la otra parte de su vida (también importante, incluso muy importante) depende de circunstancias externas y ajenas a su control, incluso de la suerte, no invalida el aserto anterior.

El individuo, decimos. Hablar así es parte de la tradición occidental, pero, aunque cada vez hay más personas que viven solas, la mayoría sigue haciéndolo en el seno de un hogar, entendiendo como tal el pequeño grupo de personas (normalmente con vínculos de familia) que comparten la misma vivienda, que mancomunan total o parcialmente sus ingresos y su riqueza, que consumen colectivamente ciertos tipos de bienes y servicios y que, aunque no es parte de la definición que dan los estadísticos, toman decisiones conjuntas.

Pensemos, por ejemplo, en un mayor dependiente, esto es, en una persona que necesita ayuda para las actividades corrientes de la vida diaria. ¿Por qué mirarlo como un no-actor, alguien anulado, una víctima? Puede hallarse más o menos incapacitado, pero no siempre lo estuvo: hizo sus previsiones, echó sus cálculos. Mientras mantiene su juicio, elige y determina su vida y es, en definitiva, un actor. No hay razón para las imágenes de desposesión (salvo en los casos graves) y tampoco para las de aislamiento, pues, si pensamos en las personas mayores, muchos viven con su cónyuge o pareja, y estos a veces conservan, mal que bien, una capacidad de cuidado o, por lo menos, de intermediación con el mundo exterior. Muchas personas dependientes, por otro lado, se pagan los cuidados que reciben; en caso de incapacidad judicial, sus tutores usan de sus haberes para conseguirles esta protección.

No todos pueden, por cierto, de modo que las intervenciones públicas se vuelven necesarias. No podemos dejar, no obstante, que el bosque nos impida ver los árboles, su constitución y su naturaleza; no podemos dejar de considerar la importancia de su buena conservación.

2.1.2. Los actores informales

Se les denomina de este modo porque la relación que establecen con la persona no es formal, esto es, porque no hay de por medio un contrato o una relación del tipo administrado-administrador; también porque los cuidados y los apoyos que estos actores brindan no están formalizados, es decir, no nacen de una teoría o práctica profesional y no se someten, en consecuencia, a los estándares, las formas y las normas de conducta de una profesión u ocupación. En cualquier caso, estos actores

no pertenecen a ninguna organización constituida legalmente (sin duda es redundante la expresión organización *formal*). Son, por el contrario, miembros de lo que los científicos sociales conocen como grupos primarios. Su mundo no es el de las organizaciones sino en el de las instituciones (en el sentido sociológico del término): la familia, la amistad, la vecindad, etc.

En todos estos casos existe una relación personal, con su historia y su idiosincrasia, y esta, que es más o menos libre, según casos, se halla sometida a las normas y expectativas legítimas que rigen el mundo social (que no suelen ser las mismas para un cónyuge que para un amigo o vecino).

La definición de actor informal no excluye que pueda haber algún tipo de gratificación, contraprestación o expectativa patrimonial de por medio (donaciones y herencias), pues nunca serían estos ni un salario ni un precio. Estamos en el mundo de los arreglos y acuerdos que históricamente han engrasado la máquina del amor, el altruismo, la beneficencia, la tradición, la obligación, el sentido del deber y la reciprocidad (aunque sin que ello suponga que estos no puedan funcionar sin aquel lubricante, pues, de hecho, lo hacen muy a menudo).

La familia es el más importante de estos actores informales⁵. Lo ha sido tradicionalmente y parece que, a pesar del peso creciente de los amigos en sociedades que tienden a la individuación, lo seguirá siendo en el futuro. Los amigos –recién nombrados– y los vecinos son también actores informales. En ocasiones, unos y otros, familia, amigos y vecinos, se hallan insertos en redes y comunidades que brindan un contexto y un significado especiales a sus actos, aun cuando no den un apoyo práctico importante. Las “provisiones”, apoyos, ayudas, consuelos, que ofrecen estos actores informales se denominan, de acuerdo con el término al uso en la psicología comunitaria, “apoyo social” (Gracia 2009).

Cabría plantearse qué ocurre cuando actores, que son informales de acuerdo con nuestra primera definición, pues no son profesionales y no mantienen una relación formal entre sí, introducen ciertas formas y normas explícitas en su proceder. Ocurre esto, por ejemplo, cuando el trueque y la reciprocidad que se da entre íntimos y conocidos son –digamos– “modernizados” y surgen experimentos sociales tales como los bancos del tiempo: un servicio a cambio de un servicio en relaciones que no son binarias (“yo te doy, tú me devuelves”), pues lo importante en ellas es que el balance entre lo dado y lo recibido (por quien sea, aunque el receptor no haya hecho nada especial por el dador y sí por otras personas) esté equilibrado. En estos casos, es obvio que puede no haber una relación personal previa (y del mismo modo

⁵ Las funciones de bienestar de la familia han sido reconocidas en numerosísimos textos, incluso cuando dudan de la justicia de los arreglos o de sus sostenibilidad. Destacaremos los siguientes: Pérez Díaz, Chuliá y Álvarez Miranda 1998; Durán 2010, 2006 y 2002; Meil 2011.

puede no crearse con posterioridad al intercambio). ¿Siguen siendo estos actores informales? En nuestra clasificación, esta es la categoría que mejor se corresponde con esta realidad; podríamos asistir, con el crecimiento de fenómenos de este tipo, que son formas híbridas, a la modernización del apoyo social.

Debe advertirse que estamos hablando de actor informal y no necesariamente de proveedor informal, pues no presuponemos que este actor vaya a brindar personal y directamente un apoyo. Lo ha hecho a lo largo de la historia y ahí tenemos las narraciones de esposas, hijas y nueras abnegadas, y padres y madres sacrificados, entregados todos ellos al cuidado de los suyos. Pero el actor informal puede también pagar para que otro cuide (es también una solución tradicional), esto es, financiar los cuidados que se “compran” en el exterior. Dispondrá entonces de un abanico de posibilidades: desde la ayuda de un personal doméstico que se integra mucho en la vida familiar, hasta los servicios profesionalizados de una empresa con la que se mantienen relaciones formales que, por cordiales que sean, nunca son domésticas.

2.1.3. Los actores formales (privados)

Las definiciones aquí se quieren menos dilatadas, pues, efectuada la presentación anterior, se comprende bien, por puro contraste, qué es un actor formal.

Subsumimos en este apartado a las empresas (en sus diferentes modalidades) y a las entidades sin ánimo de lucro, muchas de las cuales (y esto tiende a ser pasado por alto) desempeñan, al igual que las empresas, actividades comerciales.

Nuestra distinción básica es, pues, la que separa los actores comerciales de los no comerciales. Los primeros se constituyen para producir o distribuir bienes y servicios y tienen ingresos por esta actividad que son la parte principal o única de su presupuesto. A menudo son nombrados como actores “de mercado”, pues operan con criterios de mercado y ofrecen la totalidad o una buena parte de sus bienes y servicios en el mercado (es decir, la comercializan), a cambio de un precio de mercado (esto es, económicamente significativo⁶). Su variedad es grande. Estos actores pue-

⁶ Son precios económicamente significativos los que influyen en forma importante en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y los compradores a adquirir. Un precio económicamente significativo, no obstante, no tiene que ser tan alto como para cubrir todos los costos de producción. En el otro extremo, un precio es económicamente no significativo si no es cuantitativamente importante ya sea desde el punto de vista de la oferta o de la demanda. Es posible que se cobren precios de este tipo para recaudar algunos ingresos o lograr una cierta reducción del exceso de demanda que puede surgir cuando se prestan servicios en forma totalmente gratuita, pero no tienen por objeto eliminar ese exceso de demanda. El precio sólo desalienta la demanda de las unidades con necesidades menos apremiantes, sin reducir apreciablemente el nivel total de la demanda. Véase el actual *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001* del Fondo Monetario Internacional, pág. 12, párrafo 2.32.

den integrar la economía formal o la informal (las empleadas del hogar que se hallen en situación irregular)⁷, desarrollar actividades financieras (una compañía de seguros o un banco) o no financieras (una empresa de servicios), ser grandes o pequeños, empresas de la economía social o no, lucrativos o no (en este último caso, por ejemplo, una fundación o asociación que vende sus bienes y servicios a un precio significativo⁸), etc.

Estos actores privados pueden ser no comerciales. Estamos entonces ante las *entidades sin ánimo de lucro* que *no* son de mercado y suministran a los hogares bienes y servicios gratuitos o a precios no significativos. Pueden, no obstante, realizar algunas ventas de producción de mercado como actividad secundaria.

Aunque no nos extendemos en estos actores, hay que advertir que todos ellos tienen, en materia de bienestar, un protagonismo que lejos está de ser irrelevante, si bien con las diferencias naturales según países y áreas de actuación.

2.1.4. Los empleadores

Este es un asunto diferente. Anteriormente hemos aludimos al gasto, bien imperativo, bien voluntario, que los empleadores realizan en beneficio de sus empleados. Ya Titmuss llamó la atención en 1958 sobre el *occupational welfare* (en un artículo sobre la división del bienestar incluido en Titmuss 1969). Es posible que la empresa y la administración pública (en su calidad de empleadores) estén llamadas a ser un actor importante y a ofrecer prestaciones, ayudas y subvenciones a sus empleados y familiares. Su protagonismo es importante en algunos países (piénsese en Japón o en Corea, también en Suiza o en los Países Bajos). Martin Rein es, junto a Titmuss y entre los autores clásicos de la política social, alguien que prestó atención a este actor (Rein y Wadensjö 199;, Rein y Turner 2001; Goodin y Rein 2001; Rein y Schmäl 2004).

Incluimos a los empleadores entre los actores privados. Adviértase, sin embargo, que esos empleadores pueden ser también públicos.

⁷ Adviértase que aquí la definición de "informal" es diferente a la usada anteriormente, y tiene más que ver con irregular, ilegal o sumergido.

⁸ Resulta evidente que mercado y lucro no son lo mismo. Las entidades sin ánimo de lucro (incluso cuando entran en operaciones comerciales) deben retener el excedente que generan por medio de sus actividades productivas para financiar actividades futuras destinadas a la realización de sus objetivos o distribuirlo entre unidades institucionales distintas a las unidades que las establecieron, controlan o financian (por ejemplo, para la ayuda de personas que no ejerzan ningún control sobre la organización).

2.2. Los actores públicos

El Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional que venimos utilizando, identifica dos unidades.

1. Las *unidades gubernamentales (o del gobierno)* son unidades institucionales⁹ cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno; tienen poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales dentro de un área determinada; asumen la responsabilidad de proveer bienes y servicios a la comunidad en su conjunto o a los hogares individualmente en términos no de mercado; efectúan pagos de transferencia para redistribuir el ingreso y la riqueza, y financian sus actividades, de manera directa o indirecta, principalmente mediante impuestos y otras transferencias obligatorias que reciben de otras unidades.
2. Un *fondo de seguridad social* es un tipo particular de unidad gubernamental que se ocupa de la operación de uno o más sistemas de seguridad social. Los fondos de seguridad social deben reunir los requisitos generales de toda unidad institucional, es decir, se deben organizar separadamente de las demás actividades de las unidades gubernamentales, han de mantener sus activos y pasivos separados de estas últimas y deben realizar transacciones financieras en nombre propio.

Nuestra legislación prefiere hablar de “sector público”¹⁰, que integra las siguientes unidades:

1. El sector Administraciones Públicas, que incluye los siguientes subsectores: la Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de la Seguridad Social.
2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior. (Muchas de estas entidades desempeñan actividades comerciales).

⁹ Una *unidad institucional* es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades (para esta definición y la exposición que sigue: Fondo Monetario Internacional 2001: 9 y 10).

¹⁰ Tomado de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cap. 1, art. 2°.

3. Las cuatro dimensiones del bienestar

La distinción analítica que presentamos en este apartado es básica y está muy extendida entre los estudiosos de la política social. “¿Quién paga? ¿Quién provee? ¿Quién decide? ¿Quién regula?”. Cuando conocemos las respuestas, podemos caracterizar la realidad de un país o de un programa o sector particular dentro de él¹¹.

3.1. La financiación

Esta es la primera de las dimensiones, muy importante, desde luego, aunque debe saberse que en el bienestar provisto no siempre hay un pago; no lo hay claramente en muchas de las realidades del apoyo social.

Conviene distinguir, desde el principio, financiación de ese otro concepto que es el coste o, planteado de otro modo, el coste económico de cualquier otro de los posibles costes, ya sean costes no económicos (coste moral o psicológico, relacional, de salud física o mental, etc.), ya sean costes de oportunidad. Estos son, desde luego, muy importantes en el caso del apoyo social.

¿Quién paga el bienestar? Acaso no haya pregunta más apremiante. Puede ser el Estado, desde luego, con fondos que recauda su administración tributaria (impuestos, por lo tanto) o con ingresos financieros. Puede ser también una caja de seguro, bien sea pública, semipública o privada, que se alimenta con cotizaciones que pagan obligatoria y regularmente los trabajadores y sus empleadores, los autónomos y otros, a unas tasas que fija el legislador (la Seguridad Social española sería nuestra gran caja pública de seguro; los seguros de enfermedad en algunos países de la Europa central constituyen ejemplos de cajas privadas de este tipo); también una caja de seguro privado cuando no se dan las condiciones antedichas, como los seguros médicos que conocemos en España o los seguros para la dependencia existentes en algunos mercados extranjeros. Puede ser una organización voluntaria, filantrópica, caritativa... puede ser, en definitiva, casi cualquiera de los actores que

¹¹ Cuando el propósito no es caracterizar una realidad, sino diseñar una reforma o un nuevo arreglo institucional, son otras las preguntas que convienen. “¿Quién *debe* pagar? ¿Quién *debe* proveer? ¿Quién *debe* decidir? ¿Quién *debe* regular?”. Cuando una sociedad está buscando una solución para un problema nuevo o se replantea seriamente modificar lo existente, son estas otras preguntas las que se hace. Son, como se ve, preguntas sobre lo bueno y lo deseable, que lo es por justo, por realista o por eficaz. Más allá de lo bueno, están, por otro lado, los juegos de intereses, las opciones de los electorados, la situación económica, las expectativas y las previsiones de futuro, la evolución de las mentalidades, etc. De este modo, nuevas preguntas se nos imponen: “¿Quién es probable que pague? ¿Quién es probable que provea? ¿Quién es probable que decida? ¿Quién es probable que regule?”. El futuro es un juego entre lo que hay, lo que es bueno, lo que se quiere y lo que es posible que haya.

hemos revisado anteriormente, excepto los netamente proveedores (actores de la economía informal y empresas no financieras).

Puedo serlo también, añadimos, el propio afectado o su familia, con dinero que sale de su bolsillo, cuando, sin obligación legal, el cliente decide que desea efectuar un gasto y elige entre las pocas o muchas opciones de que dispone.

Los hogares tienen ingresos que proceden de varias fuentes, incluida la Administración pública (en forma de prestaciones y ayudas). El mercado genera rentas en forma de salarios, gratificaciones, beneficios empresariales, intereses, dividendos, etc. Parte de esa renta es ahorrada y con el ahorro pueden comprarse activos que generan, con regularidad, nueva renta o que pueden ser más tarde enajenados (incluso pueden servir de base, como en el caso de la vivienda, para acuerdos con entidades financieras). Cuando las rentas de un hogar familiar son insuficientes, cabe la posibilidad de que la familia haga las aportaciones necesarias. Estos arreglos no son infrecuentes en muchos países y, entre ellos España, en particular en apoyo a los padres mayores.

3.1.1. Financiación pública *versus* financiación privada

La financiación es pública o es privada. Esta es la clasificación habitual.

Existe financiación pública, (1) cuando la financiación lo es por la vía de los impuestos o de los ingresos financieros del Estado, (2) cuando lo es por medio de cotizaciones, siempre y cuando se den dos circunstancias: (2.1) el pago de estas cotizaciones es obligatorio, (2.2) su cuantía, los requisitos de acceso a las prestaciones que generan y la naturaleza de las mismas son determinados por los poderes públicos. La financiación que no reúna estos requisitos será, en principio, privada.

El primer supuesto no ofrece dudas: pocas cosas hay más públicas que los tributos y la deuda pública. El segundo, sin embargo, requiere desarrollo. Nos presenta la realidad de muchos esquemas de protección social basados en el seguro. Se observará que se presentan en él dos condiciones: la obligación legal y la fijación pública de cuotas y condiciones. Cuando se cumplen ambas, importa poco que la caja del seguro sea privada y que sea ella misma, y no una oficina tributaria o un fondo público, quien recaude esas contribuciones. Como ya hemos comentado, basta repasar buena parte de los seguros de enfermedad europeos para comprobar que esto es así. ¿Qué ocurre, sin embargo, cuando se da sólo una parte y nos encontramos con que hay una obligación legal de seguro frente a ciertas contingencias, pero se deja en manos de las cajas –no sin regulación y control, como es natural– la determinación de las cuotas, de las prestaciones o de ambas? Comprobamos que la definición de público y privado, en lo que a financiación se refiere, es menos automática de lo que tendemos a presuponer.

Esos casos difíciles o mixtos, híbridos, como se les quiera denominar, son dignos de atención. No son –téngase en cuenta– casos teóricos, pues sistemas de este tipo

existen en Australia, Suiza y los Países Bajos, para las pensiones de jubilación (Rein y Turner 2001), ni son casos que hayan dejado de ser atractivos (todo lo contrario, su actualidad es máxima).

Por otro lado, entendemos bien que no hay financiación pública cuando es el individuo o su familia quien paga con dinero que "saca del bolsillo". ¿Qué ocurre, sin embargo, cuando una parte del dinero de que se dispone, procede de una prestación o subvención o se tiene porque, gracias a una deducción fiscal, se han pagado menos impuestos? La financiación seguirá siendo privada en el caso de una prestación inespecífica (jubilación, desempleo, incapacidad) y pública en el de una prestación específica (señalada para un uso), o en el caso de una subvención o un beneficio fiscal destinados a promocionar una conducta o acto; semipública, en todo caso, si no cubre la totalidad del gasto.

3.1.2. Financiación individual *versus* financiación colectiva

Este es otro sistema de clasificación. En la financiación colectiva hay mutualidad de riesgos y puede haber –aunque no es parte de la definición– solidaridad a favor de los grupos con más necesidades o de las rentas más bajas. "Unos por otros", los sanos por los enfermos, los que no tienen niños por los que sí, los empleados por los desempleados, los jóvenes activos por los jubilados... en esto consiste la mutualidad. "Unos a favor de otros"... esto ocurre a veces, en el Estado y, en menor medida, en algunas iniciativas privadas solidarias. Es un *plus* a la mutualidad. A conciencia se decide que los que menos tienen van a ser más apoyados. En cualquier caso, el modo de funcionar con un esquema colectivo es el mismo. Uno paga, en forma de impuestos o de cotizaciones al Estado, o en forma de primas y cuotas a los seguros privados. Se asocia, por voluntad o a la fuerza, con otros que hacen justamente lo mismo: pagar para protegerse de un riesgo y compartir ese riesgo con otros. Estos "otros" son, según casos, bien cotitulares (de la seguridad social o de una compañía), bien compatriotas en un país cuyo Estado arregla colectivamente una parte de la vida social y personal de sus ciudadanos.

Son soluciones colectivas, pues, aquellas en las que la financiación procede de cualquiera de estas tres fuentes: los seguros privados (al menos los que no son una forma de ahorro disfrazada), con las primas de sus suscriptores; el Estado, con los impuestos; las cajas de los seguros, con las cotizaciones o cuotas de los asegurados y de sus empleadores (cuando los hay).

La financiación individual es sencilla de explicar: (1) se paga (en dinero) por lo que se recibe (en bienes y servicios) o (2) se recibe (en dinero) por lo que se aportó (en dinero, mediante pagos regulares u ocasionales). Soluciones individuales son tanto las que produce el ahorro privado (con el que un hogar financia sus necesidades de bienestar), como las que resultarían de una pensión de jubilación de las llamadas de

“capitalización”, tanto si son privadas como si lo son de la seguridad social (son, en definitiva, una forma de ahorro a largo plazo sometido a ciertas restricciones de disposición). Con ese dinero, que –insistimos– no es ni más ni menos de lo que a uno le corresponde, se pueden pagar los servicios necesarios. La solución, en ambos casos, es individual: no hay mutualidad, no hay solidaridad. Tan individual es, que los activos ahorrados (si no son gastados) y las pensiones generadas (si el titular fallece antes de hora) son transmitidos en herencia.

Queda claro que “colectivo” y “público” son dos nociones diferentes: una solución puede ser colectiva y privada. Queda claro, de igual modo, que “individual” y “privado” son dos nociones que tampoco deben ser confundidas: una solución puede ser individual y pública. El cuadro que sigue pretende hacer visible esta diferencia elemental.

Cuadro 1

Financiación (ejemplos)	Privada	Pública
Individual	Ahorro; activos inmobiliarios y financieros. Pensiones privadas .	Pensiones públicas (sistema de capitalización).
Colectiva	Seguro privado de salud.	Pensiones públicas (sistema de reparto). Cualquier prestación pública universal (p. e. en sanidad o educación). Cualquier prestación pública asistencial o selectiva (p. e. en servicios sociales).

Fuente: *Elaboración propia*

3.2. La provisión

Con independencia de quién paga –cuando hay pago– hemos de saber quién provee¹², cuestión que es sólo relevante para el caso de los servicios¹³.

¹² Algunos hacendistas hacen una distinción entre provisión y producción. La *provisión* se define de acuerdo con quién asume la responsabilidad directa de los servicios frente al usuario; la *producción*, a la vista de la titularidad del agente que produce el bien o servicio (Albi, González-Páramo y López 1997: cap. 6).

¹³ Asunto diferente es el de la colaboración en la gestión de una prestación económica. Estamos, en ese caso, ante situaciones bien conocidas como la de la colaboración, en España, de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la gestión de algunas prestaciones de la Seguridad Social.

Pongamos un caso. La seguridad social, sanidad o un departamento de bienestar social están obligados a una prestación de servicios. Ellos pagarán, eso es evidente (la financiación será, pues, pública). ¿Serán también los provisosores? Puede que hayan decidido que, en lo que a un determinado servicios se refiere, es mejor contratarlo fuera. Es una opción: prestan pero no proveen. En fin, que prestación y provisión no van automáticamente unidas: son, sencillamente, dos dimensiones diferentes, claras y distintas.

De nuevo, podemos decir lo mismo. De los actores reseñados anteriormente, cualquiera puede ser provisor. Pensemos en algún sector o programa, por ejemplo, los cuidados a las personas dependientes. La familia ha sido tradicionalmente –a qué decir– la gran provisor y lo ha sido hasta fechas recientes. Sabemos de la larga tradición provisor del Estado y de muchas de las cajas de seguro, al menos cuando son públicas (como nuestra Seguridad Social). Sabemos también que algunas cajas de seguros y compañías de seguros privados deciden ser ellas las que proveen el servicio, con instalaciones que son de su propiedad o que controlan, y con personal bajo salario o bajo cualquier otro régimen que les vincula a la entidad. Es más inusual, porque suelen preferir la contratación externa o el dar simplemente el dinero “y ya está”; pero sucede. No podemos olvidar, por otra parte, que incluso en los países con menor desarrollo de la oferta privada, nunca ha dejado de haber oferta empresarial (residencias, centros de día, atenciones geriátricas y gerontológicas, etc), por insuficiente y cara que pueda parecer. Tampoco que las familias siempre se las apañaron para encontrar a alguien de más o menos confianza que cuidara, mejor que peor, a sus dependientes. En fin, la nómina de provisosores en potencia es extensa.

La clasificación al uso vuelve a ser la de público-privado: la provisión estará bien en manos públicas, bien en manos privadas.

3.3. *La decisión*

Hay una respuesta rápida: el legislador, en el Estado, mirando por el bien y los intereses de los ciudadanos; los gerentes y los consejos de administración, en el mercado, buscando atraer y contentar a los clientes; la familia, en su propio mundo, con atención especial a las necesidades y singularidades de cada uno de sus miembros; cada sujeto, cuando paga un servicio con dinero que “saca de su bolsillo”.

Esta respuesta, aunque idílica y normativa, contiene verdad suficiente como para cerrar esta dimensión. Nuestro esfuerzo, no obstante, va dirigido a que nuestro marco analítico incorpore la consideración de cuál es el margen de elección que se deja al beneficiario o receptor del bienestar.

¿Quién decide sobre los servicios? ¿Quién los proveerá, de qué manera, en qué cantidad, con qué control por parte de la persona interesada o de su familia? La

libertad de elección no lo es todo, desde luego, pero es algo que el ciudadano de las sociedades del bienestar valora, tanto con respecto al Estado como con respecto a las empresas, también en relación con la propia familia. Los mercados han consolidado esa práctica en otras esferas de la vida, la crítica de las burocracias impersonales y del poder de los profesionales no ha sido fútil y la aspiración moderna a una vida con menos constricciones no tiene retroceso. “¿Quién decide?” ha pasado a ser una pregunta que no puede ser rehusada. ¿Ellos o yo? ¿Los burócratas, los médicos, los trabajadores sociales, trabajen para el Estado o para el mercado, todos esos que creen saber lo que me conviene, o yo? ¿Mi familia o yo? La era en que las decisiones se tomaban arriba y la gente, incompetente y agradecida, obedecía, parece haber llegado a su fin. La relegación de los deseos e intereses propios a favor de una familia que “sabía lo que es mejor”, y que, a cambio de mucho sacrificio y cariño, pedía el silencio y la conformidad de las personas cuidadas o ayudadas, puede que no se sostenga en lo sucesivo. Ocurre que, en una sociedad de individuos, aspiran estos, tarde o temprano, al control sobre sus vidas. Emergen, para bien y para mal, tanto el individuo que, celoso de su autonomía, rehúye los controles de su familia, como el consumidor soberano y exigente, tanto frente al Estado como frente a la empresa, incluso frente a la entidad no lucrativa con la que se relaciona.

El poder de decisión dependerá, claro está, del espacio que deje quien financia o provee y de la existencia de alternativas reales de provisión. Si la prestación (bien pública bien privada) es esta, y “la coges o la dejas”, el margen es pequeño, se diría que nulo. Sucede lo mismo cuando uno no puede escoger a su nuera, porque es la que es, o cuando la familia, a costa de renunciadas y privaciones, paga aquello que considera, ella, que es lo mejor. El mundo social se presenta, de este modo, constreñido, lleno de impedimentos y de obligaciones, escaso, como lo ha sido desde los tiempos inmemoriales. Pero tampoco hay elección si no hay alternativas, como cuando hay un solo periódico o un solo doctor en el pueblo. Seguramente el espacio de la elección deberá estar poblado de las especies más variadas, provisorios de uno y otro tipo, soluciones varias que se ofrecen y que compiten entre sí, con ofertas para todos los gustos y también –en una sociedad comercial, es algo que está ahí– para todas las posibilidades.

Quien quisiera clasificar los países, los programas o los sectores debería utilizar la categoría “locus de control” (lugar en el que se toman las decisiones) y considerar que este puede estar en uno mismo (locus de control interno) o fuera (locus de control externo), sin olvido de todas las realidades intermedias.

3.4. *La regulación*

La regulación, en el sentido al menos en que se usa aquí, es necesariamente pública; sólo las autoridades públicas pueden ejercerla.

Normalmente nos hemos de encontrar con dos definiciones de regulación:

1. "Se entiende por regulación aquella forma de gestión pública dirigida a conseguir los fines del regulador (el Estado) mediante la modificación del entorno en el que se desenvuelve un agente económico que posee autonomía de decisión: empresas privadas, organismos públicos, consumidores, entidades no lucrativas, etc. La regulación opera mediante la fijación legal de objetivos, estándares o restricciones que los agentes afectados –ajenos a la jerarquía estatal– deben satisfacer o respetar, sin perjuicio de la autonomía de sus decisiones, tanto para alcanzar los objetivos regulatorios como respecto de las demás dimensiones de su actividad" (Albi, González-Páramo y López 1997: 49).
2. La regulación alude a "un control prolongado y localizado, ejercitado por una agencia pública, sobre una actividad a la cual una comunidad atribuye relevancia social" (P. Salanick, cit. por Muñoz Machado 2004: 1.173). El énfasis aquí recae en el carácter continuo del seguimiento de una actividad (y menos, por ejemplo, en la producción de normas), esto es, en el análisis constante de las situaciones y la creación incesante de soluciones, y en la proximidad a la actividad regulada. Tal control exige la utilización de poderes de diverso signo: algunos tienen carácter normativo y se traducen en reglamentaciones; otros, sin embargo, consisten en la supervisión del ejercicio de la actividad; otros en la ordenación del funcionamiento del mercado; pueden concurrir también el poder de resolución de controversias y el poder sancionador.

4. Los modelos de regímenes de bienestar

Con las variables que hemos señalado (actores y dimensiones) nos salen mil combinaciones posibles. Reduciremos ahora las soluciones a tres: familia, Estado y mercado (que es ahorro y seguro privado) y crearemos, a partir de ellas, modelos o tipos ideales.

Al proceder de este modo, recuperamos la terminología corriente en el medio y conectamos con las categorías al uso. Recordemos a Richard M. Titmuss y su sencilla y quizá desfasada clasificación entre países que se acogen al modelo residual, al basado en el logro personal-resultado laboral o al modelo institucional redistributivo (Titmuss 1981). Las soluciones de familia y mercado están encerradas en su modelo residual (hay Estado, desde luego, pero menor); la solución Estado se correspondería con sus otros dos modelos: el contributivo y el institucional (idealmente, para gente como Titmuss, este último era la cumbre de la solución "Estado"). Debe quedar claro que modelo y solución son, al menos en sentido estricto, diferentes: el modelo de la familia es aquél en el que la familia es la solución predominante o hegemónica, el modelo del mercado aquél en el que imperan las soluciones de mercado (ahorro y seguros) y el modelo del Estado aquél otro en el que la hege-

monía la tiene este. Téngase claro que predominio, imperio y hegemonía no significan monopolio.

Cuadro 2

PROVISIÓN	FINANCIACIÓN	<i>Soluciones privadas</i>	<i>Soluciones públicas</i>
		<i>Soluciones individuales</i>	Mercado: el ahorro
<i>Soluciones microlectivas</i>	La familia	La familia "a sueldo" del Estado (un sinsentido)	
<i>Soluciones colectivas</i>	Mercado: el seguro	El Estado	

Fuente: *Elaboración propia*

4.1. Y sin embargo, el mundo es más complejo

El Estado financia y provee todas las prestaciones, lo regula y ordena todo con mentalidad de regimiento, deja poco margen a la decisión individual o a la elección entre soluciones... es una opción. Es el individuo quien financia el bienestar que necesita o prevé necesitar, es él quien decide hasta el último extremo en todo aquello que afecta a su vida (desde cuánto ahorrar para el futuro a si desea o no una póliza médica que le cubra la cirugía estética en casos de accidente), quien, a la vista de la oferta, elige el producto o la compañía que más calidad, mejor precio o más confianza le aseguran... es otra opción. Es la familia quien se ocupa de todo, apoya a los adolescentes con problemas, acoge a los cuñados desempleados, cuida a los nietos y, cuando alguno de sus hogares no puede, paga en su nombre ya la guardería, ya el médico... también es una solución.

En política social se habla mucho de Estado, mercado y familia y se supone –con más o menos acierto– que es uno u otro de esos tres actores quien lleva, según países y modelos, la voz cantante, si no todo el protagonismo. En el reparto, al resto de los actores siempre les toca papeles menores, siempre en dependencia de las primeras figuras.

Y sin embargo, el mundo es más complicado. Los modelos que hemos esbozado son, como se comprueba a primera vista, muy cerrados. Hay más combinaciones, y siempre pecamos, en nuestras descripciones, de parcialidad. ¡Cuántas veces no habremos leído que el Estado de bienestar español es residual y familiarista! Quienes esto escribían seguramente querían decir que, en ausencia de una cobertura universal de las pensiones (algo que sólo se dio hace años en Escandinavia) o de una cobertura contributiva muy amplia de las prestaciones de desempleo, las prestaciones asistenciales adquirirían protagonismo (aunque nadie se preocupaba de comprobar si era mayor o menor que en el resto de países). Esto, bien entendido, no es residualidad. Con lo de familiarismo, querrían decir que en nuestro país las personas mayores, los enfermos, los incapacitados y los niños eran cuidados preferentemente en el seno de la familia, con el recurso a personal doméstico y con la ayuda, en ocasiones, de prestaciones de la seguridad social (por ejemplo, la de gran incapacidad). Esto es familiarismo, pero en este campo concreto (y no en otros), y algo a matizar, por cierto, tras los últimos desarrollos normativos.

Algo parecido ocurre con los Estados Unidos, el país del mercado y del dinero, de la frontera y de una desconfianza congénita hacia el Estado. Si quien afirma que allí no hay Estado conoce la Seguridad Social norteamericana y su sistema educativo, que consume una parte no despreciable de la riqueza nacional, está autorizado a la expresión equívoca. En caso contrario, estaremos ante una afirmación exagerada en exceso. No hay en este país, ciertamente, un sistema público de salud, tan sólo un aparato público muy asistencial y selectivo; los norteamericanos son dejados al albur de los seguros. Tomemos, no obstante, el modelo de “mercado”; la idea de que el mercado lo domina todo, con prevención. Quizá aquí deberíamos visitar algún hipotético tiempo pasado o leer alguna novela de ciencia-ficción para encontrar una hegemonía rotunda e irrestricta del mercado. No nos olvidemos de que, aun en el peor de los casos, estamos hablando de naciones que tienen un gasto público por encima del 35% de su riqueza.

Viajemos ahora a Escandinavia, la noche del individuo, el imperio del Estado, según sus críticos, que mantienen sus afirmaciones después de que el modelo haya entrado en crisis y haya sufrido remodelaciones importantes. A la sombra del Estado –se afirma– se marchitan las otras especies. Y sin embargo, hay familia, las parejas se reproducen, los abuelos tienen nietos y algunos quieren participar de su crianza, la gente ahorra, hay bancos, compañías de seguros, empleadas del hogar, economía sumergida; los buenos amigos cuidan de sus amigos y algunos se consagran a la amistad; las asociaciones hacen su trabajo; las confesiones religiosas (aun con

las iglesias vacías) mantienen su protagonismo; destacan sus asociados, muy activos, muy motivados; el mundo sigue; hay personas que rechazan la prestación pública porque desean cuidar a los suyos o porque desean ser cuidados por los suyos. Especies varias, pues, incluso en Escandinavia. (Aunque se dirá, y no sin razón, que todo depende en definitiva de su peso y significado *relativos*, como también ha de suceder con la familia o el mercado).

Mirar y no ver constituye una experiencia cotidiana. Hay que ver que aunque la etiqueta diga "familia"; hay más; que cuando se nombra al mercado, quedan detrás otros que no son mercado; que el Estado nunca acaba de desalojar de la sala a los otros actores (hasta el momento, y hablamos de países con democracias liberales).

Resulta además muy conveniente, entre otras muchas, cumplir con la precaución que sigue: lo que sirve para un área, puede ser inútil para otra. Resulta de este modo que en España queda asegurada una fuerte presencia del Estado en casi todas las áreas, excepto en los cuidados a los dependientes¹⁴, tengan estos la edad que tengan, o en el campo de la enfermedad mental. Aquí la familia lo es (lo ha sido al menos) casi todo, porque tampoco hay una oferta mercantil o no lucrativa amplia y variada. Resulta además que este Estado se presenta con distintas caras según a quien mire, y así tenemos en España una seguridad social contributiva, una sanidad y una educación universales (o casi, en el primer caso) y unos servicios sociales más bien residuales y asistenciales. La parquedad se vuelve inaceptable; en asuntos como estos debería ser evitada.

4.2. *La irrupción del pluralismo normativo*

El pluralismo de bienestar¹⁵ nos aleccionó al respecto. ¡Era tan sencillo! Todos esos otros actores estaban ahí, siempre lo habían estado. No eran residuos, ni "supervivencias feudales". Están ahí, ahí mismo, delante de nosotros. Esa era la parte descriptiva de todos aquellos a quienes gustaba presentarse como pluralistas o decían trabajar desde la economía mixta del bienestar. Hasta aquí no había propuesta: los sociógrafos dicen sólo lo que hay. Muchos de ellos, no obstante, sí postulaban un cambio. Su deseo de pluralidad, sus otras convicciones, su realismo, les llevaban a sugerir la conveniencia de que las fuentes no estatales cobraran mayor protagonismo. Es este el pluralismo que recomienda, aprueba o simplemente comprende que

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

¹⁵ Aunque esta propuesta tiene ilustres predecesores (claramente William H. Beveridge), puede hablarse con propiedad de pluralismo de bienestar a partir de los años 1980, y quizá a partir de la publicación en 1978 del informe Wolfenden sobre el futuro de las organizaciones voluntarias (Committee on Voluntary Organisations 1978).

nuestras naciones reduzcan la presencia del Estado. Sus proponentes son liberales, son conservadores o son radicales.

Aquí comenzaban las diferencias. El liberal tiende al mercado y la sociedad civil, el conservador a la familia y las instituciones sociales tradicionales, el radical ansía una contraparte social donde se ejerza la democracia de verdad y donde se impugnen los valores dominantes. Estoy comprometido ahora, sin embargo, con otra distinción, la que hacemos cuando separamos a los intervencionistas de los no intervencionistas, a los más intervencionistas, de los que lo son menos.

Lo que importa es saber que una parte de este pluralismo espera que el Estado haga su papel. Será este nuevo, indirecto, por actor intermedio; usará de instrumentos fiscales, de la orden, de la propaganda. No es el papel acostumbrado, pero es un papel. Cuando es extenso y el actor que lo interpreta (el Estado) tiene presencia y carácter, estamos autorizados a hablar de una especie de "política social por otros medios".

4.3. *Los modelos contemporáneos*

El cuadro 2 necesita actualización, que es la que sigue. Se verá que los planteamientos del pluralismo de bienestar quedan recogidos en la columna central y que en ella se deslindan dos áreas. No podemos evitar las simplificaciones y más cuando acudimos a la representación visual. Con ello se ha querido reconocer la existencia de dos versiones del pluralismo, una más intervencionista que la otra. Dar nombre a cada una de ellas es siempre difícil. Se entiende bien la alusión a un Estado que activa, capacita o anima. Avivar, excitar, mover o acelerar, infundir vigor, dar calor y vida, hacer a alguien apto... por suerte, aún nos sirve el lenguaje ordinario. Cuando el Estado es menos enérgico, siente que no hay razón para el activismo o asume que no debe empeñarse en insuflar tanta vida a un cuerpo que, a fin de cuentas, no está muerto ni tampoco demasiado enfermo, nos encontramos con otra variante, de difícil bautizo. "Estado colaborador" es una expresión posible, mejor, desde luego, que otras como la de "Estado cómplice", secuaz, sicario de las poderosas fuerzas de lo privado.

Cuadro 3

	Soluciones privadas	Soluciones mixtas <i>(según cuáles sean, se acercan más a un polo o al otro)</i>		Soluciones públicas
Soluciones individuales	El ahorro	←	→	El Estado como gestor de capitales privados
Soluciones microelectivas	La familia	El Estado colaborador	Estado activador	La familia a sueldo del Estado (<i>nonsense</i>)
Soluciones colectivas	El seguro			El Estado
		La política social por otros medios		

Fuente: *Elaboración propia.*

5. Las políticas públicas

Es el tiempo de clasificar las políticas públicas de que dispone un Estado.

Dado nuestro marco, se entiende que el campo de la intervención de las políticas públicas es el régimen de bienestar y no la protección social y, en consecuencia, que la misión de estas no es tejer una malla tupida de protección social, sino diseñar un buen régimen de bienestar (que es algo más que tejer aquella malla). Admitamos que los términos no son los más adecuados, pues “diseñar” tiene resonancias demasiado racionalistas y “régimen” alude a una realidad no mecánica que no parece querer dejarse diseñar; en política siempre presuponemos más coherencia e integración de la que realmente puede llegar a haber. Con todo, la idea sigue en pie.

Esta parte está dedicada a presentar las políticas públicas que tienen que ver con esta misión. Se le presentan al lector los que podemos denominar “los dos brazos del gobierno”: el que produce protección social y el que apoya a los actores privados. La idea subyacente es que el mejor gobierno es ambidextro y puede usar

ambas manos, incluso al mismo tiempo y, como logro máximo, al unísono (conjuntamente y en armonía).

Los gobiernos, desde luego, hacen más que prestar directamente o apoyar a terceros. Nos fijaremos en sus funciones de coordinación y cooperación, tanto cuando tratan de coordinar sus propios poderes y organizaciones y les animan u obligan a que colaboren o cooperen entre sí, como cuando dirigen su mirada al exterior, miran de coordinar todo el conjunto de recursos existentes, tanto públicos como privados, y buscan la colaboración o cooperación con los actores privados. De este modo, nos estaríamos manejando con un cuerpo con cuatro brazos (véase el cuadro de doble entrada que presentamos más adelante).

5.1. *Clasificación de las políticas públicas*

En el cuadro que sigue presento las opciones que considero relevantes en materia de bienestar. Las “políticas dirigidas hacia el interior” tienen como objeto el Estado, esto es, el gobierno, la Administración pública y los demás poderes públicos, y buscan bien (A) la creación, ampliación o mejora de las prestaciones públicas (casilla 1), bien (B). la colaboración y cooperación llamada “interadministrativa” y la coordinación de todos sus recursos, programas e iniciativas (casilla 3).

Las “políticas volcadas al exterior” se dirigen hacia el resto de los actores relacionados con el bienestar, y persiguen (A) su “fomento” (casilla 2), y (B) que se coordinen entre sí y con los recursos, programas e iniciativas públicas, así como que colaboren y cooperen¹⁶ entre sí y con los poderes públicos (casilla 4). La expresión “fomento” viene utilizada a modo de vocablo-síntesis o vocablo-paraguas (en el cuadro cumple esta misma función la expresión “asignación de recursos”, entendidos estos en un sentido amplio; con ella también tomamos la parte por el todo). Nos referimos a un Estado que (o al Estado cuando): (1) regula el bienestar y constriñe e impone límites, que son prohibiciones, deberes y obligaciones para los actores del mismo, (2) fomenta, apoya, facilita e incentiva las soluciones privadas, (3) persuade y educa a favor de la responsabilidad personal, el cuidado de los próximos, la iniciativa privada, el civismo y la solidaridad, (4) previene la aparición de los problemas que producirán situaciones necesitadas de atención, y (5) preserva las instituciones, las prácticas y las experiencias en cuyo interior, por ejemplo, la gente cuida y aprende el significado y la importancia de cuidar o aquellas formas sociales y culturales que previenen la exclusión social o atemperan la dureza de la misma.

¹⁶ En principio, la cooperación es la relación que se produce entre dos organizaciones cuando actúan conjuntamente, para la resolución de un problema común, mientras que la colaboración surgiría cuando una organización ayuda a otra en el ejercicio de las competencias de esta última (Ortega 1996: 250).

Cuadro 4

	Hacia el interior <i>La política de bienestar tradicional</i>	Hacia el exterior <i>La política de bienestar por otros medios</i>
Asignación de recursos	Política de la protección social 1	Política de fomento de los actores privados 2
Colaboración, cooperación y coordinación	Política de refuerzo de las relaciones interadministrativas 3	Política de la gobernanza y de los esquemas conjuntos público-privados 4

Fuente: Elaboración propia.

La política de la gobernanza y de los esquemas conjuntos (casilla 4) requiere una breve explicación, en particular la primera alusión.

El término gobernanza se utiliza al hablar de los procesos de toma de decisión en relación a asuntos de carácter colectivo. La gobernanza, a diferencia de otras aproximaciones que defienden que la toma de decisión que concierne a lo público puede efectuarse unilateralmente y mediante el control jerárquico, parte de otro estilo de gobierno. Nos remite a aquel sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establece las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión, con especial insistencia en los poderes públicos, por un lado, y las entidades privadas por otro: "la gobernanza se refiere al proceso mediante el cual [estas] ejercen poder y autoridad e influencia y participan en el diseño de políticas y en la toma de decisiones en asuntos de la vida pública y el desarrollo económico y social. Gobernanza es una noción más amplia que gobierno. La gobernanza implica una interacción entre las instituciones formales y la sociedad civil" (International Institute of Administrative Sciences 1996: 6).

5.2. *La política de fomento de los actores privados*

"Políticas de fomento de los actores privados" es una frase práctica y que se entiende bien. Conviene ahora, en un apartado más analítico, buscar algo más de precisión, pues, como se verá, estamos nombrando el todo por la parte.

Un actor puede actuar o hacer que otros lo hagan, para lo que tendrá que mover su voluntad, cambiar su conducta, alterar el modo como proceden. El Estado como

actor cuenta, más que ningún otro, con los recursos del poder político para ello (más que ningún otro porque posee en grado sumo la fuerza, la influencia y la *auctoritas*). Entiéndase por poder no tanto “la capacidad de imponer límites y privaciones a la capacidad de decisión de los demás, obligándoles a conductas no queridas por ellos” (Vallés 2000: 33), cuanto, en un sentido más amplio, la capacidad que tiene un actor de conseguir que otro actor siga sus directrices o cumpla con cualesquiera otras normas que apoya, no sólo por medio de la obligación (pues cuenta también con la remuneración y la persuasión) y no sólo hacia conductas no queridas por ese actor (bien puede ser el caso de conductas que sí son queridas pero que se ven dificultadas por las circunstancias). Para ello cuenta con diferentes instrumentos, opciones o herramientas (de todos esos modos han sido llamados).

Los ejemplos de conductas deseadas (por unos o por otros) en el campo del bienestar son múltiples: que los padres separados y divorciados paguen sus pensiones alimenticias, cosa que disminuiría en algo la pobreza infantil; que los matrimonios y las parejas aprendan a enfrentarse a las dificultades de la vida y a gestionar sus conflictos, expectativas y emociones de manera que sean más fuertes y duraderos y ofrezcan a los hijos pequeños un marco de vida menos turbulento o desestructurado; que la gente ahorre y prevea; que se haga voluntaria o socia de una entidad no lucrativa; que el tercer sector se torne más activo e innovador; que las empresas y las familias adineradas practiquen la filantropía; que los empleadores destinen una parte de sus beneficios a ventajas sociales para sus empleados o a financiar programas de acción social o desarrollo local en su entorno; que las personas se cuiden más y miren por prevenir ciertos males; que los familiares atienden a sus allegados; que las personas sientan simpatía hacia los extraños y cultiven una solidaridad que vaya más allá del círculo de los próximos; que la oferta mercantil sea más variada y barata; etc.

5.2.1. Políticas de la oferta contra políticas de la demanda

Una parte de lo que hace el Estado es intervenir para hacer posible una transacción económica. En economía se acostumbra a hablar de política de la oferta y política de la demanda, según hacia donde se dirijan los esfuerzos y en qué se haga hincapié. La primera de estas políticas hace posible la oferta (esto es, que los productores concurren con sus productos, lo que en buena medida significa que decidan invertir en el sector del bienestar y no en otros) o, cuando menos, la facilita o la mejora (en precio, calidad y variedad). Para ello reduce o elimina los obstáculos y las rigideces con que se encuentra su aparición o desarrollo, bien se hallen estos en el derecho privado (constitución de sociedades, oferta de productos financieros, regularización de extranjeros), bien en mercados tales como el de trabajo (rigideces frente a la economía informal o el trabajo a tiempo parcial) o el financiero (créditos escasos o caros), bien en la fiscalidad (impuestos elevados), bien en la formación (escasez de personal cualificado). La política de la demanda dota de capacidad de pago a

los hogares (subvenciones, becas, beneficios fiscales, fomento del ahorro) y les anima al recurso a ciertas soluciones (las de mercado) que antes eran desconocidas o que estaban estigmatizadas. Obviamente pueden implementarse medidas orientadas a ambos lados, bien al mismo tiempo (aunque con diferentes énfasis), bien consecutivamente, pues “todo suma”.

Podríamos llamar también política de la oferta a todo lo que hace el Estado para que la familia y el mundo no mercantil (en conjunto, claro está, y no todas y cada una de sus unidades) mantengan lo que un economista llamaría “su producción de bienestar” o la incrementen, pues al fin y al cabo la política de la oferta hace hincapié en “las medidas que influyen en la oferta agregada o en la productividad potencial”.

5.2.2. Políticas de ordenación y políticas de fomento

Los juristas del derecho administrativo parten (aunque la enmienden) de una vieja clasificación que publicó Jordana de Pozas en 1949, que es la que distingue entre actividad administrativa de *policía* (o actividad dirigida al mantenimiento del orden público mediante la limitación de las actividades privadas), actividad administrativa de servicio público (o actividad de satisfacción de una necesidad pública por los órganos de la propia Administración) y, finalmente, actividad administrativa de fomento (o acción de promoción de actividades privadas que satisfacen necesidades públicas o son de utilidad general, sin utilizar medios de policía ni de servicio público).

Esta clasificación puede ser “reconvertida” para las políticas públicas (que, obviamente, son más que una suma de actividades administrativas), de modo que se genere una tripartición de las políticas públicas en políticas de policía (o mejor, de ordenación, término más contemporáneo), políticas públicas de servicio público (o de prestación) y políticas públicas de fomento. En este apartado consideramos la primera y la tercera. Abundemos en los conceptos de ordenación y de fomento.

A. Ordenación

Los nombres que ha recibido esta actividad son varios, todos a partir de la necesidad de modernizar el antiguo nombre de “policía” y evitar confusiones semánticas: coacción (Garrido Falla 1989), ordenación, intervención y limitación de la actividad de los particulares (Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega 1996), limitación en la libertad y derechos de los particulares (Parada 1993), ordenación de las actividades privadas (Santamaría Pastor 2002), actividades de ordenación y control (Sánchez Morón 2010), etc. Se nos ocurre que podrían ser nombradas como actividades constrictoras (el vocablo “constricción” tiene la ventaja de remitirnos tanto a la obligación como a la prohibición).

El propósito de dichas actividades es procurar el buen orden de la colectividad y asegurar que la conducta de cualesquiera sujetos se desarrolle de manera conforme a los intereses generales, o, al menos, que se realice sin causar lesión a los mismos. Sus principales técnicas son: (i) la ordenación normativa, (ii) el control preventivo del ejercicio de derechos o actividades (principalmente, la autorización) y (iii) la limitación a través de órdenes, mandatos y prohibiciones (Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega 1996).

B. Fomento

En la literatura de los juristas de la administración el “fomento” es una de las actividades de la Administración. El nombre lo acuña Jordana de Pozas en su afamado artículo de 1949, aunque convive con otras denominaciones, como “promoción, estímulo y orientación” (Santamaría 2002: 344).

Las características materiales de esta actividad se deducen de la evolución histórica: “Desde los tiempos en que el Estado comienza a considerar como un objetivo primordial el bienestar de los súbditos y el incremento de su riqueza, se pone de manifiesto que diversas actividades que llevan a cabo los sujetos privados presentan un grado de coincidencia natural con los objetivos de interés general que persigue institucionalmente la Administración: son actividades cuya realización es deseable desde el punto de vista del Estado, pero que este, por razones muy diversas, no puede emprender por sí solo. Por ello, frente a dichas actividades no cabe otra actitud que estimular a dichos sujetos a desarrollarlas y, en su caso, orientarlas de manera que se optimice el beneficio colectivo que generan y se eviten eventuales desviaciones en su ejecución” (Santamaría 2002: 344).

Los beneficios o ayudas que se utilizan para tal fin pueden ser clasificados del siguiente modo: (1) beneficios o estímulos honoríficos, (2) beneficios o estímulos económicos (primas; subvenciones a fondo perdido o no; exenciones, bonificaciones o desgravaciones fiscales; exenciones o bonificaciones de otras contribuciones de Derecho público, como las cotizaciones a la Seguridad Social; facilidades para el acceso al crédito oficial o, incluso, al privado, etc.) y (3) beneficios jurídicos (beneficio de la expropiación forzosa; beneficio de implantación en una clase de suelo en la que, como regla general, esta no es posible; preferencia para determinadas concesiones de dominio público, etc.).

Estos incentivos se corresponden con los estímulos psicológicos que mueven la actuación humana: el honor o la vanidad, el provecho y el derecho. Estos medios tienen una eficacia que varía a compás de los valores culturales. Se pueden encontrar en la doctrina comentarios acerca de “la escasa operatividad de los estímulos honoríficos frente a los económicos”, “la creciente importancia de estos” (Parada 1993: 407) y “la escasa preferencia” de las acciones basadas en el principio del honor, que

son vistas incluso con “una cierta animosidad” (Santamaría 2002: 51). Algunos estudiosos de la política social se resisten, sin embargo, a la asimilación del sujeto a un mero calculador de utilidades o un “pícaro”: para ellos esto sencillamente no es así. Estos autores se oponen a que se diseñen las políticas sociales exclusivamente desde este presupuesto antropológico (Le Grand 1998).

Sea o no cierto este “descrédito del honor”; lo cierto es que la atención se dirige con frecuencia a los medios económicos (pues los medios jurídicos, la tercera pata del conjunto, “se hallan en estado de completa obsolescencia”; Santamaría 2002: 353). De estos se ensalza (y critica) su potencia “ordenadora”. El siguiente comentario, centrado en la actividad económica, tiene sin duda una validez más amplia: “[estas medidas constituyen un] auténtico cauce a través del que los poderes públicos orientan y corrigen el sistema de mercado en una determinada dirección. Junto a ello, hay que recordar que simultáneamente habilitan a la Administración para ordenar, dirigir y controlar esa actividad económica por lo que se refiere a su acomodación a los objetivos a alcanzar, quedando los beneficiados por esta actividad condicionados por el logro de estos fines y obligados a realizar precisamente las actuaciones que justificaron su otorgamiento” (Martín Retortillo, cit. por Parejo 1993: 409).

Estas políticas de fomento tienen, desde luego, sus críticos. En este asunto, como tan a menudo, nos encontramos con las conocidas tesis de la futilidad (no van a producirse efectos de consideración) y del riesgo (se ha hablado mucho de la *monetización* y colonización de las relaciones informales). También se ha argumentado que, más que medidas de fomento, estamos ante técnicas mediante las cuales la Administración, pura y simplemente, disminuye el coste de la atención pública.

5.2.3. Políticas coercitivas, remunerativas y normativas

La que sigue es una clasificación inspirada en el sociólogo de las organizaciones Amitai Etzioni (cit. por Vedung 2003), quien habló de tres clases de poderes: coercitivo (utiliza los medios materiales), remunerativo (los medios materiales) y normativo (los medios simbólicos).

- El poder coercitivo descansa en la aplicación o la amenaza de aplicación de sanciones físicas tales como infringir dolor, deformidad o muerte; la generación de frustración por medio de la restricción del movimiento o por medio del control por la fuerza de necesidades tales como la comida, el sexo o la comodidad.
- El poder remunerativo se fundamenta en el control que se tiene sobre los recursos y las recompensas a través de la asignación de salarios y remuneraciones, comisiones y contribuciones, beneficios sociales de la empresa, servicios y bienes.
- El poder normativo descansa en la asignación y manipulación de los premios y privaciones simbólicos mediante el empleo de líderes, la manipulación de

los medios de comunicación, la distribución de estima y de símbolos de prestigio, la administración de rituales y la influencia sobre cómo se distribuye la “aceptación” y la “respuesta positiva”. (Términos como poder persuasivo, manipulador o sugestivo eran más elocuentes, pero el autor los evitó debido a su connotación negativa).

En un trabajo posterior habla Etzioni de medios coercitivos (menciona la policía y las cárceles), medios “utilitarios” (los incentivos económicos a través del gasto público o de subsidios) y medios normativos (apelación a valores, educación moral). Queda claro cuál es su opción. Para este autor, el orden de las buenas sociedades comunitarias se funda particularmente en los medios normativos: ni coerción ni cálculo utilitario, lo que se necesita, por encima de ellos, es educación, liderazgo, consenso, presión de los pares, exhibición de modelos, exhortación y, sobre todo, las voces morales de la comunidad (Etzioni 1999: 33).

Sobre esta base, Evert Vedung (2003) presentó su tipología de instrumentos de las políticas públicas, que hacía una distinción entre regulaciones (“palos”), medios económicos (“zanahorias”) e información (“sermones”). Las formas de la información eran: la televisión, la radio y las películas, los periódicos, los materiales impresos (libros, folletos, prospectos, desplegados), las etiquetas, los pósters (todos ellos modos de transmisión mediada); el asesoramiento directo y personal, la educación en el aula o a distancia, los talleres, los congresos, las manifestaciones, el ejemplo dado por el gobierno, las exposiciones, la investigación y la publicidad (todos ellos medios de transmisión interpersonal).

5.2.4. Políticas de prevención y preservación

Hemos presentado casi al completo las categorías de políticas de fomento de los actores privados que esbozamos en el punto 5.1. Lo hemos hecho al hablar de la política de ordenación: el Estado que (o al Estado cuando) regula el bienestar y constriñe e impone límites, que son prohibiciones, deberes y obligaciones para los actores del mismo; al hablar de política de fomento en sentido estricto: cuando aquel fomenta, apoya, facilita e incentiva las soluciones privadas; al hablar finalmente de políticas normativas: el Estado cuando persuade y educa a favor de la responsabilidad personal, el cuidado de los próximos, la iniciativa privada, el civismo y la solidaridad.

Nos queda mencionar las dos últimas posibilidades (aunque dos, les damos un trato, como se verá, indiferenciado), aquellas que tienen que ver con lo que hace o puede hacer un Estado para (4) prevenir la aparición de los problemas que producirán situaciones necesitadas de atención, y (5) preservar las instituciones, las prácticas y las experiencias en cuyo interior, por ejemplo, la gente cuida y aprende el significado y la importancia de cuidar o aquellas formas sociales y culturales que previenen la exclusión social o atemperan la dureza de la misma.

Estas políticas tienen que ver con la prevención de ciertos males y enfermedades y con la protección preventiva (la preservación) de bienes de especial valor. Si suponemos que ciertas instituciones (la familia, la vecindad, la amistad) y prácticas (la solidaridad, el cuidado, la ayuda mutua) deben ser preservadas, con independencia de que se lleve una u otra política de la prestación, todo lo que se haga a favor de esas instituciones y prácticas caería bajo la rúbrica de estas políticas. Todo, deberíamos matizar, lo que no sea el palo, la zanahoria o el sermón.

Estoy siendo, lo admito, más inconcreto. Deberán entrar aquí las actividades de salud pública (aunque muchas de ellas operan a través del palo, la zanahoria o el sermón), el desarrollo local o comunitario, la planificación urbanística que preserva plazas y lugares de encuentro, las políticas de gestión del tiempo (calendarios y horarios laborales y de apertura de comercios), las de conciliación de la vida laboral y familiar, etc.

La jurista norteamericana Mary Glendon presentó hace años una posibilidad, al menos para la familia. "Otra forma de concebir el fortalecimiento de la familia –escribió– consistiría en adoptar un enfoque de carácter más ecológico: en preguntarse si el Estado puede ser capaz de ayudar indirectamente a la familia y a sus integrantes por la vía de contribuir a la vitalidad de las comunidades en pequeña escala que la circundan" (Glendon 1999: 200).

Ella pensaba que el discurso jurídico no reconocía suficientemente el hecho de que los miembros de un grupo familiar pueden requerir, al igual que precisan de ciertos derechos, de un entorno nutritivo, o que la familia en sí puede requerir de ciertas comunidades circundantes para funcionar bien. Al desdeñar sistemáticamente –aunque en su mayor parte sin quererlo– los "reducidos pelotones" (los *little platoons* de Burke) de los que la familia y los individuos han extraído siempre el sustento emocional y material, los sistemas jurídicos modernos estaban contribuyendo quizás, en algún grado, a su propia atrofia. Le preocupaba que, en la búsqueda de otros fines sociales en áreas como las de las prestaciones sociales, la renovación urbana y la política industrial, no se considerase su impacto en la familia, en los vecindarios, en las Iglesias y en otras asociaciones. Al proceder de este modo, concluía nuestra autora, "los gobiernos han erosionado con frecuencia las condiciones en las que florecen tales asociaciones" (Glendon 1999: 200)¹⁷.

¹⁷ En esa misma página añadió este comentario: "Esta suerte de indiferencia legal ante asuntos de vital importancia para mucha gente común y corriente es atribuible en parte a las preocupaciones específicas de los tecnócratas que predominan en los actuales gobiernos, partidos políticos, corporaciones, medios de comunicación masiva y otras organizaciones en gran escala que operan a considerable distancia de donde discurre la existencia del ciudadano medio. Para los miembros de esta 'nueva clase', los lazos con las personas y con los lugares, las creencias religiosas o el apego a la tradición son, con suma frecuencia, irrelevantes o incluso contraproducentes. Personas de gran movilidad geográfica, y cuyo

6. Conclusión

La noción de régimen de bienestar nos dirigió hacia los actores privados del bienestar; las dimensiones y categorías que ofrecimos nos ayudaron a pensar en modelos y opciones políticas; todo ello nos llevó a la "política social por otros medios". Le dimos una oportunidad, estudiamos de qué manera procedería esta, con qué medios contaría. No todos los lectores desearán ir tan lejos, aunque algunos de ellos quizá intuyan que es una opción que estamos obligados a considerar. Este artículo confía en promover y facilitar la discusión sobre estos asuntos y sobre esta opción.

Se dirá que el artículo va más allá del mero ofrecimiento de un marco analítico, pues se alinea con el pluralismo de bienestar normativo y con todos aquellos que, desde frentes diferentes, llevan años reclamando una vuelta a la sociedad civil. En buena medida, así es.

Aunque en apariencia dibuja una estrategia liberal-comunitaria, parecida a la que defiende en España Víctor Pérez Díaz, sin duda ofrece los elementos para pensar en alguna otra estrategia alternativa. En cualquier caso, ha de ser una estrategia, claro está, que implique una voluntad de reforma sustancial de los esquemas heredados y un deseo de dar un mayor espacio a las soluciones privadas (o a las soluciones híbridas, asunto que no hemos podido tratar).

Esta voluntad, no obstante, no implica el olvido de la parte prestacional del "negocio". No se olvide que, en algún momento del texto, sentenciamos que el mejor Estado es aquel que es ambidextro y se desempeña bien con las dos manos, la directa y la indirecta, buscando la armonía y el equilibrio de sus intervenciones. La máquina distributiva, a buen seguro, precisará de reformas, pero seguirá funcionando.

Adviértase que al generar nuestras soluciones para las situaciones de riesgo (las clásicas contingencias que en todos los países han acabado por ser atendidas por los sistemas de Seguridad Social) y al optar por privilegiar la tríada de Estado-mercado-familia (con orillamiento del mundo voluntario o del tercer sector), las soluciones quedaban reducidas a esquemas bien conocidos: el ahorro, la solidaridad familiar, el seguro privado, el Estado...

Si en la última parte, cuando hemos presentado la política social por otros medios, no hubiéramos abierto nuestro interés, apenas habríamos visto de qué estábamos hablando. El interés por la misma podía haberse difuminado.

prestigio, poder y gratificación personal proceden de su trabajo, son las que hoy ejercen mayor influencia en las sociedades modernas y, a menudo, "adoptan, libres de cualquier atadura, medidas que socavan la estabilidad geográfica y debilitan a frágiles comunidades de cuyo apoyo concreto y emocional dependen otros sectores" (Glendon 1999: 200).

Conviene dejar claro que la novedad de la propuesta pasa por el refuerzo del ahorro, la solidaridad familiar y el seguro privado, pero también por el apoyo a las acciones del tercer sector, y, más allá de todo ello, por el cambio de actitudes y de conductas de los sujetos del bienestar (tanto de los activos como de los pasivos) y por un cuidado del entorno en donde prosperan las prácticas y las instituciones que aportan bienestar a las personas.

Agradecimientos. Este artículo se ha beneficiado en mucho de los comentarios de uno de los dos evaluadores anónimos, el más crítico de ellos. No es una convención que se siga en España, de modo que mi afirmación es algo más que cortés.

Referencias bibliográficas

Adema, Willem, Pauline Fron y Maxime Ladaique. 2011. "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 124, OECD Publishing. Consulta 15 de febrero de 2012 (<http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>).

Alarcón Caracuel, Manuel Ramón. 1996. "Hacia el Derecho de Protección Social". Pp. 11-34 en *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*, editado por Julia López López. Madrid: Marcial Pons; Barcelona: Associació Catalana de Iuslaboralistas.

Albi Ibáñez, Emilio, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas. 1997. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.

Committee on Voluntary Organisations. 1978. *The future of voluntary organisations: report of the Wolfenden Committee*. London: Croom Helm.

Durán Heras, M^a Ángeles. 2006. *El trabajo no remunerado de la economía global*. Madrid: Fundación BBVA; Instituto de Economía y Geografía, CSIC.

Durán, M^a Ángeles. 2002. *Los costes invisibles de la enfermedad*. Madrid: Fundación BBVA.

Durán, M^a Ángeles. 2010. *Tiempo de vida y tiempo de trabajo*. Madrid: Fundación BBVA.

Esping-Andersen, Gösta. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Etzioni, Amitai. 1999. *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Garrido Falla, Fernando. 1989. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

Glendon, Mary Glendon. 1999. "Derecho y familia". *Estudios Públicos* 76: 137-209.

Goodin, Robert E. y Martin Rein. 2001. "Regimes on Pillars: Alternative Welfare State Logics and Dynamics". *Public Administration* 79(4): 769-801.

Gracia Fuster, Enrique. 2009. *El apoyo social en la intervención comunitaria*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Hirschman, Albert O. 1991. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

International Institute of Administrative Sciences (IIAS). 1996. *A draft composite definition by the IIAS Working Group*. Brussels. 14 June.

Le Grand, Julian. 1998. "¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social". *Desarrollo económico* 38: 723-741.

Meil, Gerardo. 2011. *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona: Fundación "la Caixa".

Muñoz Machado, Santiago. 2004. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo I. Madrid: Civitas.

Ortega Álvarez, Luis. 1996. "Teoría de la organización administrativa". En Luciano Parejo Alfonso et al., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1. 4ª ed. Barcelona: Ariel.

Parada, Ramón. 1993. *Derecho Administrativo I. Parte general*. 5ª ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas.

Parejo Alfonso, Luciano, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez. 1996. *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1. 4ª ed. Barcelona: Ariel.

Pérez Díaz, Víctor. 2000. "Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria". Pp. 745-759 en *Las estructuras del bienestar en Europa*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara. Madrid: Escuela Libre Editorial; Cívitas.

Pérez-Díaz, Víctor. 2007. "La estrategia liberal-comunitaria y el sistema de bienestar". *Economía, Gestión, Desarrollo* 5: 295-311.

Pérez Díaz, Víctor, Elisa Chuliá y Berta Álvarez Miranda. 1998. *Familia y sistema de bienestar: la experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid: Fundación Argentaria; Visor.

Rein, Martin y Eskil Wadensjo, eds. 1997. *Enterprise and the welfare state*. London: Edward Elgar Press.

Rein, Martin y John Turner. 2001. "Public-Private Interactions: Mandatory Pensions in Australia, the Netherlands and Switzerland". *Review of Population and Social Policy* 10: 107-153.

Rein, Martin y Winfried Schmäl, eds. 2004. *Rethinking the Welfare State: the Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.

Rodríguez Cabrero, Gregorio y Julia Montserrat Codorníu. 2002. *Modelos de atención sociosanitaria. Una aproximación a los costes de la dependencia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sánchez Morón, Miguel. 2010. *Derecho Administrativo. Parte General*. 6ª ed. Madrid: Tecnos.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. 2002. *Principios de Derecho Administrativo*, vol II. 3ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Titmuss, Richard M. 1969. *Essays on the Welfare State*. London: Unwin University Books.

Titmuss, Richard M. 1981. *Política social*. Barcelona: Ariel.

Vallés, Josep M. 2000. *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Vedung, Evert. 2003. "Policy Instruments: Typologies and Theories." Cap. 1 en Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick (EE UU) y London: Transaction Publishers.

Economic development, family wealth and settlement of the personal life and work¹

Desarrollo económico, riqueza familiar y conciliación de la vida personal y laboral

María Crespo Garrido*

* Profesora Titular de Hacienda Pública. Universidad de Alcalá. maria.crespo@uah.es

Abstract²:

In the last half century, European countries have experienced an increased participation of women in the labor market, what has coincided with a decline in fertility and the emergence of a number of problems related to reconciling of personal and family with a clear female bias. The differences in the time of the use between men and women show that, although the participation of women in paid work has increased, the incorporation of men into the domestic sphere is being too slowly, so that the differences between sexes are important although shortening.

Keywords: Demography, fertility, reconciliation, labor market.

Resumen:

En el último medio siglo los países europeos han experimentado un incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, lo que ha coincidido con una caída de la fecundidad y con la aparición de una serie de problemas relacionados con la conciliación de la vida personal y familiar con un claro sesgo femenino. Las diferencias en el empleo del tiempo entre hombres y mujeres ponen de manifiesto que, aunque aumente la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, la incorporación del hombre a la esfera doméstica está siendo excesivamente lenta, por lo que las diferencias entre sexos, aunque se van acortando siguen siendo significativas.

¹ This article is the result of research projects: project performance: ECONOMIES OF SCALE OF SOCIAL POLICY: USA VS SPAIN. FRANKLIN INSTITUTE 17,000. 8 participants. GRANTS TO ENCOURAGE THE CREATION OF ADDITIONAL SHARES TO THE UNIVERSITY RESEARCH IN THE FIELD FOR THE YEAR 2011. RESOLUTION OF 29 NOVEMBER 2011, THE INSTITUTE OF WOMEN. WOMEN'S INSTITUTE. 2012 11.525 euros. 20 participants.

² I thank the anonymous reviewers judgments made in the article which have greatly enriched it.

Palabras clave: Demografía, fecundidad, conciliación, mercado de trabajo.

Article info:

Received: 15/05/2012 / Received in revised form: 18/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.2>



Introduction

Short-term visions aside, the modernization of Spanish society requires a better distribution of time and a rationalization and greater flexibility in the time spent on professional work. Given that the maturity of a society can be measured by the level of care provided to its most vulnerable members, if we accept this assumption, it can be said that Spanish society is simply engaged in a process of maturing.

This is the case because there are still important differences between how men and women manage their time, as shown by the differences in their social positions. Despite the figures revealed by the statistics, according to which more women are completing higher education and have a higher profile in social and economic life, and more men are engaged in household chores, surveys of the use of time nonetheless highlight the unequal distribution of time between men and women. The burden of family and domestic responsibilities is still mostly borne by women.

Meanwhile, the Spanish economy's loss of competitiveness is closely linked to the low productivity of each hour worked in the Spanish labour market. This is directly linked with the inefficiency of the Spanish working hour.

An increase in competitiveness and productivity requires a change in culture that replaces "presenteeism" (when the need to be seen at work rather than seen to be working effectively) in businesses for objective-based production that improves the efficiency of investment in human capital. The future of business productivity involves a streamlining and increased flexibility of the working hours which are used by employees and businesses today.

Modern society requires leaders who are able to combine empathy, enterprise and intelligence. As a result, far from requiring iron man leaders, Spanish businesses in the twenty-first century need leaders who seek to maximize corporate profits in the awareness that the people responsible for improving the performances of their profit and loss accounts are human beings, and in view of that humanity, they need to be able to use empathy and assertiveness to make legitimate business interests consistent with human beings who want a successful career that is compatible with their personal well-being and that of their family.

2. The concept of reconciliation

The Europe 2020 Strategy provides for a direction for action in the Member States' social and economic policies aimed at strengthening economic growth from three perspectives – it must be smart, sustainable and inclusive. If the rate of economic growth is to be inclusive, this means that the economy must achieve high levels of employment with a level of social and territorial cohesion that differs a great deal from the current situation.

Among the objectives established³ by the European Strategy is that 75% of men and women between 20 and 64 years old should be employed. As well as this objective, another aim is that 40% of men and women between 30 and 34 years old should have completed higher education. Together with the basic premise of reducing poverty and social exclusion, these are the European Union's Indicators of Sustainable Development.

However, the socioeconomic conditions in Spain in 2012 are very different, as some figures show a gender gap between men and women, highlighting the differences in access to employment due to gender, far from the European objective.

In Spain, employment rates for both men and women fell between 2006 and 2010, and especially among men. In specific terms, in 2006 there was a gender gap in employment rates among the population over 16 years old of 22.4 points, although during this period this gap fell by 9.3 percentage points, to 13.1 points in 2010. In this paper, we discuss some of the reasons why women have less access to employment than men, and consider the aforementioned gender gap in depth.

The European Economic and Social Committee adopted the principle that "Everyone needs to be able (...) have a sufficient number of years of time credit for family activities (...) It should be possible for people to choose to put back their retirement age if they prefer to take time out (financed in the same way as retirement) during their working lives." (EESC Opinion (2009).

2.1. *Reconciliation of personal life and work schedules*

Some social progress has been made in the twenty-first century as regards the opportunity to have a personal life and develop professionally, but a great deal of work still remains to be done. This is despite the improvements that have taken place since the early twentieth century, when this possibility was not even considered.

³ European Commission (2010).

As a result, citizens are demanding that their governments implement increased and improved measures to balance their work and personal lives.

In the Spanish case, more than all the others, there is a clear need to rationalize the working day⁴ as the Spanish custom of extending working hours, which bears more or less no relation to efficiency and productivity at work, makes it very difficult to reconcile the two spheres.

Spanish working hours in 1940 coincided with the time zone in force in Spain. However, for strategic reasons Spain joined the German initiative to impose their working hours on the rest of Europe. Nonetheless, the Order of the Presidency of the Government⁵ pledged to "restore normal time", although to date this has never happened. As a result, in the twenty-first century Spain, a country in Western Europe, is subject to Greenwich Mean Time + 1 hour⁶.

This means that if the aim is to improve Spanish productivity, promote fertility and improve conditions for the reconciliation of Spaniards' personal and family life, it is necessary to conduct a reliable study of Spanish working hours in order to encourage objective-based production rather than mere presence in the workplace, and to create flexible formulas for access to employment to make caring for the family compatible with improving business efficiency. This means that more reasonable working hours would make it possible to combine successful professional development with adequate care for the families needing it most.

2.2. *The situation in the European Union*

Family policies in Europe do not fall within the remit of the European Union. However, it can legislate in the area of reconciliation of men and women's family and working life and can establish guidelines for improving demographic trends. How-

⁴ In this regard, Ignacio Buqueras points out that: "Broadly speaking, the profile of a non-reconciling boss is a male, over 50 years old, with no children or with a wife who takes care of them on an almost exclusive basis, who is disorganized, wilful, and clings to the idea that all the hours possible are not enough to finish a good job, and who has the wrong priorities in life. This profile is viewed favourably in Spain and frowned upon in Europe." (El País, Friday 25 February 2011).

⁵ Order of 7 March 1940, on bringing forward the legal time by 60 minutes from the 16th of this month onwards. Official State Bulletin no. 68. Article 5 stipulated that: The date on which normal time is to be reestablished will be announced in due course."

⁶ Added to this was the extensive moonlighting after the war, which forced workers to work as many hours as possible in the morning (hence Spain's two o'clock lunchtime), and to continue working until nine o'clock at night. This need to lengthen the morning means that workers need to have a coffee or a snack at noon, which is unheard of in other European countries. (*La Vanguardia*, Sunday 27 February 2011).

ever, governments should avoid adopting ideological positions and should propose broad-based mechanisms that provide individuals with the opportunity to decide to start a family and have the children they wish.

The instruments available to the European Union as the body coordinating these measures through the European Commission are the European Alliance for Families and Eurofound. Moreover, the European Economic and Social Committee recommends that the preparations for 2014 as the twentieth anniversary of the International Year of the Family focus on achieving a balance between work and family life, among other areas. At international level, it recommends the exchange of best practices and information on the development of policies relating to the family.⁷

Public policies to protect the family and promote equality of opportunity may encourage or discourage population growth. The following table shows the measures implemented by some of the countries with the highest and lowest fertility rates, and their administrative measures encouraging or deterring births and equal opportunities for men and women.

Europe's demographic situation is not encouraging; fertility rates have now declined to below the threshold required for generational replacement⁸. All countries present a significant decline in the age at first pregnancy, increased separations and single-parent households, and an increase in elderly dependents is also a common denominator within Europe. Given the decline of the extended family and the rise of the nuclear family, some very varied pro-family initiatives have been implemented by the public authorities. The following table shows some of the main measures implemented by the individual European countries:

⁷ Resolution 2011/29 of the European Economic and Social Committee, 28 July 2011. Report of the United Nations Secretary General. A/67/61-E 2012/3.

⁸ No Member State reaches the threshold of simple generational replacement, which is 2.1 children per woman in the European Union. (The extra 0.1 children per woman is explained by the fact that it is necessary to compensate for the effect of higher birth rates for boys and for girls who die before reaching reproductive age). Nonetheless, there are two countries, France and Ireland, that come very close. Fertility in the United States has almost reached this threshold, while average fertility in the European Union falls short by 25%. (EESC 2011).

Table 1
European policies in favour of the family in the EU

Countries	Main measures	Results
Sweden ⁹	Parental leave Public nursery services for young children Specific tax treatment for families ¹⁰ Division of parental leave between the father and mother	High rate of female employment Greater involvement of fathers in childcare Fertility rates higher than the European average Reduced child poverty
Finland and Norway	Grants for childcare in the home ¹¹	
The Netherlands	Part-time working hours Tax reduction of 704 euros a month Use of childcare services compatible with part-time work Time credit.	73.2% of men and 45.9% of women work full-time 19% of fathers and 41% of mothers work part-time
France	Long-term stability in family policy Retirement and labour law systems Nurseries from birth to age three. Nursery free from three years old Financial grants and fair taxes for families favouring large families	High rates of female employment High fertility rates. Free choice of care type
United Kingdom	Fight against poverty and efficiency Non-intervention Labour market flexibility	Easy for mothers to return to the labour market after maternity leave Fertility rates of women working outside the home are half those of woman who do not
Germany	More developed nursery systems Adjusted working hours Paid parental leave of fourteen weeks at two-thirds of the salary Grants to combat child poverty	Critical demographic situation Negative social attitude towards the compatibility of motherhood and professional work outside the home

Source: Prepared by the authors based on EESC data (2011).

Most family policies implemented in the various European countries that have achieved more or less effective results can be summarized as follows:

- Tax measures and grants for families.
- Action in favour of professional equality between men and women
- Reception and care services for children and dependents

⁹ These measures have been in force since the 1970s.

¹⁰ Compulsory joint taxation was abolished in 1971.

¹¹ In force in Finland since 1988 and implemented in Norway in 1998.

- Family rights in pension insurance schemes,
- Reconciliation of family and professional life: parental leave, voluntary part-time working hours.

In some countries, levels of public spending on social welfare are very high and achieve very positive effects on increasing fertility. However, in other economies the effect of public expenditure seems to be practically non-existent in terms of achieving a population increase. It cannot therefore be concluded that an increase in social spending growth will automatically lead to a rise in fertility rates, as shown in the following table:

Table 2
Change in average per capita spending aimed at families and children

	Change	1992	2005
Denmark	89.9%	7,657	14,542
Germany	103.6%	425	8,654
France	38.7%	439	6,087
Italy	0.4%	1,253	1,258
The Netherlands	11.4%	4,336	483
Finland	0.3%	7,163	7,183
Sweden	-34.8%	9,362	6,102
United Kingdom	-26.9%	2,779	2,032

Source: López and Badenes 2008¹²

The table above shows the levels of public spending per household in a series of European Union countries selected for analysis. They show that the continuous trend over a number of years in public expenditure levels in countries may be antagonistic, as far as intervention is concerned, such as in the United Kingdom and all the Scandinavian countries. Even within this group of countries, the trends vary substantially since while in Sweden social public expenditure increased substantially in the 1990s, the current trend is towards much lower levels, although the demographic results are very satisfactory. In the United Kingdom, where spending levels do not match those in Scandinavia, the trend is downward, although they have achieved very acceptable levels of population growth.

Meanwhile, France has implemented a family policy characterized by a high level of continuity and permanence regardless of political changes, combining financial

¹² The original table contains more countries that have not been included in this study.

benefits, a fair tax system and pension systems and paid leave. Public expenditure on the family in France has succeeded in increasing birth rates. One of the most important reasons is that the French family benefits are not subject to income earned by spouses, but are instead awarded regardless of financial status. In France, there is a positive correlation index between public family welfare spending and fertility.¹³

The United Kingdom provides the clearest example of ultra-liberal economic policies that have achieved positive effects on fertility and on opportunities for reconciling work and family life. This evidence shows that the fertility rate of women who do not work outside the home is almost twice that of those who combine both tasks. From the standpoint of public non-intervention by the State, Great Britain has undertaken measures aimed at labour market flexibility, such as allowing mothers to return to work after a period devoted exclusively to working in the home. Perhaps this is the key to British population growth.

In general, the Scandinavian countries have very high levels of public expenditure, with particular emphasis on equal opportunities for mothers and fathers and measures enhancing the reconciliation of work and family life. Denmark and Finland have achieved positive results in levels of population growth after the high levels of public expenditure, although their levels of labour force participation among women with dependent children are not particularly high. This is despite Finland having established a benefit for those caring for children at home since 1998.

Among the Northern European countries, Sweden has a positive correlation between welfare, women's participation in the labour market and fertility. For some years, the country has had very high levels of social welfare, combined with high levels of taxation. However, the last six years have seen a reduction in public benefits, coupled with a reduced tax effort, and none of this has changed the trend in the country's birth rate. Indeed, the opposite is true, as the upward trend continues, with fertility rates above the European average.

Finally, Holland is a country where it is not possible to establish a positive relationship between levels of social welfare and increased fertility, and yet it is the economy that uses part-time work as the basic tool for reconciliation of work and family life for fathers, and for mothers in particular.

Of all the measures taken by the various countries to encourage family stability and enhance fertility, those that allow professional development to be combined

¹³ López López (2008) describes a statistical correlation study which analyzes both the correlation between fertility and social welfare and between fertility and the level of female participation in the labour market, which in the French case is also positive.

with care for the family must be emphasized. In its Conventions Nos. 156 and 183, concerning the balance between work and family life, the International Labour Organization encourages both governments and the private sector to promote parental involvement in the care of their children, reinforce provisions for parental leave, and extend flexible working arrangements and part-time work for workers with family responsibilities.

The European demographic figures show that there are vast contrasts in the different European states. Eighteen states have a positive natural balance, while deaths outnumber births in nine. In ascending order; Portugal, Estonia, Italy, Latvia, Lithuania, Hungary, Romania, Bulgaria and Germany show negative natural growth balances (EESC 2011).

For all the reasons mentioned in the preceding pages, the factors for success of family policies can be summarized as follows:

- Sustainability of the policies applied, regardless of political changes.
- The universality of the measures for dependent children is another key factor, which is not incompatible with a progressive policy based on the beneficiaries' income.
- Recognition of the family and appreciation of its role and family success.
- Consideration of the specific situation of large families.
- The importance of two policies: those concerning employment and housing. A high rate of youth unemployment or unstable contracts affect generational replacement levels.
- According to the Survey carried out on 11,000 mothers by the World Movement of Mothers: mothers want the following measures to be promoted:
 1. Reconciliation of work and family life.
 2. Recognition by society of the importance of their role as mothers.
 3. More time to spend with their children.

3. Differences between men and women in the use of time

We are all part of a family, as no one is born as a result of spontaneous generation. The family is the most highly valued institution by everyone, and there is complete unanimity in this. However, empirical comparison of the data highlights the need to improve the quality of public policies protecting the family. By way of an example, a recent study shows that 26% of children aged between 6 and 11 years old and 19% of those between 11 and 14 years old feel lonely at home. Moreover, the same poll found that 17% of children who spend all morning at school do not see their parents in the afternoon, and 3% of the children surveyed have dinner without their father or mother being present (SM Foundation 2010).

It is therefore vital to consider that despite the importance attributed to the family by Spaniards and Europeans, it is essential to take effective public measures for protecting citizens within their families, and to promote policies that make commitment to care and attention for the most vulnerable family members compatible with opportunities for successful careers for the spouses.

3.1. *The feminization of childcare*: The case of Erik Ullenhag

The new socioeconomic models present in Spanish families have merely aggravated the differences between men and women. The massive incorporation of women into the labour market has been a decisive factor in Spain's social, cultural, economic and demographic change. Economic independence has led to an increase in autonomous decision-making. However, this change has not been accompanied by a corresponding increase in male responsibility or in men's participation in domestic decision-making and responsibilities. Whether this is the primary cause or just one of them, the demographic data show that women are demanding increased and more effective measures to enable them to reconcile their professional development with caring for their families, because otherwise birth rates will remain at levels that do not guarantee generational replacement.

The rate of labour market participation among women has increased substantially, and more than 57% of births are to women who are active in the labour market. There have been two significant changes in the female employment rate: first, the peak in the employment rate (at more than 80%) is shifting to the age group between 25 to 29 years old, and this percentage does not fall in the following age groups, which shows a clear desire among women to remain in the labour market throughout their entire life cycle (CES 2012).

Today, married women are mostly responsible for the care of children and dependent relatives, and this situation is mainly determined by two variables:

- a. First, the trade-off of work-leisure by married women that maximizes their utility is determined by the level of other family members' income. The spouse's income is particularly important in terms of the probability of a woman rejoining the labour market.
- b. Second, the age of younger children works against the inclusion of women in the labour market. In the United States between 1991 and 1997, the observed probability of participation in the labour market increased by 7% and the years of education of the youngest child increased by 8.3% (Falzone 2011).

A striking case, due to being outside the common European average, is the so-called "superdad minister", Erik Ullenhag, Swedish Minister for Integration, who

was given that nickname by the press as a result of becoming the symbol of conciliation, or rather of reconciliation. Based on the assumption that planning is the key to success, the 38-year-old father reconciles caring for his two children aged six and two years old with his work in the Swedish government, while his wife lives and works in Jerusalem. In addition to the essential consideration of effective organization of his work, the young Swedish minister revealed that the basic factors in achieving the reconciliation of the two tasks were flexible working hours, a full commitment to his family during his leisure and free time, the help of his parents and a surprising degree of social benevolence when it is the man who cares for the family on an almost exclusive basis, even in a tolerant and open society like Sweden.

3.2. Male commitment and female commitment

This would not be such a high profile media story if both men and women devoted equal time to household tasks. However, in reality family responsibilities are borne primarily by women. The Spanish situation can be analyzed from the perspective of the National Statistics Institute's Survey on Time Use in 2002 and 2010, in which the data showed no significant differences in the eight-year period.

Table 3
Survey on Time Use

		2009-2010	2002-2003
Both sexes	TOTAL	22h 53'	22h 55'
	Personal care	11h 29'	11h 22'
	Home and family	3h 0'	2h 57'
	Studies	0h 39'	0h 42'
	Paid work	2h 47'	3h 0'
	Free time	4h 57'	4h 53'
Women	TOTAL	22h 53'	22h 51'
	Personal care	11h 26'	11h 21'
	Home and family	4h 7'	4h 24'
	Studies	0h 39'	0h 43'
	Paid work	2h 9'	1h 57'
	Free time	4h 32'	4h 26'
Men	TOTAL	22h 54'	23h 0'
	Personal care	11h 33'	11h 24'
	Home and family	1h 54'	1h 30'
	Studies	0h 39'	0h 42'
	Paid work	3h 25'	4h 4'
	Free time	5h 23'	5h 20'

SOURCE: Time Use Survey. INE (Instituto Nacional de Estadística - Spanish National Institute of Statistics).

N.B.: The data show the average daily duration of time spent on each of the variables, with a result of more than 24 hours possible due to activities overlapping.

In this period of time between 2003 and 2010, the time spent in paid work decreased by 5%, which may be indicative of the situation of unemployment in which many Spaniards find themselves. However, the differences between men and women continue to be significant. There is a very large divergence in the time spent on paid work by men and women, with a difference of more than 10 points separating them in 2010.

Participation in household tasks is consistent with these results, and is predominantly female. Despite the increase in male involvement in home and family activities by nearly five points, and the decline in the percentage of women doing house-

work, there is still a difference of 17 points between men and women engaged in unpaid work - 74.7% of men compared to 91.9% of women.

In view of the existence and consolidation of the differences between men and women in terms of work outside the home and family responsibilities, men are clearly in a better position than women when entering the labour market. Furthermore, when the need arises for one partner to leave the labour market to care for the family, it is mostly women rather than men who do so, due to an ineffective or non-existent policy of conciliation. Women therefore encounter greater obstacles when returning to an inflexible labour market.

4. Access to the labour market and leaving it for family reasons

The aforementioned gender gap in terms of access to employment is not something that is exclusive to the Spanish economy, but is in fact present in all countries. In specific terms, in the European Union this gap for the population between 15 and 64 years old was 14.2 points in 2006, and fell to 11.9 points in 2010. For the population aged between 20 and 64 years old, the gender gap in the same year was 13.0 points and fell to 12.6 points if the reference population was in the age range between 25 and 64 years old, and rose to 16 points if the population was between 55 and 64 years old.

As can be seen, there are clear differences between men and women in terms of access to employment, and they receive different treatment with regard to paid leave in the different countries.

4.1. Paid leave - a comparative perspective

If we attempt to analyze the level of effectiveness of public family policies, one of the basic points to consider is the legal issues around parental leave in each of the reference countries. To that end, based on data provided by the World Bank, the following table lists some of the leave periods recognized in each of the countries studied.

Table 4
Family benefits

	Can pregnant or breastfeeding women work the same hours as other workers?	Legal minimum paid maternity/ paternity leave		Percentage of salary paid during the leave ¹⁴	
		Maternity	Paternity	Maternity	Paternity
Germany	NO	98	0 (360 parental)	100%	0% (partially)
Denmark	YES	126	14 (224 parental)	50%	36% (partially)
France	YES	112	11	100%	100%
Italy	NO	150	0 (300 parental)	80%	0% (partially)
The Netherlands	NO	112	2	100%	100%
Finland	YES	147	25.2 (221.2 parental)	25%	25% (partially)
Sweden	YES	480 (parental)	10	0%	80% (partially)
United Kingdom	YES	273	14	25%	17%
Spain	YES	112	13	100%	100%

Source: Prepared by the authors based on World Bank data (2011).

It is clear that in countries where birth rates are comparatively higher than the European average, such as Sweden, the number of days of maternity leave is substantially larger than elsewhere in Europe. The situation is similar in the United Kingdom, where birth rates have increased and 273 days of maternity leave are granted. In both cases, the remuneration compared to salary is very low or even zero, while there are other types of maternity benefits in Sweden.

Only Finland exceeds the EU average for paternity leave, while Germany and Italy are at the opposite end of the scale, and grant not a single day of paid leave to fathers upon the birth of a child.

4.2. *Special reference to the Spanish case*

Workers in Spain can request leave to care for children or minors in foster care or to care for other family members. In this case, the duration of the period considered effective contribution depends on the circumstances provided by the General Social

¹⁴ In Denmark, the Government pays 50% during maternity leave and 100% during paternity leave. In Finland, the government pays 100% of both leaves, as it does in France, Sweden, Spain and Italy. In Germany, maternity leave is paid by the employer and the government, and paternity leave is paid by the Government. In the Netherlands and the United Kingdom, maternity leave is paid by the Government and paternity leave by the employer.

Security Law, as amended by the entry into force of the Equality Law, which broadened the scope and duration of this provision.

Leave of absence for childcare

	TOTAL	% mothers
2000	8,339	96.02
2001	10,163	96.43
2002	12,694	96.16
2003	13,879	96.38
2004	16,963	96.34
2005	18,942	95.23
2006	20,225	95.33
2007	32,983	94.06
2008	28,724	94.40
2009	33,942	95.90

Source: General Social Security Treasury 2009.

There were 9,411 instances of leave of absence due to family care in the first quarter of 2010, of which 8,847 were for applications from women and 564 from men. In the same period in 2009, there were 9,349 instances, of which 8,845 were for women and 504 for men.

As can be seen, the trend is consistent throughout all the years in the series, with women being responsible for most of the applications for leave of absence to care for relatives.

Although the Act provides for the possibility that both men and women may have access to both maternity leave and leave for care of a relative, the facts are compelling, and there is still a ceiling that has to be broken by men with their professional careers so that they can enjoy these rights at the specific times when it is necessary, as women do. It is true that one of the determining factors in this situation may be the loss of purchasing power. If a man earns a much higher salary than his wife, they will obviously decide that she rather than he should leave her job. However, equal salaries among men and women are increasingly common because their professional categories are very similar, and it is therefore necessary to end this cultural barrier that prevents men from applying for the necessary leave.

4.3. Correlation between female work and fertility rates

In recent years, it has been very common to identify low fertility rates with high levels of female employment, and as such population decline has been attributed to the massive entry of women into the labour market. However, there is no statistical evidence for this overall perspective if the figures are considered comparatively, as in some European countries motherhood of several children is reconciled with high levels of female employment.

At the other extreme, it is apparent that in some countries motherhood is a reason for women leaving the labour market, especially after the third child, while the third child's birth does not affect the degree of employability among men in most cases.

Table 4
Incompatibility of female labour and high fertility levels
Employment rate according to the number of children under 12 years old

	Women	20 to 49	Years	Men	20 to 49	Years	Gross birth rate
	One child	Two children	Three or more	One child	Two children	Three or more	
E.U. 25	64.8	57.8	41.2	91.4	92.3	86.1	10.9
Belgium	70.4	69.5	49.2	91.5	93.4	87.1	11.7
Czech Republic	61.4	45.4	22.0	95.0	94.8	84.5	11.5
Denmark	80.3	82.2	67.2	93.6	93.7	89.1	11.8
Germany	66.0	55.2	37.9	89.8	90.7	85.0	8.3
Estonia	66.1	59.8	39.1	91.5	90.9	89.4	12
Greece	54.2	52.8	39.6	96.3	96.9	95.2	10.5
Spain	53.8	47.5	41.3	92.8	93.9	88.2	11.4
France	73.3	63.8	39.8	91.7	92.0	87.3	12.9
Italy	52.7	45.8	35.0	94.1	94.1	91.4	9.6
Cyprus	72.9	71.5	51.6	94.7	98.1	93.4	11.6
Latvia	69.5	61.6	50.6	89.3	91.8	89.1	10.6
Lithuania	81.3	76.8	58.9	87.8	90.5	79.7	10.4
Luxembourg	68.8	53.0	34.7	96.7	96.8	96.0	11.5
Hungary	59.4	43.8	12.6	87.7	87.7	73.8	9.9
Slovenia	85.6	85.4	81.8	94.0	94.8	93.8	10.8
Finland	75.0	74.4	56.2	91.5	93.1	93.2	11.2

Source: Prepared by the author based on data from López López 2006 and Eurostat 2008.

The above table shows two groups of countries in which women's access to the labour market is perfectly compatible with motherhood, and even motherhood of three or more children, which is compatible with high rates of employment among men. Cyprus, Lithuania, Denmark and Slovenia are four examples of economies in which motherhood does not lead to women's departure from the workplace en masse, although the birth of the third child leads to a substantial decline in the rate of female participation in Cyprus and Lithuania. On the other hand, the fertility rates in the benchmark year of 2008 were above the European Union-25 average in both Cyprus and Denmark.

At the opposite extreme are Greece, Italy and Spain, where except for the latter, the EU average birth rate was not exceeded in the year studied, and in all three countries, it is very difficult to combine high rates of female employment with birth rates, while the birth of children does not affect male employment.

5. Conclusions

The European experience shows that if governments implement measures facilitating the reconciliation of work and family life, high rates of female employment are clearly compatible with high fertility rates. This means that the work of the public authorities is highly effective if it is continuous over time, regardless of political changes.

Public investment in family policies not only benefits current generations, but also has a positive impact on the future as the so-called gerontogrowth (the trend towards an increase in the number of older people) combined with a decline in the active population –despite the rise in the retirement age– and the decline in the employed population, due to an economic and employment crisis, may lead to financial, social and political stagnation, which could be prevented with an adequate family policy. Without wishing to present a catastrophic vision of a demographic winter, the fact is that a responsible social and demographic policy must take into account the effects that current public spending will have on future generations.

At present, family responsibilities are still primarily borne by mothers in most cases, so that when one of the two partners has to leave the labour market to take care of some family responsibility, in most cases it is mothers who do so. Empirical experience in the Spanish case shows that this situation is due to fathers being the main breadwinners and women therefore leave the labour market in order to avoid a significant reduction in the family's purchasing power.

In addition, an analysis of the uses of time by men and women also confirms that family responsibilities are completely feminized.

- Because of their social importance, decisions about motherhood pertaining to the private sphere must be considered when designing public policies.
- The decline in fertility rates and birth rates is causing serious damage in Western societies.
- Women would like to have more children than they have, and are calling for more help to do so.
- Equal treatment is theoretically sought, but currently does not exist.
- Domestic legislation may violate individual freedom, but equal treatment will only become effective with equal distribution of family responsibilities.

If governments are interested in implementing effective policies designed to foster a balance between work and family life, one of the basic points is to promote a balanced distribution of household tasks, in order to contribute to gender equality. Today, both men and women contribute financially to their household or family, while it is true that men mostly receive higher salaries. This does not preclude a modern family and social policy that encourages, recognizes and supports the work of family care and dedication done by men. More programmes and more strategies are required to promote men's participation in the various phases of family life.

The economic crisis is affecting the conditions of family life and during this time of crisis, the family is simultaneously a key factor in cushioning the negative effects of economic depression. This should not lead governments to postpone effective and efficient policies for protection of the family, as many policies which improve the welfare of individuals living within a family can be implemented at no cost. The impact of the economic crisis is being felt primarily in income and employment, and the role of families is still essential, which means that it is necessary to seek recognition of this situation from states and supranational institutions.

The profound crisis in public finances must not be a barrier that slows down family policies, as it is possible to carry out broad-based monitoring of family policy and its impact. Measures for training, housing, public transport, energy, welfare, education and employment, all of which can and should have a bias towards the family, need not necessarily result in increased investment or spending, but in more effective public spending. However, to achieve this it is essential to carry out an assessment of the effectiveness of public spending on social welfare.

6. Bibliography

Banco Mundial. 2011. *Removing barriers to economic inclusión. Measuring gender parity in 141 economies. Women Business and the Law*. I.F.C. 2012. Washington.

Barea, J. et al. 2000. *Dimensiones económicas y sociales de la familia*. Fundación Argentaria: Madrid.

Comisión Europea. 2010. "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". *Comunicación de la Comisión*. Bruselas 3 marzo 2010.

Comité Económico y Social Europeo. 2007. *La familia y la evolución demográfica*. DOC 161, de 13 de julio de 2007.

Comité Económico y Social Europeo. 2009. *Relación entre igualdad de género, crecimiento y tasa de empleo*. Dictamen exploratorio. D.O.C. 318 de 23 de diciembre de 2009.

2011. "El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estado miembros" Dictamen exploratorio. SOC/399. Bruselas 4 de mayo de 2011.

Consejo Económico y Social de España. 2012. *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Colección Informes. Número 01/2011. Madrid: CES.

Consejo Económico y Social. 2011a. *Resolución 2011/29 de 28 de julio de 2011*. Madrid: CES.

2011b. *Informe del Secretario General. Preparativos y celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia en 2014*. Madrid: CES.

Dotlich, D. L. Cairo, M.C. y Rhinesmith, S. 2011. *Head, heart and guts*. New York: John Wiley & Sons.

El País. 2011, viernes 25 de febrero de 2011. "Si concilia tu jefe concillas tú"

Falzone, J.S. 2011. La participación de la mujer casada en la población activa y el papel del capital humano. Evidencia en Estados Unidos. *Castilla la Mancha Economía* 17, 263-278.

Fundación SM, Universidad Pontificias de Comillas-ICAI-ICADE y Movimiento JUNIOR. 2010. *Encuesta de Infancia en España 2008*. Madrid: Fundación SM.

Hoorens, S et al. 2011. *Low fertility in Europe. Is theres still reason to worry?*. Washington: Rand Corporation.

La Vanguardia, domingo 27 de febrero de 2011.

López López, M.T. 2006. *Políticas públicas y familia. Análisis de la situación en España*. Madrid: Ediciones Cinca.

López López, M.T. 2007. *Familia y economía*. Madrid: Ediciones Cinca.

López López, M.T. y Badenes Plá, N. 2008. *¿Cómo se relacionan fertilidad, participación laboral femenina y protección social a la familia? Reflexiones a partir de datos macro en la Unión Europea*. Documento de Trabajo nº 6/08. Cátedra de Políticas de Familia UCM-AFA

Orden de 7 de marzo de 1940 sobre adelanto de la hora legal en 60 minutos a partir del 16 de los corrientes. BOE núm.68.

Decentralisation and social welfare policy in Spain's autonomic state

El proceso de descentralización en el estado autonómico español y la política del bienestar social

Elena García-Cuevas Roque*

* Profesora Adjunta. Departamento Métodos Cuantitativos e Informáticos. Unidad de Informática Jurídica.
Universidad San Pablo CEU. garcue@ceu.es

Abstrac:

Over 30 years after the Spanish Constitution was approved in 1978, the *Estado autonómico* or 'autonomic State' for which it provides has evolved in a series of phases coinciding with different legislatures of the Spanish parliament, culminating in the configuration of a new model of the State. The key players in this process have been the political parties and the Spanish Constitutional Court.

The tremendous impetus of the Autonomous Communities in matters of "Social Welfare" has played a key role in this intense, ongoing process of decentralisation. One of the hallmarks of modern democratic societies is their concern to reduce inequalities between people and to improve their quality of life, and governments have implemented a range of potent social policies.

Keywords: Nationalism, Autonomous Communities, Social Welfare.

Resumen:

Transcurridos más de 30 años de la aprobación de la Constitución española de 1978, el Estado autonómico en ella recogido ha sufrido una peculiar evolución constituida por diversas etapas, coincidiendo con las distintas legislaturas en nuestro país, hasta llegar a configurarlo como un nuevo modelo de Estado. En este proceso ostentan un especial protagonismo las fuerzas políticas predominantes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En esta intensa y continua tarea de descentralización, cobra especial interés y relevancia el fuerte impulso que las distintas CCAA, otorgan al "Bienestar Social". Las sociedades democráticas modernas, se distinguen por una definitiva preocupación por la reducción de las desigualdades de las personas y la mejora de las condiciones de vida. A tal fin, las administraciones públicas ponen en marcha poderosas políticas sociales.

Palabras clave: Nacionalismo, Comunidades Autónomas, Bienestar Social.

Article info:

Received: 31/03/2012 / Received in revised form: 13/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.3>

**1. Introduction**

The ongoing autonomic process is undeniably one of the most important current issues in Spanish politics. In view of the progressive achievements and conquests made in this field, it has become necessary to bring Title VIII of the Spanish Constitution into line with the new circumstances of Spain's nationalities or, more accurately the *Comunidades Autónomas* (Autonomous Communities) as the regions are known. Title VIII establishes a decentralised model for the State, but it is ambiguous and vague in a number of respects.

In this context, the pillars of the Welfare State are enshrined and regulated in the Spanish Constitution, the Regional Statutes of Autonomy and in the respective regional laws, as the provision of public services associated with Social Welfare is one of the main competences devolved by the State to the Autonomous Communities.

2. Constitutional regulation and the evolution of Spain's territorial structure

In the first place, the Constitution sets no limits on the number of the Autonomous Communities or deadline for their creation. Moreover, it does not impose the autonomic structure nationwide (art. 137), so the Autonomous Communities may cover the whole territory of Spain (as at present) or only a part of it (as was the case immediately after the transition to democracy until the early 1980s). Second, two different procedures exist for the formation of Autonomous Communities. The first, applied in Catalonia, the Basque Country, Galicia and Andalusia, requires a referendum on the autonomic initiative under art. 151.1 of the Constitution, in which case the five-year holding period for the assumption of additional powers referred to in art. 148.2 does not apply. The second procedure applied by the remaining Autonomous Communities is regulated in art. 143 and does not require a referendum, but is subject to the five-year holding period.

Finally, the Constitution does not expressly create or recognise the Autonomous Communities, which are formed via their Statutes as the basic law governing the organisation of the region concerned. The key point here is that the Constitution established variable requirements for the drafting and approval of the regional Statutes, which constitute the legislation that actually determines the extent of regional autonomy. Furthermore, two procedures exist for reform of the Statutes enacted under art. 151.

The Autonomous Communities are, then, far from uniform, although their differences may not on any account imply economic or social privileges (art. 138.2), and the contents of their Statutes vary widely within the framework provided by art. 148 and 149 of the Constitution. It is because of this that a "second division" of regions exists, to which only limited powers were originally devolved what was little more than an exercise in administrative decentralisation. These are the Autonomous Communities created under art. 143 and 146 of the Constitution. The "first division" regions (the Autonomous Communities created under art. 151.1) have substantially greater powers devolved under art. 149 of the Constitution.

In the initial phase, considerable differences existed between the so-called 'historic' Communities (Catalonia, the Basque Country, Galicia and Andalusia), the regions equated with them (Valencia and the Canary Islands) and the rest (see Constitutional Court Judgment 1/1982 of 28 January). Eventually, the devolution of powers was evened out by the *Pactos Autonómicos* (Autonomous Pacts) of 1992. These agreements were enshrined mainly in Basic Law 9/1992, of 23 December, by which additional powers were assigned to the regions that had gained their autonomy under art. 143 of the Constitution, and in subsequent Acts of the Spanish Parliament amending their Statutes. The twin aims of these measures were to expand the powers devolved to the "second division" Autonomous Communities (formed under art. 143) in order to align them with the art. 151.1 regions, and to enhance cooperation between the State and the Autonomous Communities. Since the 1992 Pacts, Spain's territorial organisation has undergone many vicissitudes, some of them highly controversial, and has remained a constant source of conflict.

The reforms of the Statutes of Autonomy undertaken between 1996 and 2004 practically levelled out the powers devolved to the Autonomous Communities, with some notable exceptions such as policing, which has not been devolved even to all of the historic (art. 151) Communities. In the area of the Welfare State, the Statutes of most of the Autonomous Communities created under art. 143 rightly include not only "social assistance" but also "social services" and "social welfare" policy among their exclusive powers. However, this competence is confined to "social assistance" in the majority of the art. 151 Communities, including the Basque Country, Galicia, Catalonia, Valencia and Navarre (see section 6 of this paper).

Finally, the 2004-2008 legislature saw the reform of the Statutes of Valencia and Catalonia in 2006 and the Balearic Islands, Andalusia, Aragon and Castile and León in 2007, as well as the creation of new cooperation mechanisms (cf. Pomed 2007: 109 ff). The reform proposed by the Basque Regional Parliament was rejected in 2005, however. The *Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, known as the 'Plan Ibarretxe' after the Basque regional premier, was considered to enshrine a model that would not fit within the framework of the Spanish Constitution.

Finally, the new Catalan Statute of 2006 aroused heated debate; the Catalan model was copied by the new Andalusian Statute after the elision of certain aspects found to be incompatible with the model of the autonomic State.

3. Autonomy, Nationalism and Federalism

In the first place, the principle of autonomy is a general organisational or structural principle of the State (Constitutional Court Judgments 32/1981 of 28 July, and 4/1981, of 2 February) that entails a distribution of power between different entities. These are the State itself, in which sovereignty resides, the Autonomous Communities as politically autonomous entities, and the provinces and municipalities (local corporations) as administratively autonomous entities (art. 137). These entities form different tiers of government, and the Autonomous Communities thus “created” enjoy a clear pre-eminence over the municipalities and provinces. The existence of a legislative assembly in the Autonomous Communities evidently means their “political” nature must be recognised in the form of qualitatively greater political autonomy than the administrative autonomy of the local corporations as from the moment the regions are vested with legislative and governmental power.

In the general parliamentary debate of July 1978, Felipe González, Secretary General of the Spanish Socialist Party demanded that the Constitution should “define a framework for regional autonomy capable of providing a generous response to the aspirations and rights of Spain’s different peoples”. The PSOE, among others, proposed defining the new Spain as a federal State or at least as a State based on the federal principle. However, other parties, including the governing UCD, stressed the incompatibility of the federal concept with a State based on Statutes of (regional) Autonomy. As González argued, “Only when the optimum powers available to all of the territorial entities had been devolved to them would we arrive at a federal State”. Obviously, the autonomic process has since taken a different course.

Given the diversity of the 17 Autonomous Communities (and the two autonomous cities of Ceuta and Melilla), however, a “federal pact” between them similar to that existing in Germany, for example, appears unlikely unless the actual make-up of the Spanish Senate is “redesigned”. Meanwhile, the lack of uniformity between the regions has led to the constant use of the term ‘asymmetry’ (in phrases like “asymmetric model”, “asymmetric federalism”...) to refer to the so-called *hechosdiferenciales* (the exceptions differentiating the historic regions, in particular Catalonia). It has even been argued (Elorriaga 2011: 16) that this asymmetric model was enshrined in the Constitution from the moment of its approval, because it differentiates the channels of regional autonomy, avoids closing the list of powers that can be devolved to the Autonomous Communities, and establishes special provisions in relation to the *territoriosforales* (the Charter Community of Navarre and the Basque Country), the Canary Islands tax regime and the situation of the African cities of Ceuta and Melilla.

In this context, the term 'nationalism' suggests a federal structure. Nationalism entails a close attachment to local traditions and the distinguishing features of the nation concerned; we may recall that the regions with a higher political consciousness and separatist outlook in 1930 were precisely Galicia, the Basque Country and Catalonia. The Constitution largely frustrated the expectations of the two longest-standing nationalist movements (Catalonia and the Basque Country), because they believed its structure and dynamics curtailed the devolution of powers.

It has become common in Spain to speak of "peripheral nationalism" to distinguish these nationalist movements from "Spanish nationalism"; or to put this another way, to differentiate between the stateless nationalities and the Spanish nation (Béjar 2008: 13). However, we may still consider this matter in an optimistic light, following authors like Sevilla et al. (2009: 11), who argue that "Our system enjoys high levels of political and social legitimacy via the feeling of dual belonging that is both regional and national"; as the constitutional edifice is the shared work of the whole Spanish people and in it they have found their place in the European process, which is no small thing.

The similarities with "federalism" are obvious; the member states of a federation "form a league and subordinate themselves to the union of their peers for all common purposes without losing their autonomy in matters that are peculiar and proper to themselves," or, as Pi y Margall (2002: 115) puts it, they "establish unity without destroying variety or changing their nature as nations." For a discussion of federalism as a form of government and political integration, see Boogman and Van der Plaats (1980) and Requejo and Nagel (2011).

4. Some outstanding reforms

Leaving aside the controversy outlined in the preceding section, the Spanish Constitution is not formally federal, if only because the text itself declares that "Federation of the Autonomous Communities shall not be permitted under any circumstances" (art. 145.1). The reality, however, is rather different.

It is not for nothing that reform of the Senate was one of the four issues addressed in the "Report on amendments to the Spanish Constitution" of the Council of State (January 2006), following the consultations raised and proposals made by the Government. Among other matters, the Council of State proposed various reforms related with the functions of the Senate as the territorial Chamber and with its composition, among other matters (an excellent exposition can be found in Rubio and Álvarez in *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional* published by CEPC, 2007).

The article 2 of the Constitution enshrines the unity of the Spanish nation on one hand, while recognising the plurality of the nationalities on the other, though these

are not mentioned in Title VIII, and it was in fact the Statutes of Autonomy that christened them as such. This lacuna has multiplied the activity of the Constitutional Court, which is never beneficial in a democratic society. However, this is nothing new. It is well known that the actual structure of the autonomic State has been developed fundamentally by the Court's jurisprudential contributions, along with other constitutional factors. For all of these reasons, the inclusion of the names of the Autonomous Communities and Cities in the Constitution was also addressed in point IV of the Council of State's "Report on amendments to the Spanish Constitution".

A new regime is also needed for local government, and this will obviously mean establishing the formal channels by which such a reform could be carried out. "Autonomy" requires that the actions of regional government will not be controlled by central government, and this excludes any kind of hierarchical dependence proper to a centralised organisation with respect to the Administration of the State. Hence, the acts of regional governments can only be challenged via constitutionally established mechanisms. Meanwhile, powers over Health have already been devolved (Royal Decree 1207/2006, of 20 October, concerning management of the Health Cohesion Fund), but other services such as the Administration of Justice and Prisons are still centralised. Further devolution would enhance the efficiency with which public services are delivered. After the Local Government Modernisation Act (Law 57/2003, of 16 December), an attempt was made to implement the *Proyecto-Sevilla* (a reform plan named after the former PSOE Minister of Public Administration, Jordi Sevilla) and the "White Paper on the reform of local Government in Spain" in order to progress with the Socialist Party's manifesto commitment to present a Local Government and Administration Reform Bill. The Project was abandoned when Jordi Sevilla was sacked in 2007, however.

With regard to the devolution of powers, political decentralisation was initially effected via the Statutes of Autonomy themselves. The Spanish Constitution provides for a regional centralised State, and the initial decentralisation of administration was not in fact proportional to the decentralisation of political power, which was much less intense at the outset, perhaps because of a certain centralist inertia in relations between Government and Administration. This situation was corrected by the 1992 Autonomic Pacts, the ensuing reforms of the Statutes of Autonomy approved under art. 143 of the Constitution in the sixth Legislature and the reform of the *Ley de Mejoramiento* (Navarre Charter Enhancement Act) during the seventh Legislature. Meanwhile, if the concept of solidarity referred to in art. 2 of the Constitution is to be expanded, it will be necessary to seek "institutional cooperation rather than subordination mechanisms". See Constitutional Court Judgments 237/1992, of 15 December and 109/2004, of 30 June, concerning the principle of territorial solidarity and balance.

The reforms of the funding system (Autonomous Communities Funding Act of 1980) carried out in 1997 and 2001 were a major step forward, as was the approval

of the Local Treasuries Act (art. 142). So, progress has been made towards political decentralisation, with regard both to the devolution of powers and services, and to providing the Autonomous Communities with sufficient funds to exercise the devolved powers. As a result, it can now be said that Spanish decentralisation has been the most intense and far-reaching in the European Union at least, in line with established federal nations like Germany, Switzerland, the USA, Canada and Australia. Even so this has not been enough to satisfy nationalist movements. Powers over the provision of social services and assistance (see section 6 below) have been devolved from the State to the Autonomous Communities, requiring an immense task of coordination. It could in fact be said that the delivery of public services and benefits associated with the Welfare State is the principal assignment that has been transferred to the Autonomous Communities.

Meanwhile, every effort has been made to establish a funding model that can be applied generally to all of the Autonomous Communities in order to avoid inter-regional imbalances and to assure the constitutional principle of solidarity (Law 50/1985, of 27 December, concerning regional incentives to correct inter-territorial economic imbalances, and the Inter-Territorial Compensation Funds Act, Law 22/2001, of 27 December). Finally, the Autonomous Communities have been allowed the maximum possible autonomy in the management of their finances. Despite all of these good intentions, however, numerous failings have been found in the application of the funding model, caused among other factors by the differing revenue structures of the Autonomous Communities.

We may affirm that it is only through a full-blown constitutional reform that some of these measures could be implemented, including, for example, the recurring proposal to reduce the powers enumerated in the Statutes of Autonomy to the simple rule that all and any powers not exclusively reserved to the State by art. 149.1 shall be exercised by the Autonomous Communities. This would require amendment of art. 149.3. Arguments are now beginning to be openly voiced in favour of constitutional reform to establish a confederate, or quasi-confederate model for the State, instead of changing its territorial structure without a general design via the reform of the Statutes of Autonomy. However, it is not likely that this step will be taken given the scant enthusiasm shown by citizens in the Autonomous Communities where reforms of this kind have been mooted. In this light, the general public does not seem ready to abandon the model established in the Constitution.

This raises serious issues. It is because of this that the Socialist Party has shied away from "opening the can of worms of constitutional reform" as it has been put, despite recognising the need and launching the political initiatives described above in order to seek agreement. Since the Statute reforms of 2006 and 2007, some now believe the "can of worms" has been opened, as the nationalists' proposals point to a new model of the State.

Given the developments described and the direction now being taken by the autonomous process, there can be no doubt that change is urgently needed unless powers are to be returned to the central government of Spain, but such retro-devolution by the Autonomous Communities also has its detractors, who argue that the scope of powers can sometimes be revised in federal States (as recently occurred in Germany), but it would be neither possible nor effective in Spain as the problem is for each part of the State (i.e. central government and the governments of the Autonomous Communities) "to exercise its constitutional powers" (Sevillaet al. 2009: 18). The problem in our view is that power must be vested at the closest level of government to the citizen capable of carrying out the relevant tasks effectively (principle of subsidiarity). (See section 6.2 of this paper).

To conclude this discussion of the possible amendments or reforms that might be made to the text of the Spanish Constitution, we cannot but refer to the "express" constitutional reform announced in 2011 by José Luis Rodríguez Zapatero, the former Spanish Prime Minister). This reform, which has already been approved, consisted of the introduction via art. 135 of the Spanish Constitution of a ceiling for public spending designed to reduce the national deficit by law. This measure also involves the Autonomous Communities, which are likewise bound by the deficit limit established.

5. The development of the Statutes

Spain has established a territorial model that has been progressively developed over a period of more than 30 years and is characterised by a dynamic process of evolution, as shown by almost 40 Statute reforms.

Despite the appeals to the federal model in Spain explained in the preceding sections, realism is needed, and we may conclude with Fajardo (2009: 143, 145) that it is unlikely such a model would allow the changes to the texture of regionalisation witnessed in Spain because it is essentially based on integration. Thus, the *Länder* in Germany's federal system, for example, may occasionally act in a self-interested manner, but they are all aware of the maxim that "the parts believe in the whole and fit into it," especially since the federal reforms of 2006. Unfortunately, this is not the case in Spain. Furthermore, not all federal States are the same. In fact, Spain has already surpassed the levels of decentralisation found in other supposedly federal countries.

The process of change that has affected Spain's territorial organisation over the last decade or so is a clear sign of a "country divided in its feelings of belonging" (Béjar 2008: 23), which has led some to argue that the State is incomplete and its structure an unfinished edifice. The situation is grave because the dysfunctions between the agents making up the Spanish State are far from trivial. Quite the

reverse, they affect key issues such as education, healthcare and the funding of scientific research. As a consequence, the debate surrounding improvement of the autonomic State was particularly fierce in the 2004-2008 legislature. Apart from the approval of the reformed Statutes in 2006 and 2007, this legislature also saw a significant step forward in the process of involving the Autonomous Communities more closely in the affairs of the European Union.

In this context, we may recall that the most far-reaching reforms of the Statutes of Autonomy were made after the approval of a Devolution Act pursuant to art. 150.2 of the Constitution and the incorporation of the powers concerned into the Statutes of the Autonomous Communities (see Constitutional Court Judgment 56/1990, of 29 March). Certain contents of the Statutes were also amended between 1997 and 1999, culminating in the reform of the funding system in 1997 and 2001. At present, the Statutes approved and the remaining Reform Bills regulate the respective changes.

While certain Autonomous Communities have provided for the existence of a mixed Commission of the legislative powers of the State and the Autonomous Community in certain circumstances, if any of them were to undertake the changes to their Statutes that their governments desire without previous agreement on fundamental issues such as powers or funding, the outcome would be more of a confederate cast than a federal model (Sosa 2007: 142 ff.).

The controversial new Catalan Statute of 2006 aroused heated debate in the context of the reform of the Statutes of Autonomy in Spain (art. 147.3 of the Constitution). There can be no doubt that the proposed Statute would have incorporated a different model into the Constitution had it not been modified by the Spanish Parliament. Moreover, the reformed Catalan Statute has exacerbated regional tensions, especially since Constitutional Court Judgment 31/2010, of 28 June, on an issue that was indisputably political (and financial).

Unfortunately, the judgment of the Constitutional Court, which firmly declared that "the Constitution does not recognise any nation other than Spanish nation", has not closed the debate surrounding the model of the State, and in general terms the situation remains the same as it was before the approval of the Catalan Statute. Once again, it will be "a political decision that will restore the lost legal and constitutional stability [*of the State*]" (Vallés 2001: 31).

6. The Welfare State and decentralisation

The provision of public services associated with Social Welfare is one of the main competences devolved by the State to the Autonomous Communities. For this reason, the regulation of Social Services undeniably demands special attention in this discussion of regional Statute reforms, as the "fourth pillar" of the "Welfare State";

along with health, education and the pension systems, within the framework of the Spanish Constitution, and in view of the management and delivery of services by the Autonomous Communities.

The Constitution of 1978 requires the public authorities vigorously to pursue Social Welfare, although the only express reference to "Social Services" is made in art. 50 in connection with the welfare of Senior Citizens (see Sagardoy, 1996). Such services are "an instrument to improve the quality of life, remove situations of social injustice and favour social inclusion"; via the public structures and services provided by Central Government, the Autonomous Communities and Local Corporations.

Taking into account the broad scope of the preceding definition, the Social Security System is structured to around two main goals, the first being the right of citizens to social protection, and the second the articulation of powers in this area within the framework of the Autonomous Communities (Cf. Sahuquillo, 2002: 115). The system can, then, be defined as the whole coordinated series of programmes, resources, services and benefits, activities and infrastructure used to provide social services to the population, which are in general managed by regional and local government. Or it could be defined in terms of basic or primary social services, and specialised or specific services requiring technical specialisation and the availability of special resources.

In accordance with art. 148.1 of the Constitution, the Autonomous Communities may assume powers over social assistance policy, and this provision has been shaped by the respective Statutes of Autonomy and Social Services Acts. As part of the process of decentralisation experienced by the autonomic State, Social Security and social assistance competences have gradually been transferred to all of the Autonomous Communities on an almost exclusive basis, while the State has kept only the power to regulate the conditions assuring the equality of all citizens of Spain in the exercise of their constitutional rights and performance of their constitutional duties (art. 149.1.1 of the Spanish Constitution). Meanwhile, the Constitutional Court ratified the competence of the Autonomous Communities in matters of "social assistance" in its Judgment 239/2002, of 11 December, in which it affirmed that they have such powers and, therefore, "may grant assistance of this nature to groups of people who are in an actual situation of need, even where they are in receipt of benefits and services provided by the national Social Security System, the only requirement being that such assistance should not interfere with the Social Security regime. Constitutional Court Judgment 239/2002 makes interesting reading, as it qualifies the notion of "social assistance" in various ways in relation to non-contributive aid and pensions established by the Regional Government of Andalusia.

In light of the above, the Autonomous Communities not only have legislative and regulatory power with regard to Social Assistance within the scope of their competences, but also executive power. The Autonomous Community is therefore the

appropriate for the activity of the Social Services, both in terms of regional planning, management of specialised facilities and provision of technical assistance to local Corporations, and at the level of coordination and supervision within the region (Sahuquillo 2002: 116), in accordance with art. 9, 10.1, 14, 39, 40, 49 and 50 of the Spanish Constitution. Meanwhile, art. 149.1.17 of the Constitution provides for the delivery of Social Security services by the Autonomous Communities. Finally, the Local Government Regime Act (Law 7/1985, of 2 April) assigns powers relating to the provision of social services, social benefits and social reinsertion to the municipalities within the framework of national and regional legislation (art. 25.2 K of the Act) and requires towns with a population of more than 20,000 inhabitants to provide social services (art. 26.1).

The Social Services laws examined below are inspired by the scientific discipline of social work and seek to advance the model of the Social State enshrined in the Spanish Constitution, seeking a commitment from government to find the necessary resources to establish a universal, guaranteed, high-quality Social Services system. Hence, the Constitution includes the principles contained in the Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations in 1948, placing social and economic rights on the same level as civil and political rights. At the same time, the principles underlying Spanish social services legislation also hark back to the European Social Charter of 1961. The majority of the laws considered here have been amended with the passage of time to take account of the new realities affecting society in each of the Autonomous Communities (ageing of the population, the risk of individual or collective inequalities, situations of "dependence", changes in the labour market and so on). Other laws have, however, been drawn up *ex novo* to foster the creation of a network of infrastructures and services which have allowed the implementation of measures and development of social services nationwide, although with differing scope (Utrilla 2011: 135). The guiding principles or inspirations underlying all of this legislation include universality, public responsibility, coordination, decentralisation, solidarity, equality, mainstreaming, quality... Specifically, the principle of universality has evolved towards the consideration of the social services as subjective rights of the individual, while the principle of equality aims to guarantee a minimum level of standard benefits and the principle of mainstreaming refers to the integration of social measures within the mainstream of collective action (overall policy and projects)...

However, the reality of the principle of universality, which entitles all inhabitants of any region of Spain as well as temporary residents to the provision of social services, depends directly on the available funding. Meanwhile, the idea of Inter-Administration Coordination and Cooperation has been included in the social Services laws passed by each of the Autonomous Communities in order to guarantee minimum standard provision throughout the region and maximise the effectiveness of the Social Services system.

The concept of a “Portfolio” of social services is also expressly referred to as an instrument which determines the whole range of financial and technological benefits offered by the public social services network in Catalonia, the Balearic Islands, Cantabria, Navarra, La Rioja and other regions.

The basic social services objectives (Utrilla 2011: 136) may be inferred from these regional laws, including full and free exercise of individual and collective rights, guaranteed cover for social needs and the prevention of marginalisation, or in other words the guarantee of equality, adaptation of the system to changes in social reality and the full insertion of individuals and groups in community life.

Most importantly, however, regional social services legislation is the result of a major effort to integrate the contributions made by the agents concerned, seeking political and social consensus, as well as social cohesion and justice, which the Autonomous Communities can rightly say they have achieved.

6.1. Regulation of public social services in the autonomic State

The Autonomous Communities’ social services laws develop the competences established in their respective Statutes of Autonomy. Moreover, this legislation consists of formal Acts of the autonomic legislative chambers, which have been further developed in a swathe of secondary regulations.

The following discussion of the regional social services laws takes a chronological approach. Meanwhile, some of the Autonomous Communities first addressed this matter over 30 years ago, and usually these early laws have since been repealed by the current legislation.

The Basque Country passed its first Social Services Act in 1982, ahead of all the other Autonomous Communities. This act brought a certain consistency to this area and established a clearly modern, forward-looking approach to policy and administration. However, significant legislative changes affecting the system of public responsibility, in terms of both powers and funding, and far-reaching social change brought about by a profound industrial crisis and the increasing inclusion of women in the labour market, among other factors, made it necessary to reform this pioneering law, which was repealed by Law 5/1996 of 18 October. This act required that the social services system should contribute to economic development and job-creation in the Basque Autonomous Community, especially among those collectives for whom access to the labour market is most difficult. Nevertheless, the ongoing evolution of society in recent years (end of the industrial crisis, rising numbers of “dependent people” and so on) made it necessary to reform the existing regulatory framework, which was done by the prevailing Law 12/2008, of 5 December. The main change introduced by this act was the consolidation of a structured network of ben-

efits and services designed to respond effectively to the present and future challenges associated with social, demographic and economic change.

The second Autonomous Community to address the regulation of social services was the Charter Community of Navarre through regional Law 14/1983, of 30 March, later supplemented by regional Law 9/1990, of 13 November. Both of these laws contain very general mandates. However, they made room for considerable progress in the development of social policies, allowing implementation of "a series of public social protection measures designed to facilitate the development of individuals and groups, meet needs, and prevent or mitigate the factors and circumstances that cause social marginalisation and exclusion" (Stated Purpose of the prevailing Navarre regional Law 15/2004, of 14 December).

The Autonomous Community of Madrid also pioneered the regulation of social services, establishing the bases for the development of a social protection and welfare system in regional Law 11/1984, of 6 June, pursuant to arts. 26.1.23 and 26.1.24 of the Madrid Statute of Autonomy. The dynamics of social change again made it necessary to reform the regulation of social services, in particular with regard to the organisational model employed, the definition of competences and funding of the system. The result of this reassessment was Law 11/2003, of 27 March, which "establishes an open general framework for social services in order to provide a margin of flexibility and allow room for the uncertainties of the future" (Preamble to Law 11/2003).

The Murcia Region regulated social services via Law 8/1985, of 9 December, pursuant to art. 10.1.18 of its Statute of Autonomy, which attributes exclusive powers over matters of "welfare and social services" to the Autonomous Community. The prevailing Law 3/2003, of 10 April, establishes the Murcia regional social services system as the "coordinated series of resources, activities, benefits, facilities and protection measures employed in prevention, assistance and the social promotion of the citizens" (Preamble to Law 3/2003). This act is notable for its concern to raise the quality of life of social services users.

Catalonia began to regulate its social services system through Law 26/1985, of 27 December, subsequently amended by the regional Institutional Administration Act of 1994, which decentralised and coordinated the Catalan social services system; Legislative Decree 17/1994, which establishes the general right of the whole population to receive social services, as well as mooted certain proposals that were taken into account in drafting the current Law 12/2007, of 11 October. This act is based on the mandate contained in Chapter I, Title I of the Catalan Statute of Autonomy, which includes rights in relation to social services among the civil and social rights and duties established. The Catalan system of universal cover has been developed jointly by the *Generalitat* (Regional Government), Municipalities and social initiative.

Castile-La Mancha regulated and systematised the rather fragmented legislation existing at the time through regional Law 3/1986, of 16 April, pursuant to the mandate established in art. 31.1.20 of the Statute of Autonomy, which assigned full powers in matters of social assistance and services to the Autonomous Community. Law 3/1986 created basic programmes and specialist services taking a sector approach. Over the years, this act has succeeded in establishing sound public social services system. However, it was eventually repealed by Law 14/2010, approved in a climate in which social services have come to be seen as a fully recognised right of the citizen. This act establishes new criteria for both efficiency and effectiveness at the same time as focusing planning, management and the provision of social services on people's needs (section IV, Stated Purpose, Law 14/2010). Finally, it regulates the social services system territorially and establishes levels of benefits. At the same time, it provides for the benefits obtained from the information society and new technologies, as well as the latest scientific and research results, to be applied in this area.

In accordance with art. 10.12 and 70 of its Statute of Autonomy, the Balearic Islands approved its Social Action Act (regional Law 9/1987, of 11 February) pursuant to the mandate and principles established in the Spanish Constitution. The passage of more than twenty years has allowed significant progress in social policy, and the regional Social Services Act, 2009 (Law 4/2009, of 11 June) establishes and refines a series of public social protection measures designed to facilitate the development of individuals and groups of people, to meet needs and to prevent and mitigate the factors and circumstances that cause marginalisation and social exclusion (point I, Stated Purpose of Law 4/2009). In order to facilitate implementation, the regulation of social services, the system of authorisations, standards and certifications, competences and organisational powers has since been brought together in a single law, which also broadly regulates the inspections and sanctions systems.

The Principality of Asturias established a unified public social services system through Law 5/1987, of 11 April, in accordance with the social assistance provisions of the regional Statute of Autonomy. The act resulted in significant progress in social matters. However, social change since 1987 decisively affected social services policy, eventually requiring a legal framework. The new regional Law 1/2003, of 24 February, repealed the earlier act and addressed current needs by providing for a public social services system designed to achieve the best possible quality of life and levels of social welfare.

Extremadura recognised the need to regulate social services in regional Law 5/1987, of 23 April, based on arts. 6 and 7.1.20 of the Statute of Autonomy. Regional Law 5/1987 seeks to ensure basic welfare for all Extremadura's citizens via a series of measures designed to prevent and remove the causes of marginalisation. Despite economic and social development over recent decades, which has raised levels of welfare in the region to respectable levels, certain groups of the population remain at risk of social exclusion or actually marginalised. This situation has made it neces-

sary to design specific policies to assure equality of opportunity, which was precisely the purpose of regional Law 16/2010, of 21 December, establishing integrated measures in areas requiring special attention in the Autonomous Community of Extremadura. The act establishes the legal framework to support the common implementation of integrated action plans and programmes and the institutionalisation of coordination mechanisms for the agents concerned.

Pursuant to art. 30.13 of the Canary Islands Statute of Autonomy and the Canaries Public Administration Regulation Act, the Autonomous Community has exclusive competence in matters of social assistance and social services, and over foundations and associations providing assistance and similar services in the Canary Islands. In this context, social services were specifically regulated in regional Law 9/1987, of 28 April. As may be observed from the Preamble, the system is eminently preventive, and its primary objective is the prevention and removal of the root causes of social marginalisation.

Art. 13 of the Andalusia Statute of Autonomy assigns exclusive competence to the Autonomous Community in matters of social assistance and social services, monitors, the promotion of youth activities and senior citizens services, community development and foundations. Law 2/1988, of 4 April, was subsequently approved to regulate, organise and plan an effective social services system. As its Stated Purpose suggests, this was a highly realistic act which was conceived as a keystone of the social welfare policy that would be implemented by the regional Government.

In accordance with art. 70.1.10 of its Statute of Autonomy, Castile-León has exclusive competence in matters of social assistance, social services and community development. This mandate initially took shape as the regional Social Action and Social Services Act (Law 18/1988, of 28 December), which established a rational structure for the provision of social services while allowing room for citizen involvement and social initiatives. As in other regions, the passage of time and the evolution of society (including in particular the ongoing ageing of Andalusia's population and its low population density) made necessary to enact reforms. This was done through the prevailing Law 16/2010, of 10 December, the purpose of which was to consolidate, strengthen, improve and adapt achievements in the field of social services.

In accordance with the exclusive competence for social assistance and mandates enshrined in arts. 31.24 and 31.27 of its Statute of Autonomy, the Valencia Region regulated social services in regional Law 5/1989, of 6 July. Eventually, the proliferation of new regulations and the passage of time made it necessary to begin drafting a new act to remedy the problems found with Law 5/1989. The new Law 5/1997, of 25 June, defined social services as an "integrated, harmonious, interdependent and coordinated system capable of surmounting the temporal limitations inherent in the annual nature of calls for aid and grants and the resulting breaks in public funding of provision (as awards are passed from one year to the next)" (Preamble to Law 5/1997).

In accordance with arts. 8.1.30 and 31 of the La Rioja Statute of Autonomy, the Autonomous Community has exclusive competence for social assistance and services. The first act to regulate social services in La Rioja was regional Law 2/1990, of 10 May. This was followed by Law 1/2002, of 1 March, which represented a big step forward with the systematisation, structuring and regulation of social services. The emergence of new social services models and other factors led to the drafting of Law 7/2009, of 22 December, which addressed initiatives related with "dependence" at considerable length, providing for the creation in La Rioja of a Personal Autonomy and Dependence System, along the lines established in the national Personal Autonomy and Dependence Act (Law 39/2006, of 14 October).

The Parliament of Galicia approved Law 4/1993, of 14 April, in accordance with art. 13.2 of the regional Statute of Autonomy. In fact, Galicia had already approved a regional Social Services Act in 1987 (regional Law 3/1987, of 27 May), which had proved an effective instrument to regulate services but was in need of reform in view of the evolution of the reality on the ground and the limitations of the text itself, especially with regard to the conceptualisation of its contents, the assignment of competences, the regulation of provider entities and volunteer social workers and the overall control of the system. Given the scope of the changes required, this reform required more than the mere amendment of the 1987 act, and it was for this reason that a new text was needed. The resulting Law 4/1993 defined social services as an integrated system, remaining in force until 18 March 2009. Social services in Galicia are currently regulated by Law 13/2008, of 3 December, as amended in art. 56.7 by regional Law 15/2010, of 28 December, establishing certain tax and administrative measures.

In accordance with art. 24.22 of its Statute of Autonomy, Cantabria began developing its exclusive competence for social assistance, welfare and community development via the regional Social Action Act (Law 5/1992, of 27 May) and continued with further legislation passed in 1999 and 2001 to implement specific measures to assist certain collectives. Meanwhile, a raft of Social Security functions and services were also devolved to the Autonomous Community. As it became evident that the complex thicket of regulation that had grown up was hindering efficient management, a new regional Social Services and Rights Act was passed in 2007 (Law 2/2007, of 27 March), which realigned the scope of protection provided in line with current conceptions of social citizenship.

Let us conclude this discussion of regional social assistance laws with Aragon, where the regional Social Action Regulation Act, 1987 prepared the ground for the configuration of a highly decentralised integrated social services system operating at the local level, which was consolidated by Law 5/2009, of 30 June, in accordance with the mandate established in art. 71 of the Aragonese Statute of Autonomy and the express provision for social welfare and cohesion included in art. 23.1.

6.2. *Decentralisation, coordination and funding*

The very diversity of the entities that may be competent in some way for matters of social assistance and the fragmentation of the relevant legislation can complicate citizens' access to social benefits, and far from solving this problem, the centralisation of services has rather hindered understanding of the realities and needs of users. In this light, legislators have sought to decentralise social services to ensure that management remains as close as possible to the citizen (principles of subsidiarity and proximity) and guarantee the principle of equity. As a consequence, the services offered in each Autonomous Community must be adequately planned and coordinated, and they must respond to the needs and resources actually existing. This in turn requires instrumental rationality in the implementation of the respective autonomic laws. The Catalan Social Services Act stands out in this regard, defining competences on the basis of decentralisation and subsidiarity, and providing for enhanced involvement, coordination and cooperation within the sector itself. Likewise, the Aragonese act displays a highly decentralised structure at the local level. In effect, the intention is to avoid the model of the centralised State in the management of a common good in order to ensure that power is effectively exercised at the closest level possible to the citizen.

The legislative fragmentation found in some of the Autonomous Communities and the decentralising measures implemented in others have resulted in the promotion of "integrated territorial plans" for urban and rural, which are designed for action in situations involving exclusion or the risk of exclusion (Utrilla 2011: 137) and include both financial and social measures.

As citizens become increasingly aware as their role as the "customer" in the provision of public services, they demand ever more assistance and service quality, greater transparency and accessibility on the part of the public administration, and improved efficiency and effectiveness in service delivery. It is not in vain that the objective of providing new and better quality public services appeared in all of the Socialist election manifestos of the 1980s and 90s. Thus, a greater insistence on the provision of personal services is observable from the mid-1980s on, especially with regard to social services and cooperation in the education and health services provided by the State and the Autonomous Communities.

The complex territorial nature of the Spanish State has translated into a plural network of Public Administrations (central, autonomic and local tiers), which demands the creation of flexible mechanisms for voluntary inter-administration cooperation in the implementation of social policies involving the Autonomous Community concerned and local corporations, and both of these tiers together in matters that fall within the remit of Central Government. Meanwhile, it is incumbent on public agencies at all levels to establish coordination mechanisms to ensure the consistency and efficacy of the Public Social Services System as necessary in terms

of public action on the ground to achieve a balanced development of provision guaranteeing equality of access to services for all citizens.

This highlights the need for a broad “institutional consensus” (Sahuquillo 2002: 121) involving all levels of the Administration, while leaving room for the involvement of social initiatives. It is, then, the *duty* of national, regional and local departments and agencies to cooperate and coordinate. It is by “bringing together commitment and loyalty at all three levels, each operating within the framework of its competences and powers” (Sevilla 2009: 214) that the performance of the tasks required by the citizens will be optimised. In order to improve citizens’ relation with the Administration, meanwhile, all of the public organisations concerned should “make a major effort to coordinate their activities and improve inter-administration reporting and communication mechanisms” with the help of the new information and communication technologies “and to enhance cooperation mechanisms” (Sevilla 2009: 215, who pointedly entitles his discussion of this problem *One citizen, three administrations*).

In order to meet the objectives of cooperation and proximity to the citizen, each of the Autonomous Communities will shortly set up its own Inter-Administration Social Services Board or Social Welfare Coordination Board as the body responsible for coordination between regional government and local entities, and each regional government will take action to coordinate its social services policy with its education, health, transport, housing and other policies. The objective is to achieve adequate decentralisation while achieving integrated action and mainstreaming respect for social needs.

As explained in the preceding section, the social services system comprises two tiers, namely primary assistance, responsibility for which lies generally with local government, and specialist assistance, which may be provided either at the level of regional or local government.

The autonomic legislation examined reflects a very similar structure and the underlying principles do not reveal any major conceptual differences; in itself evidence of a certain consensus with regard to the structure of social services, but this does not mean that any uniform model for provision exists (Sahuquillo 2002: 117-118). This diversity is to be found basically in the description of reserved matters, as well as the quantitative scope of services, levels of quality and even the conditions of access, so that in some ways it could be said that Spain in actual fact has 17 different models. Without going so far, there can be no doubt that there are still enormous differences between the services provided by the Autonomous Communities, and spending on measures to prevent social exclusion and combat poverty varies widely, although this may to some extent be justified by the unequal presence of the main risk groups in the various regions. For example, Andalusia displays significantly higher need indicators than most other Autonomous Communities. In short,

there is no equality between the regions. Though social services are proclaimed universal, it has rightly been asserted (Aznar 1996, cit. Sahuquillo 2002: 124) that they remain in a position of "weakness" compared to other rights and benefits, such as pensions and social security entitlements.

Meanwhile, increasing efforts are being made to meet the needs of especially vulnerable people, who require support to perform essential activities of daily life. A decisive step in the task of setting up a national network was taken with enactment of the Personal Autonomy and Dependent Persons Act (Law 39/2006, of 14 December), which provided for the creation of a Personal Autonomy and Dependency Assistance System with the cooperation of all tiers of government. The Act was a milestone in the development of the fourth pillar of the Welfare State.

The financing system for the Autonomous Communities is established in Law 21/2001, of 27 December. In general, the paucity of public funding for social services at all levels have prevented the development of a system capable of responding to the full range of social needs, and the social services appear to display the greatest gaps of all social welfare systems. The minimum level of protection is financially guaranteed by Central Government as a basic inter-administration cooperation mechanism, and the second level is established via a cooperation and financing regime between Central Government and the Autonomous Communities. Finally, the possibility exists for the Autonomous Communities to develop an addition third level of protection for their citizens.

Financing sources as such are diverse. Funds come from Autonomous Community budgets, municipal, district and provincial budgets, and the general national budget (earmarked contributions), intestate successions, where appropriate, and donations made by private individuals and entities, and by the users of facilities and services. The funding of the Autonomous Communities is a complex issue which we have no room to discuss in detail here. Suffice to say that a dual system was applied from the outset (see Consejo Económico y Social, 2011: 30 ff). On the one hand, the charter system applicable to the Basque Country and Navarre, which has remained almost unchanged throughout, is based on the fiscal autonomy of these Communities. They raise their own taxes and transfer an annual sum to the central State by way of consideration for public goods and services provided at the national level. On the other, the ordinary regime Autonomous Communities (i.e. all the rest) are financed partly out of regional taxes, a share in State-level taxes, and transfers. This system has been revised on a number of occasions to realign funding with the gradual devolution of powers and services to the Autonomous Communities concerned.

In theory these contributions should guarantee the funding necessary to assure adequate provision of social services and cover the costs arising. Different Administrations may also enter into framework agreements including formulas for joint management of services to facilitate financial cooperation.

However, as the territorial reach of social services has spread, however, the Autonomous Communities' spending has outstripped the resources assigned by the regional funding system, as the services provided and the resulting public spending are associated with the needs identified. Though this process has to some extent been corrected as result of the evolution of regional revenues, growing spending needs, particularly in education and health services, crystallised with the Personal Autonomy and Dependent Persons Act (Law 39/2006, of 14 December). This is likely to result in financial difficulties in the not too distant future, because the Act obliges the Autonomous Communities to expand the cover they provide (Cf. Utrilla, 2011: 154-155), which will require considerable funds that will have to be found by the Administrations concerned or raised by way of charges to beneficiaries. Despite the regional decentralisation of social services described above, much social spending in Spain is channelled through the financial benefits provided by the Social Security system (Utrilla 2011: 148-152).

Given the importance of the services provided by the Autonomous Communities, it would be desirable to design instruments to ensure the stability of regional finances in general, and the funding of certain essential services in particular. In the current economic climate, however, it seems more likely that the social services will suffer swingeing cuts in the general State budget. Meanwhile, the Autonomous Communities expect a "reduction in the portfolio of services", and the 2011 budget deficit will surely require sharp adjustments. These cuts will without doubt fall heavily on essential services like health, education and social services, which account for almost 80% of regional spending. The devastation wrought is, then, all too likely to cause a contraction in benefits and services, thereby undermining the Welfare State itself.

7. Concluding remarks

Given the developments described and the direction now being taken by the autonomic process, there can be no doubt that change is urgently needed unless powers are to be returned to the central Government of Spain, which today seems unlikely. The main debate concerning the Welfare State is currently whether to devolve additional State services, to "close" the process, or even to "recentralise" certain competences. The latter option would be dysfunctional and should clearly be rejected. Rather, it will be necessary to optimise the current distribution of competences in order to gain efficiency, effectiveness and equality, as argued below.

However, I wish to offer a positive view of these problems. If endeavours are focused on "achieving an efficient and rational territorial organisation of government, which acts from a position of openness, integration of different political goals, Europeanism (...), increasing attainment of democratic participation, mutual respect and good faith between institutions, and the assurance and extension of individual

rights as the fulcrum on which the action of government turns, without ignoring cultural peculiarities as a basic principle..."; it may be possible to find support for this contentious federalising drive. Contentions arise because both peripheral nationalists and centralists do not always see eye to eye with the federalists. It will therefore be necessary to seek a balance to ensure that the national peculiarities of the parts are not relegated to a subordinate position, and that these singularities do not fragment the unity of the whole. Each must rather enrich the other. This is the view of the Spanish State taken by Arroyo (2011: 12 ff).

Obviously, the political parties have key role to play in this difficult task, but no less so the citizens of Spain themselves. The current economic crisis has raised awareness of and concern about the excesses of Government in Spain, and this will do little to help consensus and compromise. Opinions with regard to the territorial structure of the Spanish State remain sharply divided, but whether the preferred option is the autonomic State, a federal State or a confederate State, only a generous, high-minded and trusting attitude to dialogue will bring us any closer to a reasonable, unambiguous agreement on shared objectives.

Extrapolating these considerations to the Welfare State, where decentralisation is a "must" given the principles of subsidiarity and proximity, a "Local Pact" such as that mooted some years ago appears all the more necessary. This would translate into agreements between the Autonomous Communities and municipalities to ensure that services are complementary and to establish a basis of mutual commitment and good faith. The complex structure of the Spanish State has given rise to a highly plural network of Administrations (central, regional and local government, not to mention social initiatives), which in turn needs flexible formulas for cooperation in the implementation of social policy.

It is only too obvious that the present economic crisis may have a devastating impact on the provision of certain services and eventually on the Welfare State itself. However, this means only that we must maximise our efforts in the laudable task of progressing towards an "integral" Administration that is closer to the citizen and more responsive to the needs of ordinary people, and that optimises the coordination and cooperation of the agents involved in the provision of services. To put this another way, we must seek with determination to achieve the Social State enshrined in the Spanish Constitution, working hand in hand with experts and practitioners in the discipline of Social Work.

References

Arroyo, A. 2011. "El Estado (federal) español". *El Notario del Siglo XXI. Revista de Colegio Notarial de Madrid* 37: 11-15.

Béjar, H. 2008. *La dejación de España. Nacionalismo, desencanto y pertenencia*. Buenos Aires: Katz.

Boogman, J.C. and G.N. Van der Plaats.eds. 1980.*Federalism. History and current significance of a form of Government*. Nijhoff: TheHague. Martinus.

Consejo Económico y Social. 2011. "El Estado de las Autonomías a debate: reflexiones desde la Economía (Panorama Económico)". *Cauces. Cuadernos del Consejo Económico y Social* 17: 27-33.

Elorriaga, G. 2011. "La gran reforma pendiente". *El Notario del Siglo XXI. Revista de Colegio Notarial de Madrid* 37: 16-21.

Fajardo, L. 2009. *¿Hacia otro modelo de Estado?. Los Socialistas y el Estado autonómico*. Pamplona: Aranzadi.

Pi y Margall, F. 2002. *Las nacionalidades*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Pomed, L. 2008. "Competencias y territorio en los nuevos Estatutos de Autonomía." Pp. 109-125 in *Informe Comunidades Autónomas 2007*, edited by Instituto de Derecho Público. Barcelona: IDP.

Requejo, F. and K. J. Nagel.eds. 2011.*Federalism beyond federations*. Burlington: Farnham.

Rubio, F. and J. Álvarez. 2006. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*. Madrid: CEPC.

Sagardoy, J.A. 1996. "Artículo 50. La protección a la tercera edad y el bienestar social". Pp. 365-386 in *Comentarios a la Constitución Española de 1978 (Dir. O. Alzaga)*, Madrid: Edersa.

Sahuquillo, L.C. and Gutiérrez, R. 2002. "La gestión de los servicios sociales desde las Comunidades autónomas. Una revisión" .*Revista Praxis Sociológica* 6: 115-128. CheckJune 11th, 2012 (http://www.praxissociologica.es/images/PDF/2002-06/Revista_n6.pdf).

Sevilla, J. et al. 2009. *Vertebrando España. El Estado Autonómico*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Sosa, F. and I. Sosa. 2007. *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Madrid: Trotta.

Utrilla, A. 2007. "La financiación de los servicios sociales en las Comunidades autónomas". *Revista de Estudios regionales* 78, 135-160. CheckJune 11th, 2012 (<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf861.pdf>).

Vallés, J. M. 2011. "El Estatuto catalán de 2006 y la sentencia de 2010". *El Notario del Siglo XXI. Revista de Colegio Notarial de Madrid* 37: 26-31.

Familias homoparentales y trabajo doméstico: Implicaciones para la disciplina del Trabajo Social

Homoparental families and domestic work: Implications for the field of Social Work

Marta Ceballos Fernández*

* Universidad de Oviedo. Departamento de Ciencias de la Educación. mceballosfdez@gmail.com

Abstract:

The exploratory study has been undertaken with the aim of knowing how the distribution and organization is, as well as the beliefs of homosexual couples with children concerning the housework chores. The commitment of the latter with these activities is also analysed. Such a work represents an achievement for the knowledge of homoparental families, about an aspect that is inherent to any familiar context as well as meaningfully relevant for Social Work, since it provides revealing clues about gender modulates family relations, without generating, under this circumstance, inequalities in the domestic scope.

Four homoparental families with sons and daughters in their primary school years have contributed to the research. By the use of in-depth interviews we analyse their speeches on the outlined topics. The results show that same-sex couples observe the principle of familiar co-responsibility and conceive the house work as an activity that does not respond to gender criteria.

Keywords: Homoparental Families, Homosexual Couples, Housework Chores, Domestic Responsibilities, In-depth interviews, Social Work.

Resumen:

El estudio de carácter exploratorio ha sido emprendido con la finalidad de conocer la distribución y organización, así como las creencias en torno al trabajo doméstico de parejas homosexuales con hijos e hijas. También se analiza la implicación de los menores en estas actividades. Dicho trabajo supone una aportación en el conocimiento de las familias homoparentales, sobre un aspecto inherente a cualquier contexto familiar y de significativa relevancia para el Trabajo Social, aportando pistas reveladoras sobre cómo el género modula las relaciones familiares, no promoviendo, en esta circunstancia, desigualdades en la esfera doméstica.

En la investigación participan cuatro familias homoparentales con hijos e hijas en edad escolar. A través del empleo de entrevistas en profundidad analizamos sus discursos

sobre los temas reseñados. Los resultados apuntan que las parejas homosexuales respetan el principio de corresponsabilidad familiar y conciben el trabajo doméstico como una actividad que no responde a criterios de género.

Palabras clave: Familias Homoparentales, Parejas Homosexuales, Tareas Domésticas, Responsabilidades Domésticas, Entrevistas en Profundidad, Trabajo Social.

Article info:

Received: 06/05/2012 / Received in revised form: 07/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.4>



1. Introducción

La realidad constata que el estudio del reparto de las responsabilidades domésticas en las familias homoparentales es bastante limitado, ya que históricamente las investigaciones realizadas se detuvieron en la tipología familiar heterosexual y casada. Esta circunstancia se agrava mucho más, si cabe, cuando tomamos en consideración exclusivamente las investigaciones en esta tónica emprendidas en España; pudiéndose confirmar, entonces, como la andadura en nuestro país es mucho más exigua respecto a la trayectoria desarrollada en el ámbito anglosajón.

En este sentido, numerosas investigaciones se han realizado con el fin de analizar el reparto y la organización de las actividades domésticas en el seno de las familias heteroparentales, destacando la escasa, pero incipiente, implicación de los varones en las tareas domésticas, fundamentalmente, en las relacionadas con la socialización y los cuidados infantiles. Pese a estos resultados esperanzadores, la realidad prueba que la mujer es la principal encargada de responder ante este menester diario (Bustelo 1992; Meil 1997a, 1997b; Bartau, Etxeberría y Maganto 2002; Rodríguez, Peña y Torío 2009, 2010). No en vano, el análisis de esta temática en familias integradas por dos personas del mismo sexo no ha suscitado un interés equiparable entre la comunidad científica.

Actualmente, la realidad homoparental, en sus múltiples dimensiones, constituye un campo de investigación fértil y prácticamente inexplorado en todo su alcance. Si bien, la atención por el estudio de esta forma familiar está adquiriendo, paulatinamente, un mayor protagonismo en los trabajos científicos, a favor del desarrollo teórico y conocimiento sobre esta estructura familiar. En lo que respecta a la disciplina del Trabajo Social y las Ciencias Sociales, la homoparentalidad representa una línea de investigación potencial, y la temática del trabajo doméstico en estas familias una cuestión que precisa de una profundización, un análisis y una observación pertinentes. Es por ello que en el presente artículo realizamos una contribución en este orden, examinando e investigando la dinámica interna de los núcleos homoparen-

tales en relación al trabajo doméstico desde una aproximación cualitativa, sin limitarnos exclusivamente a tópicos relativos al reparto y distribución de las tareas domésticas. Además, reflexionamos sobre la procedencia de investigar estas cuestiones desde el campo del Trabajo Social.

2. Estudio de la homoparentalidad y trabajo doméstico

Realizando una revisión de las investigaciones más relevantes llevadas a cabo en el campo de la homoparentalidad y del trabajo doméstico, los resultados que se desprenden de estos estudios son altamente convergentes, indicando que el reparto de las funciones domésticas en los núcleos familiares homoparentales es igualitario o propenso a la paridad (Sullivan 1996; Dunne 1998; Meil 2001, 2003; Kurdek 2001, 2007; González et al. 2003). En otras palabras, se ha constatado que la distribución de las tareas y de las responsabilidades domésticas entre parejas del mismo sexo, hombres o mujeres, presenta unos patrones organizativos tendentes o proclives a la simetría y al reparto equilibrado.

En esta dirección, y en el marco nacional, los datos del estudio español emprendido por la Universidad hispalense (González et al. 2003) revelan que en las parejas homosexuales la distribución de las tareas relacionadas con la toma de decisiones, el cuidado de hijos e hijas y las ocupaciones domésticas es, prácticamente, conjunta e igualitaria. Además, estas parejas se mostraban altamente satisfechas con este tipo de organización. En línea similar, se pronuncia Kurdek (2007) concluyendo, a través de los resultados que se arrojan de su investigación, que tanto las parejas de gays como de lesbianas señalaban la satisfacción marital en el trabajo doméstico como una variable que podría repercutir en la calidad de su relación.

Con todo, y pese a los patrones igualitarios que parecen distinguir el ejercicio de la actividad doméstica en las familias homoparentales, también se advierten ciertas descompensaciones. Partiendo de esta base, otros datos de interés desvelan que, aunque en las parejas del mismo sexo exista una predisposición a la equidad en torno a los acuerdos domésticos y la realización de las tareas de la vida diaria, las relaciones de poder entre los dos miembros de la pareja son exiguas, pero no inexistentes. Como sostiene Meil (2001, 2003), es cierto que las parejas homosexuales son más sensibles que las parejas heterosexuales al reparto igualitario; si bien, en las primeras pueden existir diferencias en la implicación en torno al trabajo doméstico, sobre todo, ante acontecimientos especiales (sea el caso de una situación de desempleo).

En esta tónica, también debemos dejar constancia de otros trabajos en los que se concluye que en las parejas homosexuales es perceptible una cierta especialización, similar a la que se establece en parejas de corte heterosexual. Acorde con esta comparativa, Patterson (1995) observa una discrepancia con el ideal igualitario que, a prio-

ri, esgrimen las parejas lesbianas, estableciendo una cierta semejanza con las parejas heterosexuales y su especialización de roles. En este caso, la equivalencia se correspondería entre la madre lesbiana-biológica y la madre biológica-heterosexual, y la madre lesbiana-no biológica y el padre biológico-heterosexual. El dato principal al que se aprehendió la autora para establecer dicha analogía, radica en que las madres lesbianas-biológicas participaban más del cuidado del niño/a y de la esfera doméstica, y las madres lesbianas-no biológicas se involucraban más en el trabajo remunerado.

Por otra parte, la tesis empleada para refrendar la paridad en las tareas y en los acuerdos domésticos reside en que las parejas homosexuales están libres de la influencia que ejerce la variable género (Meil 2001, 2003); aquella que define el rol sociocultural que han de desempeñar el hombre y la mujer y que, en este plano de la vida familiar, ordena sentimientos, actitudes y tendencias masculinas y femeninas de acuerdo al sexo de pertenencia (Cortés 2004). Luego, la igualdad biológica entre los dos miembros de la pareja, equivalente y extensible a una igualdad de género, implicaría que no existieran diferencias genéricas en los hogares homoparentales y que, subsiguientemente, éstos adoptasen procesos de negociación más consensuados en la esfera doméstica.

Esta circunstancia pone de manifiesto la relevancia que adoptan los procesos de socialización de género y los condicionamientos socioculturales en la asignación de las responsabilidades domésticas hasta el punto de propiciar, por un lado, la equidad en este ámbito en los hogares homoparentales y de explicar, por otro lado, las desigualdades en los hogares heteroparentales a razón del dualismo de género y de la visión estereotipada que aún prevalece y predomina en torno al trabajo doméstico (Rodríguez, Peña y Torío 2010). Luego, una de las explicaciones teóricas empleadas para comprender las causas que originan el reparto desequilibrado en las familias heteroparentales, como es la ideología de género tradicional, no tendría cabida en estas tipologías familiares pues no es factible una división sexual del trabajo al existir una duplicidad de la figura de la mujer o del hombre.

3. Objetivos de investigación e implicaciones para la disciplina del Trabajo Social

En este contexto, el objetivo de la investigación que presentamos radica en ampliar el conocimiento científico de la realidad familiar homoparental en relación a una parcela concerniente al ámbito sociofamiliar y de sumo interés para las Ciencias Sociales, como el trabajo doméstico¹. Este objetivo general se desglosa, para el tema tratado en este artículo, en tres específicos: 1) analizar cómo se negocia y se distribuye el trabajo familiar en el seno de parejas del mismo sexo; 2) conocer cuáles son las valoracio-

¹ Esta investigación ha sido subvencionada por la Fundación para el Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología (F.I.C.Y.T.) con cargo a fondos provenientes del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (P.C.T.I.) de Asturias.

nes e ideas de las parejas homosexuales en torno a las actividades domésticas y, finalmente, 3) indagar acerca de las percepciones que las parejas homosexuales manifiestan sobre la implicación de sus hijos e hijas en las tareas domésticas.

Subsiguientemente, a través de los objetivos marcados para esta investigación nos adentramos en una dimensión más profunda del trabajo doméstico; pues no sólo analizamos cómo se gestionan estas decisiones en las familias homoparentales, también incidimos en otras cuestiones subyacentes, no de menor relevancia, que nos permitirán formarnos una visión más completa e íntegra sobre el tema de estudio y de las cuales, además, se derivan implicaciones para la disciplina del Trabajo Social, a saber: ¿cómo se conciben las relaciones humanas y cómo se proyectan éstas en el trabajo doméstico?, ¿cuál es la cosmovisión de estas familias sobre el trabajo doméstico?, ¿existen diferencias apreciables entre las funciones atribuidas a cada miembro?, ¿qué lugar desempeña la igualdad genérica en estos núcleos familiares?, ¿se respeta el principio de justicia social?, ¿se siguen unos criterios específicos o la distribución es arbitraria?, ¿el reparto de las tareas supone una fuente de conflicto en la pareja?, ¿los padres y las madres promueven la igualdad de género en la educación de sus hijos e hijas en relación a la tareas domésticas?, etcétera.

Planteamientos y formulaciones de esta índole no deben pasar inadvertidos para los trabajadores/as sociales y demás profesionales del ámbito socioeducativo que trabajan o que pueden, en un futuro próximo, llegar a intervenir estratégicamente con este tipo de familias y tener que tomar decisiones al respecto. En este orden, entendemos que las relaciones establecidas en torno al trabajo doméstico pueden proporcionar datos de interés para el campo del trabajo y de la intervención sociales; de ahí la razón de integrar al análisis de la organización y reparto de las actividades domésticas de las familias homoparentales, sus percepciones sobre las tareas domésticas así como la implicación de sus hijos e hijas en las mismas.

De este modo, el presente estudio es enriquecedor en tanto que brinda la oportunidad de conocer la dinámica interna homoparental en un aspecto tan definitorio de la vida familiar como el trabajo doméstico y de cuestiones concomitantes de marcado cariz social. Paralelamente, la investigación es relevante habida cuenta de que aporta hallazgos que pueden promover el interés creciente para el progresivo desarrollo de estudios que aborden la homoparentalidad desde un criterio socioeducativo.

4. Diseño de la investigación

4.1. Metodología e instrumentos de recogida de información

Se adoptó una metodología de investigación eminentemente cualitativa para comprender y analizar cómo las parejas homosexuales negocian sus acuerdos domésticos, qué significado y percepciones tienen sobre las tareas y las actividades

domésticas, y cuáles son sus consideraciones acerca de la implicación de sus hijos e hijas en las mismas. Asumimos que esos relatos tienen una gran potencia explicativa por lo que se precisa una aproximación cualitativa que los revelen.

En los estudios cualitativos cobra especial relevancia el lenguaje proposicional (Dorio, Sabariego y Massot 2004). Desde esta perspectiva, el valor y el significado que adquieren las manifestaciones verbales de los padres y madres constituyen la esencia del trabajo realizado. Partiendo de este encuadre metodológico, en el estudio damos voz a los padres y madres para que, desde su propia experiencia como miembros de un núcleo familiar homoparental, cuenten y narren cuáles sus pareceres e ideas en relación a los tópicos reseñados. Esto es así porque, desde una perspectiva cualitativa, la realidad sólo puede ser estudiada, única y exclusivamente, acudiendo a los puntos de vista de las personas implicadas (Latorre, Del Rincón y Arnal 1996).

En esta línea, la lógica subyacente a la metodología cualitativa radica en el uso de métodos que permiten que el discurso surja libremente. En coherencia con esta disposición, seleccionamos la técnica de la entrevista en profundidad como instrumento de recogida de los datos. A través de la implementación de dicha técnica pudimos recabar, partiendo de los relatos de los padres gays y de las madres lesbianas, abundante información verbal sobre los temas indicados. De hecho, la literatura al uso (Sánchez 1994; Doucet 2001) sostiene la recomendación del empleo de entrevistas en profundidad en investigaciones de carácter cualitativo con el objetivo de crear un marco de diálogo que conduzca a la reflexión sobre los procesos de corresponsabilidad familiar.

Las entrevistas, de carácter semi-estructurado, fueron elaboradas ad hoc para el presente estudio. A cada una de ellas asistimos con un guión de preguntas, con la finalidad de cerciorarnos de que los temas principales eran explorados con un cierto número de informantes (Taylor y Bogdan 2004). Elaboramos dos guiones de preguntas. Con el primero de ellos acudimos a la primera entrevista. Resultado de la reflexión realizada a posteriori, concluimos la necesidad de reformular determinadas preguntas del mismo, permitiéndonos matizar el instrumento de recogida de datos.

La información recabada en las pertinentes entrevistas se completó con la aplicación de una ficha de datos sociodemográficos que se presentaba a los padres y madres en el momento inicial al desarrollo de la entrevista. El objetivo de ésta era obtener, de forma rápida y puntual, un conjunto de datos sobre su estructura familiar en torno a la edad, estado civil, número y edad de sus hijos e hijas o, por ejemplo, opción por la que ejercen la parentalidad.

4.2. *Participantes y características de la muestra*

La condición esencial de la muestra era que ésta estuviese constituida por parejas homosexuales de hombres o mujeres que cohabitasen y tuviesen hijos e hijas a

su cargo. Con todo, pautamos una serie de consideraciones y preceptos a la hora de concretar con mayor exhaustividad la muestra de estudio. Uno de ellos fue la parentalidad. En este caso no se planteó la objeción de que el niño o la niña fuera de los dos miembros de la pareja; no obstante, fue obligatorio que tuviesen un hijo o una hija en edad escolar. Otro criterio fue el lugar de residencia y la edad. En este contexto, dada la dificultad de localizar a la muestra se contempló como válida a cualquier pareja de homosexuales, que cumpliera con lo requerido, sin importar su Comunidad Autónoma o rango de edad. En último término, un tercer criterio fue el estado civil. Respecto a esta variable es necesario indicar que no fue una condición aplicada a la selección de los casos.

Por razones prácticas, la localización de las familias homoparentales se desarrolló conforme a un muestreo no-probabilístico, recurriendo a la técnica del muestreo de "bola de nieve". Dicho muestreo cobró una importancia absoluta en la formación de un marco muestral dada la complejidad de contactar y acceder a familias que respondan a este modelo familiar. El intento de búsqueda de familias homoparentales se realizó desde tres vertientes: a) contacto con asociaciones de gays y de lesbianas, así como de familias homoparentales exclusivamente, b) a través de personas con orientación homosexual, y c) mediante sujetos con orientación heterosexual que nos podían poner en contacto con alguna familia homoparental o persona homosexual que pudiera saber, a su vez, de alguna familia homoparental.

Se localizaron a 4 familias homoparentales que respondían a los criterios establecidos. La muestra total estuvo compuesta por 2 de familias homoparentales encabezadas por hombres y 2 por mujeres. De acuerdo a su lugar de residencia 3 familias eran de la Comunidad de Madrid y, la restante, de Andalucía. Atendiendo a la edad, todos ellos se situaban en una franja superior a los 30 años. Eran activos/as a tiempo completo el 87,5%, y el tiempo mínimo de relación en pareja era, al menos, de 5 años. Como dato de interés, cada una de las familias representaba una forma diferente de ejercer la parentalidad: madres con hijos de una relación heterosexual previa, madres con hijas por inseminación artificial, padres con hijos adoptados y, finalmente, varones con niños en acogimiento permanente y con un hijo fruto de una relación heterosexual anterior.

4.3. *Procedimiento*

Las personas participantes habían sido informadas previamente de la finalidad de la investigación; si bien, las entrevistas comenzaron con una exposición de nuestros objetivos. Enfatizamos en la confidencialidad de sus testimonios y en la protección de la identidad de sus hijos e hijas o menores a su cargo. Las entrevistas fueron registradas en grabadora.

Establecimos como requisito indispensable para la realización de las entrevistas que estuvieran presentes los dos miembros de la pareja, con el objetivo de que el contexto de la entrevista se viera enriquecido por las aportaciones realizadas por ambos cónyuges.

Las entrevistas se desarrollaron en un clima apropiado de respeto y de cordialidad, que favoreciese la comodidad de los entrevistados y alentara su participación activa. Igualmente, transmitimos una valoración muy positiva de sus aportaciones. Nos desplazamos hasta el lugar de residencia de cada una de las familias para realizar las entrevistas. De este modo, acordamos que las entrevistas tuviesen lugar en los domicilios propios de las parejas.

Por otra parte, dada la naturaleza predominantemente verbal de los datos obtenidos, el procedimiento adoptado en el análisis de la información se ha basado en el análisis de contenido. A tal fin, se distinguieron tres niveles de análisis (Valles 2009), a saber: 1) clasificación temática de las distintas ideas verbalizadas en las entrevistas elaborando, a posteriori, un sistema de categorías. Ello ha supuesto la realización de diversas tareas. En primera instancia, identificar y localizar toda la información disponible y, en segundo lugar, cotejarla tratando de dar una denominación común a un conjunto de fragmentos discursivos que respondían a una misma idea; 2) descripción del contenido de las transcripciones, incluyendo comentarios de los participantes en relación con los tópicos específicos que se tratan en cada momento y, finalmente, 3) interpretación teórica del contenido descrito en el segundo nivel de análisis. Este punto implicó la elaboración de las conclusiones, relacionando nuestros resultados a la luz de determinados desarrollos teóricos e investigaciones similares.

5. Resultados

A continuación, presentamos los resultados más destacados de la investigación. Éstos irán acompañados de determinados fragmentos discursivos que, por su claridad expositiva, permiten ejemplificar las ideas reseñadas. Cada cita textual será identificada con una anotación entre paréntesis que tiene por objeto constatar el género de quien realizó la afirmación y el número de la entrevista (E) en la que participó.

5.1. *Implicación de los padres y madres en las tareas domésticas: Una participación sin problemas*

Las parejas inciden en que un modelo ideal de participación en las tareas domésticas debe estar planteado de manera equitativa y que, además, considere la situación laboral, las preferencias y los gustos personales de los cónyuges. Además, des-

tacan que debe ser simétrico, sin necesidad de que exista una sobrecarga para una persona. Lo importante es que se compartan las tareas dentro un marco establecido de organización pero con cierta flexibilidad. Incluimos algunos extractos que representan esta posición general:

- "Lo ideal es que compartamos las tareas entre los dos ¿no?...?" (Varón, E1).
- "El cincuenta por ciento..." (Varón, E3).
- Responde su pareja: "Sí, el cincuenta por ciento, atendiendo un poco, también, a los gustos y habilidades, pero el cincuenta por cien..." (Varón, E3).
- "Implicación al cincuenta por cien..." (Mujer, E4).

Completa su mujer: "Yo creo que un poco más enfocado a lo que cada uno quiere ¿no?...?" (Mujer, E4).

Añade la primera: "La disponibilidad de tiempo..."

Las parejas están satisfechas con su reparto de tareas señalando que es equilibrado. Por este motivo, podemos interpretar que la división de las ocupaciones domésticas que tienen es razonablemente justa para ellos/as. Además, muestran conformidad con el reparto de tareas que realizan en la actualidad, calificándolo de igualitario o con tendencia a la simetría (véase el primer fragmento discursivo, E1, que recogemos a continuación). De igual modo, la implicación en las tareas domésticas de cada una de las parejas no atiende a un acuerdo tácito, sino que ha sido, más bien, la convivencia diaria la encargada de consolidar las funciones que desempeñan actualmente. Ha sido algo improvisado pero que cuenta con el beneplácito de las dos personas.

En esta organización de las actividades domésticas, los gustos personales y la situación laboral de cada uno/a han determinado ciertas funciones dentro de la organización interna de la pareja (E2 y E4). Tal es el reparto de las ocupaciones domésticas entre los dos miembros que cuando, puntualmente, uno/a trabaja más que otro/a, responde a razones básicamente laborales, pero en ningún momento son injustificadas o gratuitas (E1, última cita textual):

- Entrevistadora: "¿Estáis satisfechos con el reparto de tareas o consideráis que la participación de cada uno podría ser superior?"
"Yo las hago a diario, pero como luego las cosas gordas las hace él..." (Varón, E1).
- Entrevistadora: "¿Entonces se compensa?"
Responde el primero: "Claro, se compensa... (...) claro, es que está proporcionada".
- "Nos fuimos colocando, más o menos, a cada una en lo que se le daba mejor y..., luego, ya se ha establecido más o menos así; (...) a mí, por ejemplo, me encanta cocinar y me encanta ir al mercado y tal...y como a P.-su *pareja*- eso

- no le gusta, y le gusta planchar y a mí eso no me gusta, pues fue surgiendo...” (Mujer, E2).
- Entrevistadora: “¿Vuestra implicación en las tareas domésticas se debe a un acuerdo común o más bien a algo improvisado en el día a día...?”
“Ha sido lo que ha ido surgiendo así...” (Mujer, E4).
Entrevistadora: “¿Espontáneamente?”
Responde la primera: “Sí, por trabajo...”
Añade su pareja: “Sí, porque en otras circunstancias hemos tenido trabajos diferentes pues nos hemos adaptado a estos trabajos... (...) entonces siempre ha estado más sujeto a la coyuntura que a acuerdos escritos y parcelados...” (Mujer, E4).
 - Entrevistadora: “¿En el caso que uno participe más que otro se debe a circunstancias laborales o a una organización deseada/ permitida por ambos?”
“Sí, por ejemplo, yo cuando estoy doblando, evidentemente, cuando estoy doblando, no tengo tiempo, ni...entonces F. *-su marido-* es el que se encarga de todas las tareas, de la casa, de las compras...” (Varón, E1).
Especifica el segundo: “(...) yo puedo dosificar el tiempo un poquito más” (Varón, E1).

5.2. División de las tareas domésticas: ¿Tú qué prefieres?

Un aspecto prioritario, que es importante subrayar, es que en todas las familias existe una asunción por parte de cada cónyuge de una actividad considerada de peso. Es decir, los dos hombres o las dos mujeres tienen asignada una actividad fuerte que, en su mayoría, son la preparación de la comida y el mantenimiento de la ropa o de la limpieza. Estas son las tres tareas que suelen estar definidas y asignadas para cada una de las personas, habiendo otras, de carácter más secundario, que se realizan conjuntamente. En esta asignación, como ya hemos señalado, se respetan los gustos personales y, también, condicionan las circunstancias laborales. No obstante, pese a esta asignación, existe una cierta flexibilidad:

- Entrevistadora: “¿Creéis que existe una cierta especialización entre vosotros en relación a la distribución de las tareas de casa?”
“(...) Sí, pero por lo que te he comentado antes, porque me gusta más y porque puedo sacar tiempo; a L. *-su marido-* no le gusta cocinar...” (Varón, E1).
Añade su pareja: “A mí no me gusta...a mí me gusta si cocino algo que sea ligero... (...) pero yo, por ejemplo, sé limpiar mejor que él y, entonces, lo hago y ya está (...); hombre, no, si no queda más remedio lo hago ¿no?; o no sé...las cenas, por ejemplo, algunas veces las hago yo porque F. *-su marido-* llega más tarde...” (Varón, E1).
“M. *-su mujer-* que le gusta cocinar más, pues se dedica más a la cocina, a la compra y a preparar la comida y tal...y a mí, la plancha, la ropa y lavar, tender y esas cosas, que es lo que menos me molesta, pues yo me encargo de ello...;

definidos tenemos, ella la comida, yo la ropa y, luego, el resto, pues un poco en función de la actividad que tengamos, si M. *-su mujer-...hombre...ahora está opositando, pues le dedica menos tiempo a la limpieza de la casa, pero bueno...aunque como tenemos gato y el gato es como suyo...es como su hijo...y como yo soy alérgica a los gatos, el tema de aspirar, por ejemplo, lo hace ella y, luego, fregar el suelo y tal, lo hago yo...es verdad que...yo creo que como todas las parejas, pero yo me siento muy cómoda con el tema de haber decidido el tema de la alimentación y la ropa por otro, que son cosas para mí con mucho peso, y está ahí...cada una lleva una cosa, y si surge, y tiene ella que poner una lavadora, la pone, y si yo tengo que hacer la cena pues también..."* (Mujer, E2).

- "Bueno, yo creo que hay dos que están más o menos establecidas... que son... (...) la comida que la suele hacer J. *-su pareja-*, y la lavadora... (...) y la ropa" (Varón, E3):
- "La comida es una cosa muy compartida... de la compra me encargo yo por el tiempo..." (Mujer, E4).

Responde su mujer: "Depende del tipo de comida que hagamos, lo hago yo, lo hace ella... (...). Ella normalmente compra, eso sí lo hace más...pero cuando son compras grandes vamos juntas...es que no hay nada así... (...) luego es que ha cambiado muchas veces a lo largo de nuestra relación por el tema de los horarios porque yo estaba en horario de tarde, estaba por la mañana en casa, y me ocupaba yo más de esas cosas... cuando yo he cambiado el horario de mañana y ella ha cambiado por un horario de noche, pues se ocupa ella más..." (Mujer, E4).

El tema de las ocupaciones domésticas no suele ser para las familias homoparentales un foco de conflicto o de discusión. Advierten que no son frecuentes los malentendidos por este motivo. Quizá, esta circunstancia pueda deberse a que su toma de decisiones es prácticamente conjunta e igualmente respetan y tienen en consideración las situaciones profesionales de ambos cónyuges:

- Entrevistadora: "¿Discutís por temas relacionados con las tareas domésticas?"
"No, nunca..." (Varón, E3).
"Alguna vez que ha surgido...pues... *joye te recuerdo que yo he hecho esto!...pero no, no, no hay grandes discusiones... siempre hay alguna cosa que... [Texto inaudible]...pero no, no, no surgen fricciones serias, nunca..."* (Mujer, E4).

Un aspecto característico de las familias homoparentales que debemos enfatizar es la disolución de los roles prototípicos de las familias heteroparentales. Esta idea subyace de las respuestas que los entrevistados/as ofrecen sobre cómo es el reparto de las tareas domésticas en familias como las suyas y su comparativa con la familia nuclear y heterosexual. Sus opiniones, en algunos casos conjeturas, se distinguen por emplear la misma razón explicativa: los roles. Así, declaran que las pare-

jas formadas por personas homosexuales están exentas de condicionamientos culturales, situación contraria a lo que sucede en las familias heteroparentales. Podríamos decir que la división de tareas domésticas en las parejas homoparentales se orienta por criterios distintos, entre los que cabe destacar, las preferencias personales y la disponibilidad temporal de cada uno/a:

- “Yo creo que lo que no existe es esa diferencia de rol, lo que hablábamos, de hombre y mujer...en las parejas tanto gays como lesbianas, yo creo que no existe esa diferencia tan marcada...” (Mujer, E4).
- “Sí, yo creo que estamos más... sí... más igualados nosotros... (...). Sí, más reparto de tareas, más equiparado...” (Varón, E3).
- “A mí me parece que en las parejas heterosexuales, la mujer no es que asuma un rol, es que, a veces, no la queda otro remedio” (Mujer, E2).
- “Yo lo que conozco de amigos heterosexuales, suele ser la mujer la que hace más cosas y, luego...” (Varón, E1).
Dice su marido: “(...) normalmente, en las parejas heterosexuales el rol de la mujer es el rol de la mujer...” (Varón, E1).

5.3. Ejecución de las tareas domésticas: Las tareas sin género

Las familias estudiadas exponen no emplear cuando se dirigen a su pareja expresiones del tipo *te he fregado, te he cocinado, te he...* y, evidentemente, tampoco su contrario, *me ha fregado, me ha cocinado, me ha...* Las actividades de la esfera doméstica no son específicas de nadie y mucho menos fruto de una asignación arbitraria. Las tareas domésticas no son ni masculinas ni femeninas, son responsabilidad de todos:

- Entrevistadora: “¿Empleáis expresiones del tipo: te he fregado, te he limpiado, te he ordenado el cuarto, te he...?”
“(...) No, jamás...” (Mujer, E4).
- “No... no, no... (...); no, nunca” (Varón, E3).

La realización de las tareas domésticas no es para las familias homoparentales una fuente de satisfacción personal, declarando que las realizan como una obligación o un deber impuesto. Esto es, aunque los padres gays y madres lesbianas que han participado en el estudio se muestran satisfechos con su reparto de tareas, ello no conlleva, inexorablemente, que su realización les reporte complacencia. No obstante, sí es cierto que han comentado que lo que más les gratifica es el producto final, es decir, ver la casa ordenada y organizada, y que esto se pueda llegar a apreciar visualmente:

- “A mí no me genera satisfacción limpiar el polvo... (...) ninguna. Lo hago porque hay que hacerlo y ya está” (Varón, E1).

- "Hombre, es más cómodo estar en un sitio ordenado, razonablemente limpio, pero no, satisfacción no..." (Mujer, E4).
Responde su mujer: "No me gusta..." (Mujer, E4).
- "Porque es un deber, yo creo... (...) satisfacción no..." (Varón, E3).
Añade su pareja: "No, hombre, cuando está limpio pues... (...) te gusta ver que se note que has ordenado... sí, en ese sentir sí... hombre... el verlo... ¿no?...?" (Varón, E3).

El trabajo doméstico se presenta, así, como una actividad poco gratificante tanto para los hombres como para las mujeres con orientación homosexual. Es un trabajo cuya realización no reporta sensaciones positivas, se trata de un deber hacer.

Cuando planteamos, hipotéticamente, a las familias la posibilidad de que su cónyuge no asumiese su parte de responsabilidad en la ejecución de las tareas domésticas afirmaron que sería una fuente de conflicto diario, un hecho injusto. Manifestaron su total desaprobación ante este hecho. Para ellos/as la equiparación de funciones en la esfera doméstica es una premisa indiscutible que asegura el correcto funcionamiento de una pareja. Los fragmentos discursivos que recogemos a continuación dan fe de este sentir:

- "A mí me irritaría profundamente..." (Mujer, E4).
- "Hombre, pues yo creo que sería una fuente de conflicto... (...) un foco de discusiones sería... (...); es injusto..." (Varón, E3).
- "Hombre, me hubiera *matado vivo*, estaríamos en la guerra, claro..." (Varón, E1).
- "Hombre...rechazo...yo me moriría...claro...no, no, no lo permitiría..." (Mujer, E2).

5.4. *Participación de los hijos e hijas en las tareas domésticas: Un ejemplo de corresponsabilidad familiar*

Las parejas consideran que es importante que los niños y las niñas se inicien en las tareas domésticas desde que son pequeños, implicándose progresivamente en pequeñas cosas, todas ellas, acordes a su edad:

- "(...)Yo creo que lo ideal es desde cuando es pequeño...desde que es pequeño, así como V. -su hijo biológico- que tiene cuatro años y...ya lo del tema de su habitación y de recoger sus juguetes...ya es como una tarea..." (Varón, E3).
- "Desde pequeños. D. -su hijo- hace su cama, también, desde hace bastante tiempo, hombre...no la hace como la hacemos nosotros pero organiza la cama, sabe cómo se pone la colcha; D. -su hijo- coge el trapo del polvo y limpia el polvo, pone la mesa...; su obligación, ahora mismo, en casa es poner la mesa y quitarla, entonces..." (Varón, E1).

- “Yo creo que desde pequeñito se le ha enseñado a que su plato y su... (...); siempre desde muy pequeño desde los cuatro y cinco años...él tenía que recoger su plato y su cubierto y dejarlo en la cocina... (...); y ya incluso tirar las sobras a la basura... (...); y llevar la ropa...de la ducha ya la lleva él a lavar...” (Mujer, E2).

En relación a las actividades domésticas que realizan los niños y las niñas, en su mayoría, nombran tareas tales como poner y quitar la mesa, ordenar el cuarto y sus juguetes, hacer su cama, recoger su ropa o limpiar el polvo, pero siempre dentro de sus posibilidades. Otro aspecto a destacar, es que los padres y madres afirman que sus hijos e hijas muestran disponibilidad para realizar las tareas (E1). No obstante, en ocasiones los padres y las madres son conscientes de que tienen que motivar y alentar la participación de sus hijos e hijas presentándoles las labores como una actividad lúdica, de modo que les resulte más atractiva. En este sentido, a continuación, reflejamos los testimonios de una familia de madres lesbianas (E4) y de padres gays (E3):

- Entrevistadora: “¿Las tareas domésticas las realiza por imposición o por costumbre?”
“Es que es porque nos ve a nosotros...” (Varón, E1).
Añade su marido: “Él, además, tiene iniciativa... (...) Él es muy colaborador con todo, yo creo que ha sido iniciativa al vernos y, al vernos, él quiere participar entonces...se acostumbra...” (Varón, E1).
- “(...) Tiene una edad *–se refiere a su hija–* en la que, a veces, se rebela contra la orden, entonces, tienes que jugar...tienes que tratar de... (...) hacerla ver que esto es una colaboración y... (...) no sé, es más entrarla por el juego para que ella vaya adquiriendo el hábito, luego ya empezará un poco la asignación...” (Mujer, E4).
- “(...) Es como un juego sí...te evita si ve que vas a poner la mesa...y a lo mejor como un juego se ofrece a ayudarte ¿no?...” (Varón, E3).

Para estas parejas las tareas domésticas son concebidas como actividades sin género. Este posicionamiento de los padres y madres para que sus hijos e hijas se impliquen en cualquier ocupación doméstica, al margen de su consideración tradicional como femenina o masculina, podría estar relacionado con su perfil andrógino. Es decir, resultaría, coherente, que los padres y madres educasen a sus hijos e hijas atendiendo a este criterio o patrón. Esta noción de androginia se proyecta claramente en el último extracto discursivo (E1), en el que un varón explica su insistencia por regalar a su hijo una muñeca:

- “(...) Evidentemente nosotras no...es que no hay...para nosotras no es ni más femenino, ni más masculino para las tareas domésticas, es que no tienen género...” (Mujer, E2).
- “Es que yo creo que las tareas no son ni masculinas, ni femeninas... (...) es que nosotras no nos planteamos esa situación... ¿sabes?” (Mujer, E4).

Responde su pareja: "Es que las tareas son tareas...no hay roles en las tareas..." (Mujer, E4).

Interviene la primera: "No..."

- "Yo creo que por machismo; el padre *-se refiere al varón heterosexual-* lo que piensa es que el niño tiene que estar cogiendo del *culete* a la niña y jugando al fútbol, no limpiando porque eso es de maricones; yo pienso...al menos lo que se vive por aquí por la zona, ¿tú sabes?, lo que nosotros conocemos..." (Varón, E1).

Aclara su pareja: "La niña cosas de niña, el niño cosas de niño..." (Varón, E1).

Entrevistadora: "¿Separado?"

Afirma el segundo: "Sí, como cosas distintas..."

Interviene el primero: "¿A mi hijo que le voy a regalar yo una muñeca?... de momento...eso es lo que piensa la gente, ¿entiendes?...; yo estoy loco por comprarle un Nenuco a D. *-su hijo-* para que aprendiera a cambiar pañales..."

Igualmente, consideran necesaria la participación de sus hijos e hijas en las tareas de casa ya que, según su punto de vista, aporta importantes beneficios en el desarrollo del menor, tales como hábitos, independencia, responsabilidad, haciendo que se sienta partícipe de las obligaciones cotidianas y fomentado, a su vez, su pertenencia al grupo familiar:

- Entrevistadora: "¿Qué aspectos positivos puede acarrear al niño?"
"Todos" (Varón, E3).
Responde su pareja: "Todos...de independencia..." (Varón, E3).
Asiente el primero: "De corresponsabilidad..."
- "Pues el que asuma responsabilidades acordes a su edad, la respuesta pedagógica..." (Mujer, E2).
Añade su pareja: "(...) El hecho de que valore la higiene y se acostumbre a trabajar en casa y a disfrutar... de aquello de lo que disfruta..." (Mujer, E2).

Es importante destacar que las propias parejas entrevistadas mantienen que su modo de actuar y de concebir las tareas domésticas, conllevará determinadas implicaciones educativas en la crianza de sus hijos e hijas, así como en el concepto que estos se formen sobre este tipo de actividades. En este sentido, los participantes realizan constantes referencias a la disolución de roles entre las familias homoparentales en contraposición a las de corte heterosexual. De este modo, podríamos decir que su forma característica de concebir la organización familiar es el reflejo y el ejemplo diario para sus hijos e hijas:

- "(...) las parejas homosexuales, quizá, determinados tipos de estereotipos no se dan tanto, independientemente de que sea por personalidad o por educación...,o sea, yo creo que no se dan tanto, y tienes que romper con muchas cosas, rompes con los estereotipos y no te encasillas en el rol de mujer hete-

rosexual y hombre heterosexual, con lo cual, yo creo que es un paso que tenemos ganado, que no te encasillas, independientemente, de personas que lo puedan hacer, pero lo general es que esos roles no están tan establecidos y con lo cual...eso es lo que inculcas a tu...a tu hijo ¿no?...” (Mujer, E2).

- “(...) no hay marcados unos roles y, entonces, la gente que vive en una casa, se ocupa de la casa, y en ese sentido, se encargan también los hijos...” (Mujer, E4). Interviene su pareja: “En la familia tradicional, los roles están tan marcados... (...) que la inercia les hace...es decir, el rol de la madre cuidadora para los hijos que provee cuidados para todos...y, en ese sentido, a lo mejor la pareja donde esos roles se tienen que romper por imposición de la convivencia pues... se rompen para todo” (Mujer, E4).

6. Discusión y Conclusiones

La duplicidad, en el núcleo familiar homoparental, de las figuras paternas y maternas conlleva una inexistencia de diferencias asociadas al género, propiciando que este tipo de familias dispongan de unas características particulares. Esta casuística favorece la asunción de roles más igualitarios y equilibrados en los acuerdos y las decisiones domésticas, así como en su ejecución (Patterson 1995; Dunne 1998; Meil 2001, 2003; González et al. 2003; Kurdek 2007).

En este contexto, los resultados obtenidos en la presente investigación nos permiten concluir, con cierta prudencia dado el carácter exploratorio del estudio, que las familias homoparentales entrevistadas organizan y participan en las actividades domésticas de acuerdo a criterios de paridad. Además, intentan respetar, en la medida de sus posibilidades, las preferencias personales y las circunstancias laborales de modo que el reparto de las ocupaciones domésticas sea justo. Este hecho justifica que las parejas participantes concierten y estipulen los acuerdos domésticos de manera conjunta y reflexiva y que, paralelamente, confieran gran importancia a la satisfacción personal en este terreno (Kurdek 2007).

En esta tesitura, y dado que el consenso en las decisiones domésticas es aplaudido por los miembros de la pareja, los padres y las madres entrevistados se muestran altamente agradados con su implicación en las tareas domésticas pese a que su realización no les reportase gratificación. Éste es un dato importante pues, aunque constituya una actividad poco complaciente, no existe una sobrecarga atribuida a ningún miembro de la pareja. Esta situación choca drásticamente con las experiencias relatadas por parejas heterosexuales; en las cuales el hombre se evade y rehúye de su implicación en el trabajo doméstico, con la consiguiente sobrecarga para la mujer (Rodríguez, Peña y Torío 2010) y repercusión negativa a la satisfacción con el proyecto conyugal (Meil 2005). Es más, las políticas sociales de conciliación trabajo/ familia, lejos de suponer un acicate hacia la igualdad, retroalimentan y perpetúan los roles y el esquematismo de género en las

parejas heterosexuales españolas de doble ingreso, sin propiciar avances notables en la esfera doméstica (Moreno 2011).

Igualmente, en los discursos de estas parejas se ha manifestado un rechazo al esquema tradicional de género. Sus palabras son trasgresoras y rompen con la asignación de roles entre hombre y mujer en el trabajo doméstico. Esto es, no mantienen los viejos modelos de relación parental tan prendidos en los núcleos familiares heteroparentales en torno a la actividad doméstica. En otras palabras, los padres gays y las madres lesbianas se han caracterizado por su androginia, pues no estaban fuertemente tipificados por los roles culturales atribuidos clásicamente al sexo masculino y femenino (González et al. 2003).

Los padres y madres son conscientes, así lo expresan, de que en sus hogares existe una equidad doméstica motivada, en gran parte, por la imposibilidad de reproducir los estereotipos de género. Además, se sienten orgullosos de ello, y de poder educar a sus hijos e hijas en este tipo de pautas pedagógicas que, evidentemente, tendrán repercusiones socioeducativas en el crecimiento y desarrollo de los menores, generando hábitos y actitudes de igualdad y de responsabilidad compartida.

Resulta definitorio el posicionamiento de las parejas sobre las tareas domésticas. La concepción de que las ocupaciones domésticas corresponden y son trabajo de todos, deriva en importantes implicaciones a nivel social y educativo sobre la forma de comprender el trabajo doméstico. Por una parte, entraña respetar el principio de corresponsabilidad familiar para con sus respectivas parejas e hijos e hijas, alentando la participación de los menores en la realización de las tareas domésticas con total independencia de su consideración tradicional como masculinas o femeninas. Por otra parte, supone interpretar el trabajo doméstico en términos de colaboración compartida pero no de ayuda, pues es un quehacer que incumbe al grupo familiar.

Creemos perentorio que los y las profesionales del Trabajo Social, y por extensión todas las figuras de la intervención psicosocial y educativa, dispongan de un acervo de conocimientos y de herramientas que les permitan conocer de modo objetivo los aspectos sociales que se desprenden de otras formas familiares dispares a la heteroparental. La homosexualidad como orientación sexual y la homoparentalidad como organización familiar están sometidas a un fuerte desconocimiento, hecho que nutre las preconcepciones y los juicios infundados sobre las mismas. Esta circunstancia puede llegar a permeabilizarse e infiltrarse en la actividad profesional.

De este modo, el presente estudio habilita y prepara para una intervención más aséptica, a la par que cubre, en parte, el mayúsculo vacío que sobre esta realidad familiar existe en la comunidad científica. Conociendo una parcela tan prototípica de la vida familiar, como el trabajo doméstico, podremos forjarnos una noción más certera sobre cómo funcionan y se organizan estas familias en este aspecto de la esfe-

ra privada, y cómo se proyectan las relaciones humanas en el seno de las familias homoparentales.

Por otra parte, la integración del género en la disciplina del Trabajo Social constituye actualmente un elemento de primer orden (Larrañaga et al. 2010). Si bien, la mirada depositada en las familias heteroparentales y la intervención social orquestada y dirigida hacia esta forma familiar, no puede desembocar en un heterocentrismo aplicado a la profesión del Trabajo Social, todo lo contrario. El género se inmiscuye y está presente en la cotidianidad; con lo cual, también debe ser susceptible de análisis en las familias homoparentales. Es por ello que la realidad homoparental representa una línea emergente de investigación para el campo del Trabajo Social entendido como ciencia y práctica (Domínguez De La Rosa y Montalbán Peregrín 2012).

En último término, queremos dejar constancia del carácter exploratorio de la investigación. Este estudio permite aproximarnos a la realidad familiar homoparental, por lo que ha de interpretarse como un paso inicial para el impulso de futuras investigaciones sobre este tema que, igualmente, puedan discutir los resultados obtenidos, además de analizar otros aspectos vinculados con el trabajo doméstico inmersos a esta forma familiar, a saber: ¿cómo se adoptan las decisiones de índole económica?, ¿en qué medida el recurso extra-familiar para las tareas domésticas puede condicionar la percepción de estas familias sobre el trabajo doméstico?, etcétera. Al mismo tiempo, el estudio de la homoparentalidad descubre nuevas trayectorias y focos de investigación sumamente enriquecedores para el Trabajo Social y las Ciencias Sociales. En este sentido, resultaría de especial interés investigar las estrategias conciliadoras que las parejas del mismo sexo llevan a término para compatibilizar las responsabilidades laborales y familiares en el contexto español.

Somos conscientes de que el presente estudio adolece de ciertas limitaciones. La escasa muestra y el proceso selectivo constituyen dos restricciones de primer orden. Por ello, proponemos unas líneas de mejora que, evidentemente, responden a un incremento del número de casos estudiados y a la posibilidad de emplear muestreos probabilísticos. No en vano, la investigación realizada es necesaria en cuanto que representa una estimable aportación en el estudio de la homoparentalidad y de los procesos socioeducativos ligados a nuevas tipologías familiares.

7. Referencias bibliográficas

Bartau, I., Etxeberría, J. y Maganto, J. M. 2002. "La implicación en el trabajo familiar: Fuentes de influencia e implicaciones educativas". *Revista de Educación* 329: 349-371.

Bustelo, C. 1992. "El reparto de las responsabilidades familiares y profesionales". *Infancia y Sociedad: Revista de Estudios* 16: 49-66.

- Cortés, J. M. G. 2004. *Hombres de mármol. Códigos de representación y estrategias de poder de la masculinidad*. Madrid: Egales.
- Domínguez De La Rosa, L y Montalbán-Peregrín, F. M. 2012. "Líneas emergentes de investigación en las prácticas de Trabajos Social: La homoparentalidad". *Portularia: Revista de Trabajo Social* 12: 169-177.
- Dorio, I., Sabariego, M. y Massot, I. 2004. "Características generales de la metodología cualitativa". Pp. 275-302 en *Metodología de la investigación educativa*, coordinado por R. Bisquerra Alzina. Madrid: La Muralla.
- Doucet, A. 2001. "'You see the need perhaps more clearly than I have': Exploring gendered processes of domestic responsibility". *Journal of Family Issues* 22 (3): 328-357.
- Dunne, G. A. 1998. "Pioneras tras los umbrales: Hacia un mayor equilibrio en la organización del trabajo entre parejas". *Asparkia: Investigación Feminista* 9: 55-78.
- González, M. M., Chacón, F., Gómez, A. B., Sánchez, M. A. y Morcillo, E. 2003. "Dinámicas familiares, organización de la vida cotidiana y desarrollo infantil y adolescente en familias homoparentales". Pp. 521-606 en *Estudios e Investigaciones 200*. Madrid: Oficina del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. Consulta 8 de Febrero de 2011 (http://www.defensordelmenor.org/upload/documentacion/estudios/2002dinamicas_familiares.pdf)
- Kurdek, L. A. 2001. "Differences between heterosexual non-parent couples and gay, lesbian, and heterosexual parent couples". *Journal of Family Issues* 22: 727-754.
- Kurdek, L. A. 2007. "The allocation of household labor by partners in gay and lesbian couples". *Journal of Family Issues* 28 (1): 132-148.
- Larrañaga, E., Yubero, S., Torralba, E., Gutiérrez, M. y Vázquez, A. I. 2010. "El estudio de género. Una competencia transversal en la formación universitaria". *Boletín Informativo de Trabajo Social* 14: 1-9. Consulta 6 Junio de 2012 (<http://www.uclm.es/bits/sumario/81.asp>)
- Latorre, A., Del Rincón, D. y Arnal, J. 1996. *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Barcelona: Ediciones GR92.
- Meil, G. 1997a. "La redefinición del trabajo doméstico en la nueva familia urbana española". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 80: 69-94. Consulta 5 de Febrero de 2011 (http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_080_05.pdf)
- Meil, G. 1997b. "La participación masculina en el cuidado de los hijos en la nueva familia urbana española". *Papers. Revista de Sociología* 53: 77-99. Consulta 15 de Febrero de 2011 (<http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n53/02102862n53p77.pdf>)
- Meil, G. 2001. "Nuevas formas de pareja: Las parejas del mismo sexo". *Abaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales* 29-30: 71-78.
- Meil, G. 2003. *Las uniones de hecho en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Meil, G. 2005. "El reparto desigual del trabajo doméstico y sus efectos sobre la estabilidad de los proyectos conyugales". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 111: 163-179.
- Moreno, A. 2011. "La conciliación familiar y laboral en el modelo de flexibilidad en España desde una perspectiva de género". *Comunitania: Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales* 1, 89-111. Consulta 6 de Junio de 2012 (<http://www.comunitania.com/numeros/numero-1/Almudena-moreno-minguez-la-conciliacion-laboral-y-familiar-en-el-modelo-de-flexibilidad-en-espana-desde-una-perspectiva-de-genero.pdf>)

Patterson, C. J. 1995. "Families of the lesbian baby boom: Parents' division of labor and children's adjustment". *Developmental Psychology* 31 (1): 115-123.

Rodríguez, M. C., Peña, J. V. y Torío, S. 2009. "La experiencia de la paternidad y la maternidad: Análisis del discurso de las creencias sobre la crianza y el cuidado infantil". *Infancia y Aprendizaje* 32 (1): 81-96.

Rodríguez, M. C., Peña, J. V. y Torío, S. 2010. "Corresponsabilidad familiar: negociación e intercambio en la división del trabajo doméstico". *Papers. Revista de Sociología* 95 (1): 95-117. Consulta 8 de Febrero de 2011 (<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862v95n1/02102862v95n1p95.pdf>)

Sánchez, L. 1994. "Gender, labor allocations, and the psychology of entitlement within the home". *Social Forces* 73 (2): 533-553.

Sullivan, M. 1996. "Rozzie and Harriet?: Gender and Family Patterns of Lesbian Coparents". *Gender and Society* 10 (6): 747-767.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. 2004. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós Básica.

Valles, M. S. 2009. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Realidad organizacional y teletrabajo

Organizational reality and teleworking

Miguel Ángel Mañas Rodríguez*, Estefanía Muñoz Alba** y Vicente Pecino Medina***

* Universidad de Almería, marodrig@ual.es.

** Grupo de Investigación IPTORA, esmual@live.com

*** Universidad de Almería, vpecino@ual.es

Abstrac:

The purpose of this paper is to offer an overview of the different aspects about teleworking. In our review of the literature, we show a definition of telework, what are the profile of the teleworkers, what are the advantages and disadvantages of telework and what are some suggests for the future studies.

Keywords: Telework, Workplace flexibility, Innovation, Flexible organizations.

Resumen:

El objetivo del presente trabajo es ofrecer una visión global de los aspectos que conforman el teletrabajo. En nuestra revisión, se muestra la definición del teletrabajo, cuál es el perfil de los teletrabajadores, cuáles son las ventajas y desventajas del teletrabajo y cuáles son algunas de las sugerencias para futuros estudios.

Palabras clave: Teletrabajo, Flexibilidad en el lugar de trabajo, Innovación, Flexibilidad organizacional.

Article info:

Received: 19/03/2012 / Received in revised form: 12/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.5>



1. Introducción

En la presente introducción se comenta la importancia del teletrabajo sobre la base de una revisión actualizada de la literatura científica. Actualmente, las organizaciones están inmersas en un contexto de profundos cambios, por lo que es preciso que desarrollen mecanismos eficaces de adaptación para sobrevivir en un

mundo altamente competitivo, incluyendo nuevos modelos de estructura y de gestión organizacional, así como un nuevo marco para las relaciones laborales.

La transformación general de la cultura del trabajo hacia un mayor énfasis en la eficiencia y la productividad están estrechamente relacionadas con la globalización económica y la consiguiente demanda de formas más flexibles de la organización laboral como un todo (Castells 1996; Jackson 1999). La individualización de las relaciones laborales, la flexibilidad laboral, los modelos de trabajo variable, entre otras, son características relevantes del actual mercado de trabajo, por otro lado propias y específicas de esta sociedad y economía del conocimiento en la que vivimos (Castells 2001). La competencia global y la ampliación de las expectativas de los clientes impulsan un desarrollo más rápido de nuevos productos y servicios para mantenerse a la vanguardia de la competencia, que requieren una mayor combinación de flexibilidad e innovación.

En este sentido, la flexibilidad permite a las empresas reaccionar frente a los cambios del entorno y contribuir incluso de forma proactiva al proceso de innovación (Verdúet al. 2005). La flexibilidad organizativa, en general, y la flexibilidad de los recursos humanos, en particular, son variables relacionadas con la capacidad de adaptación y ajuste de la empresa frente a la incertidumbre del entorno. La flexibilidad representa la habilidad de las organizaciones para reaccionar ante esa incertidumbre, poniendo en acción un conjunto completo de recursos y capacidades que permitan afrontar la situación adecuadamente (Volberda 1996). La flexibilidad funcional mejora la calidad de la vida laboral, reduce la monotonía en el lugar de trabajo y permite a los empresarios utilizar las políticas de recursos humanos para el desarrollo de los empleados de la plantilla, generando una mayor fidelidad y lealtad a la empresa y facilitando la innovación, a pesar de un mayor coste.

Un elemento clave de la capacidad de innovación de las empresas reside en su habilidad para desarrollar y reconfigurar las competencias y responder a los cambios del entorno (Teece, Pisano y Shuen, 1997). La capacidad de una empresa para innovar es la capacidad de adoptar o implementar nuevos procesos, productos o servicios con éxito. Esta capacidad permite a la empresa responder al entorno con éxito y mejorar su rendimiento. Con frecuencia se afirma que la innovación es uno de los principales factores de un país de cara a la competitividad internacional, la tasa de crecimiento económico y el nivel de empleo (Stokey 1995).

De forma paralela a las exigencias de los entornos dinámicos, desde la segunda mitad de la década de los años 1990, se ha producido una importante revolución económica fundada en el uso intensivo de Internet y otras tecnologías basadas en la computación, las llamadas "Tecnologías de la Información y de la Comunicación" (TICs. Para Vilaseca (2004), las TICs comprenderían "el conjunto convergente de aplicaciones de microelectrónica, informática, telecomunicaciones, optoelectrónica y los recientes avances de ingeniería genética, son aplicables masivamente en la esfe-

ra económica y utilizadas para un gran número de usos sociales”, que han configurado la actual “sociedad del conocimiento”. De este modo, las TICs juegan un importante papel en la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas, lo que repercute en la gestión de prácticas de recursos humanos más flexibles y funcionales, ya que permite a los empleados y trabajadores llevar a cabo actividades laborales desde un lugar alternativo a la oficina tradicional. Las TICs han hecho el trabajo más manejable y omnipresente, incrementando la flexibilidad de los empleados para organizar el trabajo (Moen, 1996). La flexibilidad en el lugar de trabajo, constituye la base para alcanzar otros niveles de flexibilidad en la empresa (Upton 1995; Karuppan 2004) para desplegar el conocimiento de los empleados incorporados y acceder al conocimiento externo necesario para las capacidades de innovación.

El teletrabajo constituye una práctica de recursos humanos que permite mejorar la flexibilidad de la organización y la flexibilidad de los empleados y, al mismo tiempo, requiere de un clima organizacional de confianza entre directivos y empleados. La interacción entre los miembros de una organización es un elemento relevante del clima organizacional (Mañas, González-Romá y Peiró, 1999; Ostroff y Bowen, 2000; Schneider y Reichers 1983). El clima es el “conjunto de percepciones compartidas en relación con las políticas, prácticas y procedimientos que una organización recompensa, apoya y espera (Schneider, 1983; Schneider y Reichers, 1983) influyendo sobre las actitudes y los comportamientos de los empleados e incidiendo en los resultados y la productividad individual y organizacional (Kopelman, Brief y Guzzo, 1990; Ostroff y Bowen, 2000). Un clima de confianza entre los supervisores y los empleados será necesario para el éxito de los programas de teletrabajo (Harrington y Ruppel, 1999). La literatura sobre la gestión estratégica de los recursos humanos sugiere que estas prácticas motivan a los empleados a actuar de forma comprometida con los intereses de la empresa (Collins y Clark 2003). En consecuencia, la investigación ha puesto de relieve la importancia de la implantación de prácticas comprometidas de recursos humanos que impacten en el desarrollo de climas que, a su vez, faciliten el desarrollo de las capacidades de los empleados y la generación de talento como ventajas competitivas que incrementan los resultados empresariales (Collins y Clark 2003; Fulmar et al. 2003; Kopelman, Brief y Guzzo 1990; Ostroff y Bowen 2000).

Las organizaciones virtuales siguen siendo poco frecuentes, aunque cada vez más en las grandes empresas se crean equipos virtuales (Hertel, Gester y Konrad 2005; Hinds y Kiesler 2002), se está produciendo un aumento en la implantación de diferentes modalidades del teletrabajo (ej. teletrabajo móvil o itinerante, telecentros) (Andriessen y Vartiainen 2006). También los datos estadísticos muestran que el teletrabajo se ha incrementado, en países “avanzados” como Finlandia, por ejemplo, los datos indican que el 8% de la población activa en 2008 realizó alguna forma de teletrabajo (Lehto y Sutela 2009); en Reino Unido, de acuerdo con la Oficina Nacional de Estadística, la cifra de teletrabajadores en 2005 también fue de 8% (Ruiz y Walling 2005). La situación en España es bien diferente, nuestro país es uno donde las barreras al teletrabajo son más altas que en el resto de Europa, en datos de 2007 no se

alcanza el 4% de la población activa, superando exclusivamente a Hungría, Portugal y Rumanía (Martínez et al. 2009), empezando a despertar más en las Administraciones Públicas que en las propias empresas (Chinchilla y León 2007).

El crecimiento del teletrabajo se debe, sin duda, a los beneficios que ofrece: la disminución de los costes de la organización (Egan, 199), el incremento de la conciliación de la vida laboral y familiar (Harris, 1993; Shamir y Salomon, 1985), favorecer la inserción laboral de las personas con discapacidad (Matthes 1992), la reducción de la contaminación ambiental y la congestión del tráfico (Handy y Mokhtarian, 1995; Pérez et al., 2003b) y la reducción de accidentes “in itinere”.

De este modo, el teletrabajo se ha convertido en un tema importante en las políticas del mercado de trabajo, al considerar las amplias posibilidades que ofrecen las TICs. Con el continuo avance de la integración económica mundial, las decisiones sobre la ubicación de los centros de trabajo dependerán de las consideraciones sobre los costes laborales y las necesidades del cliente. La colaboración y el trabajo en red a través de las fronteras nacionales se han convertido en una fuente importante de competitividad empresarial y de menores costes de producción (Andriessen y Vartiainen 2006).

El presente trabajo ofrece una visión global sobre distintos aspectos que conforman el teletrabajo, dando respuesta a diversos interrogantes. La primera pregunta que debemos de responder es: ¿Qué es el teletrabajo?; la segunda pregunta se refiere a ¿Quién participa en el teletrabajo?; la tercera pregunta cuestiona ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del teletrabajo?; y la última pregunta indaga sobre ¿Cuáles son las sugerencias para el estudio futuro del teletrabajo?

Para responder a la primera pregunta, se realiza una conceptualización sobre el teletrabajo y sus modalidades. Para dar respuesta a la segunda pregunta, se examina el perfil y la motivación de los teletrabajadores. En tercer lugar, se describen las ventajas y desventajas que trae como consecuentes la implementación del teletrabajo. Por último, se expone el estado actual de la cuestión, incluyendo sugerencias para futuras investigaciones.

Desarrollo

Teletrabajo: conceptualización y modalidades

El término “teletrabajo” procede de la unión de “tele” (del griego “telou” que, usada como prefijo, denota distancia, lejanía de algo) y de “trabajo”, que es la acción de trabajar (del latín “tripaliare”, cuyo significado es “realizar una acción física o intelectual continuada con esfuerzo, ocuparse en un ejercicio u obra”. El Teletrabajo es una forma de realizar un trabajo o una profesión, fuera del centro de trabajo habi-

tual, utilizando para su ejercicio herramientas informáticas y telemáticas; no es una especialidad profesional, ni una actividad en sí misma, sino un método que permite realizar un trabajo. Con este cambio, el concepto de "teletrabajo" quiebra las dos premisas esenciales del concepto tradicional del trabajo: la relación entre el hombre y su lugar de trabajo y la relación entre trabajo y horario (Thibault 2000).

El concepto surgió en la década de los 70, etapa en la que la crisis de petróleo ocasiona preocupaciones en torno al consumo de gasolina, los largos desplazamientos al lugar de trabajo y la congestión del tráfico en las principales áreas metropolitanas. El estadounidense Jack Nilles y sus colegas publicaron sus cálculos sobre el ahorro para la economía norteamericana de la reducción de los desplazamientos al centro de trabajo (Nilles, Carlson, Gray y Hanneman 1976). En ese momento se creía todavía que los crecientes problemas de la congestión en las principales ciudades se podrían resolver mediante la creación de centros de teletrabajo y alentando a las personas para trabajar desde casa. De este modo, Nilles utilizó el término "telecommuting" ("teledesplazamiento") muy aceptado en los Estados Unidos, considerándolo como "cualquier forma de sustitución de desplazamientos relacionados con la actividad laboral por tecnologías de la información" (Nilles et al., 1976). Sin embargo, en Europa se ha preferido el término "telework" ("teletrabajo"), aunque existen otras denominaciones (trabajo en casa, trabajo a distancia, etc.).

No hay una definición universalmente aceptada del trabajo a distancia o teletrabajo, pero es ampliamente aceptada la siguiente definición: "la organización del trabajo mediante el uso de las Tecnologías de la información y la comunicación (TICs que permiten a los empleados y directivos tener acceso a sus actividades laborales desde lugares remotos" (Nilles, 1998; Sullivan 2003).

En la práctica, podemos definir tres modalidades del teletrabajo: el teletrabajo a domicilio, el teletrabajo móvil y el teletrabajo en los telecentros o centros satélites (Thibault, 2000).

El teletrabajo a domicilio, se refiere a los empleados que trabajan en su hogar de forma regular (Harris, 2003; Thibault, 2000). Se realiza mediante un ordenador personal o terminal, conectado a través de las líneas telefónicas a redes de ordenadores situados en otro lugar. También se puede diferenciar entre los teletrabajadores de esta modalidad que están permanentemente on-line y quienes lo están sólo en momentos determinados. La mayor parte de los teletrabajadores sólo trabajan a tiempo parcial, transcurriendo el resto de la jornada laboral en la oficina. Pocas personas desean trabajar en el hogar a tiempo completo, como ha sido demostrado por diferentes estudios (Olszewski y Mokhtarian 1994).

El teletrabajo en telecentros, centros satélites o centros de recursos compartidos, se refiere a los empleados que trabajan tanto fuera de su casa como fuera del lugar de trabajo convencional, en un espacio adecuado tanto para los empleados como

para los clientes, reduciendo así los desplazamientos. Son centros de trabajo establecidos bien por las propias empresas deslocalizando el centro de trabajo tradicional hacia el extrarradio de las ciudades o bien por un tercero para ser utilizados por profesionales autónomos o empresas que por sí mismos no pueden acceder a las TICS que proporciona el centro. Por ello, se crea una oficina a distancia equipada con todas las conexiones informáticas y de telecomunicaciones necesarias, brindando una alternativa al despacho en casa y, al mismo tiempo, les permite ahorrar a las empresas los costes que acarrea la instalación de oficinas satélite. El primer telecentro europeo se estableció en Francia en el año 1981, luego siguieron otros en Suecia y Dinamarca en el año 1985. Algunos de los principales servicios ofrecidos por los telecentros son: servicios de información, servicios de telecomunicaciones, servicios de consultoría sobre herramientas tecnológicas, acceso a información pública y educación (Del Águila, Bruque y Padilla 2002).

Los teletrabajadores móviles o itinerantes, son aquellos teletrabajadores que se desplazan con frecuencia y pueden trabajar estén donde estén, ya sea desde casa, en la oficina o de viaje, utilizando la información y tecnología de las comunicaciones para trabajar y comunicarse con la oficina según sea necesario. En los últimos años se está observando que esta forma de teletrabajo está aumentando (Andriessen y Vartiainen 2006), especialmente en el sector de la banca y el comercio.

Lo más frecuente es el teletrabajo realizado desde el domicilio, seguido del teletrabajo móvil, y lo menos utilizado son los telecentros.

La adopción del teletrabajo se relaciona de manera positiva con el nivel tecnológico de la empresa, la capacidad de innovación y el uso de las TICs (Illegems, Verbeke y S'Jegers 2001; Pérez, Martínez, De Luis y Vela 2004). Algunos de los factores que han contribuido a la adopción e implementación del teletrabajo son los relacionados con el desarrollo sostenible y la expansión de una cultura de trabajo que promueve la mayor eficiencia y productividad con la consiguiente demanda de formas más flexibles de organizaciones (Castells 1996; Jackson 1999). No obstante, el ideal del desarrollo sostenible tendrá que ir acompañado de objetivos importantes para la organización, tales como el bienestar en el trabajo o la mejora de la flexibilidad y la productividad en el trabajo (Butler, Aasheim y Williams, 2007; Martínez, Pérez, De Luis y Vela 2007). Otros autores encontraron que la autonomía de los trabajadores es más importante que la provisión tecnológica para facilitar la aplicación eficaz del teletrabajo (Clear y Dickson 2005).

De cualquier modo, un factor clave para favorecer el desarrollo del teletrabajo es la flexibilidad organizacional (Martínez, Pérez, De Luis y Vela 2009). La flexibilidad es una valiosa habilidad que permite el cambio organizacional para responder a las demandas de un entorno competitivo y dinámico (Wright y Snell 1998), caracterizado por la creciente competencia, la aceleración de los cambios tecnológicos y la ampliación de las expectativas del cliente. La flexibilidad laboral ha recibido mucha

atención en la literatura sobre gestión (Kalleberg 2001), constituyendo principalmente un mecanismo para la gestión eficiente de recursos humanos y para mejorar el rendimiento de la empresa. Según Upton (1995) la flexibilidad depende más de la flexibilidad de los recursos humanos que de cualquier otro factor, incluidos los recursos tecnológicos, para explicar las ventajas competitivas sostenibles.

Desde otra perspectiva, la flexibilidad es una capacidad dinámica de la empresa que se centra en la adaptación de los atributos de los empleados a condiciones ambientales cambiantes (Bhattacharya, Gibson, y Doty, 2005). Una definición de flexibilidad de los recursos humanos es "la capacidad de la gestión de los recursos humanos para facilitar la habilidad de la organización a adaptarse de forma efectiva y en poco tiempo a los cambios o a la diversidad de la demanda en el interior de la empresa o en su entorno" (Milliman, Von Glinow y Natham 1991).

La flexibilidad es multifacética (Kossek, Lautsch y Eaton 2006) y sus diferentes formas, a menudo, se utilizan conjuntamente. En este sentido, las empresas combinan distintas formas de flexibilidad organizacional para mejorar el rendimiento y adoptar prácticas de trabajo más flexibles con el fin de tener éxito (Gittleman, Horri-gan y Joyce 1998). En todos los sentidos, las prácticas de gestión de los recursos humanos constituyen una importante fuente de ventaja competitiva (Huselid 1995), diferentes estudios empíricos muestran que las prácticas de recursos humanos dirigidas hacia la flexibilidad tienen efectos positivos sobre los resultados empresariales (Martínez *et al.* 2009). La experiencia con el horario flexible y con otras prácticas flexibles de recursos humanos puede aumentar la propensión a adoptar otras formas innovadoras de organización del trabajo. Varios estudios (por ejemplo, Illegem-set *et al.* 2001) muestran una relación positiva entre teletrabajo y el uso de prácticas flexibles de recursos humanos.

¿Quiénes teletrabajan?

Para responder a la segunda cuestión es necesario establecer qué empleados realizan teletrabajo, tarea que no es fácil. Hay diferentes estudios que describen el perfil típico del teletrabajador: empleados de mediana edad, varón, ingresos elevados, alto nivel educativo y profesionalmente independiente (Luukine, 1996; Pérez De Luis y Martínez 2001). También se dispone de datos sobre quiénes aceptan el teletrabajo a tiempo completo o lo hacen a tiempo parcial; entre quienes aceptan teletrabajar a tiempo completo suelen ser con mayor probabilidad varones, mediana edad y con mayores ingresos, mientras que quienes aceptan teletrabajar a tiempo parcial son con mayor probabilidad mujeres, algo más mayores y con menores ingresos (Cyber Dialogue, 2000).

Entre los rasgos de idoneidad para el puesto se destacan: la autonomía en el control del propio ritmo de trabajo y la mínima necesidad de interacción presencial con

otros compañeros (Baruch y Nicholson 1997; Olson 1983). Suelen ser candidatos idóneos los denominados "trabajadores del conocimiento", los trabajadores de la información, los vendedores y el personal de marketing. Otros estudios indican que, en relación con el status y el poder, el teletrabajo es más atractivo para los que ocupan puestos profesionales que para los simples empleados de oficina. Los puestos profesionales consideran el teletrabajo como una modalidad de prestación de sus servicios más enriquecedora, proporcionándoles una mayor autonomía (Olson y Primps 1984).

Con respecto a las motivaciones de los trabajadores para realizar el teletrabajo, diferentes estudios han establecido que los factores más predictivos para que un empleado opte por el teletrabajo son: la buena disposición de los responsables, la interacción en el trabajo y la idoneidad autopercebida del puesto (Mannering y Mokhtarian 1995). Además, una serie de atributos personales y domésticos son también predictivos, incluyendo la falta de disciplina personal, las distracciones en el hogar, la preferencia por trabajar con un equipo, la orientación familiar y la adicción al trabajo.

Asimismo, respecto a la conciliación de la vida laboral y familiar, es más probable que opten por el teletrabajo las empleadas con niños pequeños (Mokhtarian, Bagley y Solomon 1998); sin embargo, es bastante significativo que en una revisión de las muestras utilizadas en los estudios sobre teletrabajo existe una mayoría de hombres (Luukinen 1996). Más interesantes y determinantes aún son los resultados obtenidos por Huws, Werner y Simon (1990) en los que el teletrabajo era mucho más utilizado por parejas sin hijos que por parejas con uno o dos hijos.

Otros estudios indican que los empleados con frecuencia eligen trabajar lejos de la oficina para evitar interrupciones, con el objetivo de cumplir con los plazos establecidos o bien para conseguir momentos de tranquilidad para realizar tareas que requieren de una considerable atención y concentración (Duxbury y Neufeld 1999), lo que conduce a mejorar la productividad y el rendimiento (Perlow 1997).

Ventajas e inconvenientes del teletrabajo

El teletrabajo, proporciona una serie de ventajas e inconvenientes que afectan tanto al teletrabajador como a la empresa, algunas de ellas se describen a continuación (Pinsonneault y Boisvert 2001; Pérez et al. 2001):

Entre las ventajas sociales que aporta el teletrabajo, podemos señalar:

- 1) Disminuir la congestión del tráfico en las ciudades, lo que implica además una reducción de los costes en obras públicas, una reducción de la siniestralidad por carretera, el consiguiente ahorro energético de combustibles y, sobre todo, la disminución de la contaminación.

2) Proporcionar soluciones a los posibles desequilibrios territoriales y medioambientales, relacionados con las zonas rurales y la despoblación. Si las nuevas tecnologías fueran instaladas homogéneamente por todo el territorio supondría la existencia de teletrabajadores en las zonas rurales y, con ello, la revitalización de las mismas.

3) Posibilidad de integración laboral de determinados colectivos, entre ellos los discapacitados. El teletrabajo les brinda una oportunidad de inserción laboral, ya que supone: mayor flexibilidad, la libre elección del lugar donde desempeñará su trabajo (no precisan de transporte adaptado, ni la ayuda de otras personas para desplazarse, ni adaptación especial del puesto en la sede de la empresa, le permite compatibilizar el trabajo con los procesos de recuperación y rehabilitación, ajustando su horario a otras exigencias relacionadas con su salud, mejora la calidad de vida del entorno familiar y permite reducir algunos costes inherentes al trabajo.

Entre las ventajas para la empresa figuran:

1) Reducción de los costes de espacios, instalaciones e infraestructuras. Se reducen los requerimientos de espacio en las oficinas, de pago de alquileres, luz, calefacción, papel, etc., conociendo que un puesto de teletrabajo puede resultar hasta un 50% más barato que otro presencial (Bailey y Kurland 1999; Watad y DiSanzo 2000).

2) Mayor productividad y calidad. Las empresas consiguen un aumento de la productividad de sus teletrabajadores porque no tienen distracciones ni interrupciones, porque se elimina la tensión del desplazamiento al centro de trabajo y porque la instalación de un adecuado sistema de comunicación produce mejoras en la infraestructura de la empresa que ayuda a optimizar las operaciones (Watad y DiSanzo 2000).

3) Menor absentismo laboral. El teletrabajo permite que los empleados con problemas de salud puedan realizar sus tareas y, al mismo tiempo, puedan recuperarse (Collins 2005). Además, permite que las indisposiciones o síntomas poco importantes (resfriados, etc.) no impiden la realización de las tareas encomendadas.

4) Flexibilidad en las relaciones laborales. El teletrabajo permite modificar los horarios de trabajo, implantando horarios flexibles para la coordinación entre teletrabajadores y no teletrabajadores (Illegemset *al.* 2001) y otras prácticas flexibles relativas a la jornada laboral.

5) Menor rotación laboral y mayor cualificación profesional. El teletrabajo permite atraer a nuevos empleados y retener a empleados valiosos, manteniendo y mejorando su estado de ánimo y aumentando su rendimiento (Chaudron 1995; Bentley y Yoong 2000). Los teletrabajadores suelen ser mayoritariamente trabajadores del conocimiento siendo valiosa su permanencia y especialización en la empresa, de ahí que el teletrabajo puede ser una práctica de retención de estos trabajadores.

6) Desarrollo sostenible. El teletrabajo puede ayudar a mejorar la imagen corporativa más positiva y moderna de la empresa de forma indirecta, al implantar prácticas de recursos humanos sostenibles (Handy y Mokhtarian 1995; Pyörä 2011).

7) Menos problemas de convivencia entre empleados, relacionado con la dispersión de los trabajadores (Duxbury y Neufeld, 1999).

Entre las ventajas para el teletrabajador están:

1) Flexibilidad y autonomía. El teletrabajo es más adecuado para trabajos que requieren tranquilidad y concentración, sin interrupciones; así como permite la organización del ritmo de trabajo diario que se adapte mejor a las propias preferencias (Brodthorn y Verburg 2007). El teletrabajo es un método útil para mejorar el ejercicio de cualquier profesión, desvinculada del lugar y del horario, adaptando el trabajo a la vida y no al revés, y sustituyendo obligación por responsabilidad.

2) Productividad y rendimiento. Los estudios indican que el teletrabajo mejora el control sobre las tareas y el bienestar a nivel individual así como el aumento de la eficiencia global de las organizaciones (Luukinen 1996; Martínez et al. 2007; Martínez, Vela, Pérez y De Luis 2008).

3) Mejora en los plazos de entrega. Una de las motivaciones para optar por el teletrabajo, es evitar las interrupciones, lo que permite cumplir con los plazos inminentes o la búsqueda de momentos de tranquilidad para tareas que requieren una atención y concentración considerables (Duxbury y Neufeld 1999).

4) Mayor especialización. El teletrabajo permite recuperar la profesionalidad y la especialización en el trabajo autónomo e independiente (Cleary Dickson 2005), así los estudios indican que los empleados involucrados en el diseño y la planificación de las tareas y objetivos son más capaces de teletrabajar (Pérez et al. 2003), dependen menos de sus compañeros para resolver los problemas en el domicilio o en otros lugares. Estas circunstancias producen una mayor autoeficacia de los teletrabajadores que conduce a una mejora del rendimiento y la productividad (Raghuram, Wiesenfeld y Garud 2003).

5) Mayor disponibilidad de tiempo y posibilidad de conciliar adecuadamente la vida laboral y familiar, la atención de las tareas domésticas y el ocio.

6) Ahorro económico, al producirse menos desplazamientos al lugar de trabajo convencional, menores gastos en vestuario, almuerzos, etc.

No obstante, el teletrabajo también tiene inconvenientes. En cuanto a los inconvenientes que repercuten en la empresa, se encuentran los siguientes:

1) Inversión en TICs. El coste de la instalación e infraestructura necesaria para realizar el teletrabajo, no sólo en el centro de trabajo sino también para el teletrabajador, puede ser un obstáculo para la implantación de esta modalidad de trabajo.

2) Estructura más descentralizada. El teletrabajo supone un cambio en la estructura organizativa de las empresas y con frecuencia se produce una pérdida de jerarquías, debido a la dispersión de los teletrabajadores y a la no existencia de una supervisión continua. Esto significa un esfuerzo extra para los directivos y gerentes que deben realizar una supervisión y control de las tareas por objetivos, para lo que no todas las empresas están preparadas. En este sentido, las actitudes de los gestores es la principal causa de la resistencia al cambio (Nilles 1998; Suomi y Pekkola 1999).

(3 Desconfianza. La imposibilidad de supervisión directa del desarrollo del trabajo y del control de los horarios, puede repercutir en una falta de confianza entre el empresario y el teletrabajador. El primer requisito para el éxito en el teletrabajo es una gestión eficaz en el uso del tiempo y un clima de mutua confianza y respeto entre empleado y empleador.

4) Protección de datos. Se pueden crear conflictos derivados de la lealtad de los teletrabajadores cuando acceden a los bancos de datos de la empresa, estando presente igualmente la dificultad de mantener la confidencialidad de los procedimientos e información de la empresa (Clear 2007). Es necesario que la organización desarrolle y mantenga una adecuada política de protección de datos.

En cuanto a los inconvenientes para el teletrabajador se citan las siguientes:

1) Aislamiento de la empresa. Son numerosos los autores que afirman que el teletrabajo lleva al aislamiento social y profesional (Gainey, Kelley y Hill 1999; Metzger y Von Glinow 1988; Salomon y Salomon 1984), no sólo por permanecer más horas en el domicilio, sino también por perder el contacto, la relación con los compañeros de trabajo y visualizar esta modalidad como una amenaza para la promoción profesional. Por esto, es importante que desde las primeras etapas de planificación del teletrabajo se adopten las medidas necesarias para organizar reuniones regulares y encuentros informales, que permita la retroalimentación sistemática. Otros estudios sostienen que el teletrabajo a tiempo parcial no incrementa este aislamiento, al mantener un régimen de presencia en la empresa (Grenier, Giles y Belanger, 1997).

2) Dificulta el trabajo en equipo. En la sociedad actual existe un creciente interés por el trabajo en equipo, que por definición, está en contradicción con la idea del teletrabajo. La dispersión de las personas que integran los equipos de trabajo es un elemento problemático si se requieren intensos y continuos contactos entre los miembros del equipo (Hislop 2002; Nandhakumar y Baskerville 2006). Así también, es más fácil solicitar ayuda e intercambiar ideas si se trabaja bajo el mismo techo con los demás. Además, la interacción física cercana genera compromiso en el tra-

bajo y crea un sentido de colectividad que se extiende más allá del equipo actual de la organización. En gran parte, es por esta razón que son poco frecuentes organizaciones puramente virtuales.

3) Posibilidad de explotación. El teletrabajo no es un sistema o método para realizar horas extra, ni para tener horarios de 24 horas. El volumen de trabajo debe ser ajustado desde la planificación del teletrabajo.

4) Delimitación de las actividades familiares y domésticas de las laborales mientras se está teletrabajando. No es fácil para los teletrabajadores delimitar con nitidez estas actividades, para ello es necesaria una estricta disciplina que impida esta mezcla de actividades.

Conclusión

Las TICs están transformando profundamente numerosos aspectos de la vida económica y social, los métodos y las relaciones laborales, la organización de las empresas, los objetivos de la educación y la formación, el modo en que las personas se comunican entresí. El teletrabajo se ha convertido en un fenómeno social que incide en el desarrollo económico, en los sistemas de organización del trabajo, en las relaciones laborales y en los comportamientos cotidianos. Su expansión se debe a la aplicación laboral de las TICs y la existencia de una infraestructura de telecomunicaciones avanzada, pudiéndose realizar mediante las mismas modalidades de contratación que en el trabajo tradicional.

Las organizaciones virtuales siguen siendo poco frecuentes, pero la investigación disponible sugiere que el teletrabajo móvil y otras modalidades del teletrabajo van en aumento. Por tanto, es necesario considerar las posibles ventajas de otras modalidades de trabajo, no sólo por la evolución reciente de las TICs, sino también porque el teletrabajo ha emergido como un importante tema en las políticas del mercado de trabajo. Es necesario señalar la importancia del establecimiento de un marco legal claro y específico sobre el teletrabajo, que en la actualidad no existe, en el que se definan los derechos y deberes de los empleados y empleadores.

El teletrabajo ofrece beneficios e inconvenientes tanto desde el punto de vista del empleado como del empresario. Desde el punto de vista del empleado, la flexibilidad y autonomía que ofrece, la satisfacción en el trabajo, la ausencia de interrupciones, la experiencia personal de rendimiento y de logro y el ahorro de tiempo en viajar al lugar de trabajo son factores beneficiosos, mientras que el aislamiento profesional y social están entre los factores negativos que afectan al teletrabajador. En cuanto a la empresa, el rendimiento y la productividad de los teletrabajadores, la reducción de costes en infraestructuras e instalaciones, el menor índice de absentismo y, sobre todo, la flexibilidad de las relaciones laborales son ventajas obtenidas por la implantación del tele-

trabajo. Aunque se presentan algunos inconvenientes, pueden ser superados disponiendo de recursos materiales y humanos. Como se ha mencionado, el primer requisito para el éxito en el teletrabajo es una gestión eficaz en el uso del tiempo y un clima de mutua confianza y respeto entre empleado y empleador.

En definitiva, el teletrabajo puede desarrollar su pleno potencial cuando se lleva a cabo junto con otras prácticas de desarrollo de los recursos humanos relacionadas con la flexibilidad en el trabajo.

Futuras investigaciones

En el futuro se deberán estudiar más profundamente los motivos que mueven a los trabajadores a optar por el teletrabajo, ya que los datos disponibles no son concluyentes y en algunos casos son poco clarificadores e incluso contradictorios. Es fundamental investigar las causas que mueven a los trabajadores a optar por el teletrabajo, para lo que es necesaria la realización de diseños longitudinales, con el fin de obtener una mejor comprensión de las relaciones entre las prácticas de trabajo flexibles y el rendimiento de la empresa.

La mayor parte de los estudios realizados se han centrado en los teletrabajadores. No obstante, los estudios más recientes ha sugerido extender la investigación hacia la organización, los grupos de trabajo y los compañeros que se ven afectados por la existencia de teletrabajadores (Fogarty, Scott y Williams 2011; Rice y Gattiker 2001). La clave está en el estudio del teletrabajo como una práctica de desarrollo de los recursos humanos con una amplia gama de impactos organizacionales, en lugar de centrarse en el estudio exclusivo de los teletrabajadores. Igualmente, es importante la elaboración de modelos teóricos que identifiquen el cómo y dónde se realiza el trabajo y proporcione una explicación global del teletrabajo, sus antecedentes y sus resultados.

Referencias bibliográficas

Andriessen, J. y Vartiainen, M. 2006. *Mobile Virtual Work. A New Paradigm?*. Berlin: Springer.

Bailey, D. y Kurland, N. 2002. "A review of telework research: findings, new directions, and lessons for the study of modern work". *Journal of Organizational Dynamics*, 28: 383-400.

Baruch, Y. y Nicholson, N. 1997. "Home, sweet work: requirements for effective home working". *Journal of General Management*, 23: 15-30.

Bentley, K. y Yoong, P. 2000. "Knowledge work and telework: an exploratory study". *Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy*, 10: 346-356.

Bhattacharya, M., Gibson, D. y Doty, D. 2005. "The effects of flexibility in employee skills, employee behaviors, and human resource practices on firm performance". *Journal of Management*, 31: 622-640.

Brodthorn, T.L. y Verburg, R.M. 2007. "Managing mobile work—insights from European practice." *New Technology, Work and Employment*, 22: 52-65.

Butler, E.S., Aasheim, C. y Williams, S. 2007. "Does telecommuting improve productivity? Seeking solid evidence of demonstrable productivity gains." *Communications of the ACM*, 50: 101-3.

Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society, Vol. I of The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford, MA: Blackwell.

Castells, M. 2001. *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, Empresa y Sociedad*. Madrid: Plaza&Janés.

Chaudron, D. 1995. "The "far-out" success of teleworking." *Supervisory Management*, 40: 1-2.

Chinchilla, N. y León, C. 2007. *Guía de Buenas Prácticas de la Empresa Flexible*. Navarra: IESE.

Clear, F. y Dickson, K. 2005. "Teleworking practice in small and medium-sized firms: management style and worker autonomy." *New Technology, Work and Employment*, 20: 218-233.

Clear, F. 2007. "SMEs, electronically-mediated working and data security: cause for concern?" *International Journal of Business Science and Applied Management*, 2: 1-20.

Collins, C. y Clark, K. 2003. "Strategic human resource practices, top management team social networks, and firm performance: the role of human resource practices in creating organizational competitive advantage." *Academy of Management Journal*, 46: 740-751.

Collins, M. 2005. "The not so simple case for teleworking: a study at Lloyd's of London." *New Technology, Work and Employment*, 20: 115-132.

Cyber Dialogue Inc. 2000. *Small Business/Home Office Trend Report*. New York.

Del-Águila, A., Bruque, S. y Padilla, A. 2002. *The economic and organizational aspects of telecentres: the Spanish case*. Elsevier Science Ltd. (<http://www.elsevier.com>).

Duxbury, L.E. y Neufeld, D. 1999. "An empirical evaluation of the impacts of telecommuting on intra-organizational communication." *Journal of Engineering and Technology Management*, 16: 1-28.

Egan B. 1997. "Feasibility and Cost Benefit Analysis." *International Telework Association Annual International Conference*: Crystal City, VA.

Fogarty, H., Scott, P. y Williams, S. 2011. "The Half-Empty Office: Dilemmas in Managing Locational Flexibility." *New Technology, Work and Employment*, 26: 183-195.

Fulmar, I., Gerhart, B. y Scott, K. 2003. "Are the 100 best better? An empirical investigation of the relationship between being a 'great place to work' and firm performance." *Personnel Psychology*, 56: 965-993.

Gainey, T.W., Kelley, D.E. y Hill, J.A. 1999. "Telecommuting's impact on corporate culture and individual workers: examining the effect of employee isolation." *SAM Advanced Management Journal*, Autumn: 4-10.

Gittleman, M., Horrigan, M. y Joyce, M. 1998. "Flexible workplace practices: evidence from a nationally representative survey." *Industrial and Labour Relations Review*, 52: 99-115.

Grenier, J., Giles, A. y Belanger, J. 1997. "Internal versus external labour flexibility: a two-plant comparison in Canadian manufacturing." *Industrial Relations*, 52: 683-711.

- Handy, S.L. y Mokhtarian, P.L. 1995. "Planning for telecommuting: measurement and policy issues." *Journal of the American Planning Association*, 61: 99-111.
- Harrington, S. y Ruppel, C. 1999. "Telecommuting: a test of trust, competing values, and relative advantage." *IEEE Transactions on Professional Communication*, 42: 223-239.
- Harris, L. 2003. "Home-based teleworking and the employment relationship." *Personnel Review*, 32: 422-437.
- Hertel, G., Geister, S. y Konrad, U. 2005. "Managing virtual teams: a review of current empirical research." *Human Resource Management Review*, 15: 69-95.
- Hinds, P. y Kiesler, S. 2002. *Distributed Work*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hislop, D. 2002. "Mission impossible? Communicating and sharing knowledge via information technology." *Journal of Information Technology*, 17: 165-177.
- Huselid, M. 1995. "The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity and Corporate Financial Performance." *Academy of Management Journal* 38: 635-672.
- Huws, U., Werner, B.K. y Simon, R. 1990. *Telework towards the elusive office*. Chichester, England: Wiley
- Illegems, V., Verbeke, A. y S'Jegers, R. 2001. "The organizational context of teleworking implementation." *Technological Forecasting and Social Change*, 68: 275-291.
- Jackson, P. 1999. *Virtual Working: Social and Organisational Dynamics*. London: Routledge.
- Kalleberg, A. 2001. "Organizing flexibility: the flexible firm in a new century." *British Journal of Industrial Relations*, 39: 479-504.
- Karuppan, C. 2004. "Strategies to foster labor flexibility." *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53: 532-547.
- Kopelman, R.E., Brief, A.P. y Guzzo, R.A. 1990. "The Role of Climate and Culture in Productivity." Pp.193-236 en *Organizational Climate and Culture* editado por B. Schneider, San Francisco: Jossey-Bass.
- Kossek, E., Lautsch, B. y Eaton, S. 2006. "Telecommuting, control, and boundary management: correlates of policy use and practice, job control, and work-family effectiveness." *Journal of Vocational Behavior*, 68: 347-367.
- Lehto, A.M. y Sutela, H. 2009. *Three Decades of Working Conditions. Findings of Finnish Quality of Work Life Surveys 1977-2008*. Helsinki: Statistics Finland.
- Luukinen A. 1996. A profile of Finnish telework: survey results concerning the nature, extent, and potential of telework in Finland. Pp. 1-49 en *Directions of Telework in Finland: Report by the Finnish Experience with Telework Project* por A. Luukinen, Helsinki: Ministry of Labour: Publication of Labour Administration.
- Mannering, J.S. y Mokhtarian, P.L. 1995. "Modeling the Choice of Telecommuting Frequency in California: An Exploratory Analysis." *Technological Forecasting and Social Change* 49: 49-73.
- Mañas, M.A., González-Romá, V. y Peiró, J.M. 1999. *El Clima de los Equipos de Trabajo: Determinantes y Consecuencias*. Almería: I.E.A.-UAL.
- Martínez, A., Pérez, M., De Luis, P. y Vela, M.J. 2007. "Teleworking and workplace flexibility: a study of impact on firm performance." *Personnel Review* 36: 42-64.

- Martínez, A., Vela, M.J., Pérez, M. y De Luis, M.P. 2008. "Telework adoption, change management, and firm performance." *Journal of Organizational Change Management* 21: 7-31.
- Martínez, A., Pérez, M., De Luis, P. y Vela, M.J. 2009. "Teletrabajo, Flexibilidad de Recursos Humanos y Resultados de la Empresa." *Management* 12: 52-79.
- Matthes, K. 1992. "Telecommuting: balancing business and employee needs." *HR Focus* 69: 3.
- Metzger, R.O. y Von Glinow, M.A. 1988. "Off-site workers: at home and abroad." *California Management Review* 30: 101-111.
- Milliman, J., Von Glinow, M. y Natham, M. 1991. "Organizational life cycles and strategic international human resource management in multinational companies: implications for congruence theory." *Academy of Management Review* 16: 318-339.
- Mokhtarian, P.L., Bagley, M.N. y Salomon, I. 1998. "The impact of gender, occupation, and presence of children on telecommuting motivations and constraints." *Journal of the American Society for Information Science* 49: 1115-1134.
- Moen, P. 1996. "A life course perspective on retirement, gender, and well-being." *Journal of Occupational Health Psychology* 1: 131-144.
- Nandhakumar, J. y Baskerville, R. 2006. "Durability of online networking: patterns of trust." *Information Technology & People* 19: 371-389.
- Nilles, J.M., Carlson, R.F., Gray, P. y Hanneman, G.J. 1976. *The Telecommunications-Transportation Tradeoff. Options for Tomorrow*. New York, NY: Wiley.
- Nilles, J.M. 1998. *Managing Telework. Strategies for Managing the Virtual Workforce*. New York, NY: Wiley.
- Olson MH. 1983. "Remote office work: changing work patterns in space and time." *Communications of the ACM* 26: 182-187.
- Olson, M.H. y Primps, SB. 1984. "Working at home with computers: work and non-work issues." *Journal of Social Issues* 40: 97-112.
- Olszewski, P. y Mokhtarian, P. 1994. "Telecommuting frequency and impacts for State of California employees." *Technological Forecasting and Social Change* 45: 275-286.
- Ostroff, C. y Bowen, D. 2000. "Moving HR to a Higher Level: HR Practices and Organizational Effectiveness." Pp. 211-266 en *Multilevel Theory, Research and Methods in Organizations* por S.W.J. Kozlowski y K.J. Klein. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pérez, M., De Luis, M.P. y Martínez, A. 2001. "El teletrabajo en Aragón: estudio de su adopción potencial en las empresas." *Economía Aragonesa* 15: 108-148.
- Pérez, M., Martínez, A., De Luis, M.P. y Vela, M.J. 2003. "El impacto medioambiental del teletrabajo. Factores determinantes y estudio de un caso." *Economía Industrial* 351: 111-156.
- Pérez, M., Martínez, A., De Luis, M.P. y Vela, M-J. 2004. "La Adopción del Teletrabajo y las Tecnologías de la Información: Estudio de Relaciones y Efectos Organizativos." *Revista de Economía y Empresa* 52 y 53: 11-27.
- Perlow, L.A. 1997. *Finding Time: How Corporations, Individuals, and Families Can Benefit from New Work Practices*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Pinsonneault, A. y Boisvert M. 2001. "The impacts of telecommuting on organizations and individuals: a review of the literature." Pp. 163-185 *Telecommuting and Virtual*

Offices: Issues and Opportunities editado por N.J. Johnson. Hershey, PA: Idea Group Publishing.

Pyöriä, P. 2011. "Managing telework: risks, fears and rules". *Management Research Review*, 34: 386–399.

Raghuram, S., Wiesenfeld, B. y Garud, R. 2003. "Technology enabled work: the role of self-efficacy in determining telecommuter adjustment and structuring behavior". *Journal of Vocational Behavior* 63: 180-198.

Rice, R.E. y Gattiker, U.E. 2001. "New media and organizational structuring". Pp. en *The New Handbook of Organizational Communication: Advances in Theory, Research, and Methods* editado por F.M. Jablin y L.L. Putnam. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

Ruiz, Y. y Walling, A. 2005. "Home-based working using Communication Technologies". *Labour Market Trends* 113: 417-426.

Salomon, I. y Salomon, M. 1984. "Telecommuting: the employee's perspective". *Technological Forecasting and Social Change*, 25: 15–28.

Schneider, B. 1983. "Work Climates: An Interactional Perspective". Pp. 106-128 en *Environmental Psychology: Directions and Perspectives* editado por N.R. Feimer y E.S. Geller. New York: Praeger Publishers.

Schneider, B. y Reichers, A.E. 1983. "On the Etiology of Climates". *Personnel Psychology* 36: 19-39.

Shamir, B. and Salomon, I. 1985. "Work-at-home and the quality of working life". *Academy of Management Review* 10: 455–464.

Stokey, N. 1995. "R&D and economic growth". *Review of Economic Studies* 62: 469-489.

Sullivan, C. 2003. "What's in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking". *New Technology, Work and Employment* 18: 158-165.

Suomi, R. y Pekkola, J. 1999. "Management rationalities and virtual working: adjusting telework to different organisational cultures and rationalities". Pp. 121-130 en *Virtual Working: Social and Organizational Dynamics* editado por Jackson, P. London: Routledge.

Teece, D., Pisano, G. and Shuen, A. 1997. "Dynamic Capabilities and Strategic Management". *Strategic Management Journal* 18: 509-533.

Thibault, J. 2000. *El Teletrabajo*. Madrid: CES Estudios.

Upton, D. 1995. "What really makes factories flexible?". *Harvard Business Review* 73: 74-84.

Verdú, A., Lloréns, J. y García, V. 2005. "Flexibility, Fit and Innovative Capacity: An Empirical Examination". *International Journal of Technology Management* 30: 131-146.

Vilaseca, J. Coord. 2004. *El Teletreball a Catalunya: Conceptes, Tipologies, Métriques i Politiques*. Barcelona: CTES Ed.

Volberda, H. 1996. "Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments". *Organization Science* 7: 359-374.

Watad, M. y DiSanzo, F.J. 2000. "Case study: the synergism of telecommuting and office automation". *Sloan Management Review* 41: 85–96.

Wright, P. y Snell, S. 1998. "Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management". *Academy of Management Review* 23: 756-772.

Sistemas de la democracia sustentable Sustainable Democracy Systems

Cruz García Lirios*, María Montero y López-Lena**, José Marcos Bustos Aguayo***,
Javier Carreón Guillén**** y Jorge Hernández Valdés*****

* garcialirios@gmail.com

** monterol@unam.mx

*** marcos.bustos@unam.mx

**** javierg@unam.mx

***** jorheval@unam.mx,

Universidad Nacional Autónoma de México CU-ENTS

Abstrac:

The present test must like objective compare the coercive political systems with the persuasive political systems. For such intention, the differences between the authoritarianisms, totalitarianism, presidential and parliamentarian are resisted. Once established an evolutionary line of the political systems that go of the coercion to the persuasion, the present test raises a new anchored persuasive political system to the foundations of the presidential. Sustainable Presidential Politic System (SPPS) which would have its distinctive process in the fight, the debate and the election of representatives. Unlike other democracies, the SPPS would have a regulating power of the differences between the executive, legislative and the judicial one. In such sense, the political platforms and proselytisms would be determined by problematic the environmental ones that they prevent the viable development. The discussion of the SPPS will open the discussion regarding the public agenda, the ecological problems and the relation between the academy and political class.

Keywords: Sustainable Development, Shortage of Resources, Scientific Academy, Political Fight, Debate Public and Presidential Election.

Resumen:

El presente ensayo tiene como objetivo comparar los sistemas políticos coercitivos con los sistemas políticos persuasivos. Para tal propósito, se contrastan las diferencias entre los autoritarismos, totalitarismo, presidencialismos y parlamentarismos. Una vez establecida una línea evolutiva de los sistemas políticos que va de la coerción a la persuasión, el presente ensayo plantea un nuevo sistema político persuasivo anclado a los fundamentos del presidencialismo. Se trata del Sistema Político Presidencial Sustentable (SPPS) el cual tendría su proceso definitorio en la contienda, el debate y la elección de representantes. A diferencia de otras democracias, el SPPS tendría un poder regulador de las diferencias

entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. En tal sentido, las plataformas y los proselitismos políticos estarían determinados por las problemáticas ambientales que impiden el desarrollo sustentable. La discusión del SPPS abrirá la discusión relativa a la agenda pública, los problemas ecológicos y la relación entre la academia y clase política.

Palabras clave: Desarrollo Sustentable, escasez de recursos, academia científica, contienda política, debate público y elección presidencial.

Article info:

Received: 06/05/2012 / Received in revised form: 07/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.6>



1. Introducción

El análisis de la democracia en relación con el Desarrollo sustentable puede llevarse a cabo a partir de sus sistemas de proselitismo, contienda, elección, representación y gobernanza presidencialista, parlamentarista y semipresidencialista. Establecer la relación entre democracia y sustentabilidad para explicar la concentración y responsabilidad del poder de decisión, veto e iniciativa en torno a la figura presidencial o ministerial.

Ante las crisis económicas, políticas y sociales, las democracias han valorado muy poco la sustentabilidad. La distribución inequitativa de los recursos, principalmente los energéticos e hídricos, parece transitar por un sendero diferente al de la justicia y la equidad, principales objetivos de las políticas públicas.

No obstante, las crisis económicas parecen converger con la ingobernabilidad. Las concesiones y administración de los recursos naturales designadas discrecionalmente por el presidente o primer ministro implica los límites de sus poderes.

Las iniciativas y leyes, otrora exclusivas del ejecutivo y el legislativo, ahora protegen a quienes obtienen los derechos de exploración, explotación, transformación, redistribución y comercialización de los recursos naturales afectando a las comunidades que por derecho son los herederos de su administración.

Tal contexto, justifica la revisión de atribuciones del poder presidencial, ministerial o parlamentario para discutir sus alcances y límites en torno al Desarrollo Sustentable. Si bien es cierto que las naciones comprometidas con el cambio climático son las responsables de las problemáticas de escasez de biomasa y sus efectos sobre la población, las democracias están más cercanas a la transparencia en com-

paración con otros regímenes. Incluso, la República Popular China, aspira a reducir sus emisiones contaminantes. En tal sentido, democracia y sustentabilidad transitan por el mismo camino.

Sin embargo, las clases políticas y empresariales al no poder contener sus crisis, han perdido la legitimidad de sus funciones ante los ojos de la ciudadanía intelectual quienes han llamado constantemente la atención sobre las problemáticas ambientales que impedirán a las naciones desarrollarse sostenidamente.

La ciudadanía, presa de la publicidad y del consumismo, ante los cambios evidentes de temperatura y clima, exige la oferta de productos ecológicos a un bajo costo. El poder del consumidor verde significa una libertad excesiva de elección, compra y uso de productos y servicios (Friedman y Friedman 1992).

No obstante, los medios de comunicación, en tanto productores de imágenes, controlan las opciones de consumo de la ciudadanía. Sólo asumiendo un rol de ciudadano, militante o adherente, el individuo escapa al poder mediático y cae en la res pública (Luhman 1986).

Precisamente, éste proceso de ciudadano a militante, interesaría a la política y a sus líderes. Si el individuo logra orientar sus expectativas y consumos hacia el ecologismo, la gobernanza de sus representantes deberá transitar por un sendero más allá de la administración pública, la participación sociopolítica, el clientelismo o la representación social.

La sustentabilidad está más allá del consumo, las necesidades y las expectativas individuales. Consiste en una nueva forma de vida, nuevos valores y creencias, es un nuevo estilo de subsistencia ante las crisis y frente a la austeridad económica, una propensión al futuro.

Globalización económica y consecuencias ambientales-educativas

Cada vez más las crisis económicas de origen ambiental determinan. Éstas se dividen por su origen relativo a la escasez de recursos: energéticas e hídricas. Durante el periodo de auge económico de posguerra, los recursos energéticos, principalmente los hidrocarburos, fueron los impulsores del crecimiento de los países desarrollados (Cartay 1996). En las últimas décadas y sobre todo en las proyecciones a futuro, los recursos hídricos determinarían las crisis económicas a partir del 2025.

Se trata de crisis que inician con el control de la explotación, transformación, distribución, optimización, reutilización y reciclaje de los recursos, en el caso de los energéticos, fueron la causa principal de conflictos entre naciones por su oferta o

demanda. A diferencia de las crisis energéticas, las hídricas afectarán los sistemas económicos globales más que regionales. Tal es el caso de la alimentación, la nutrición y las enfermedades hidrot transmitidas que se han incrementado tanto en sequías como en inundaciones (Carrillo y González 2000). La autosuficiencia alimentaria de los países pobres depende de la producción agrícola de los países avanzados, los precios varían en función de la optimización de las zonas de cultivo y los transgénicos reducen la biodiversidad. Es decir, las crisis económicas del pasado tenían su origen en la abundancia de recursos y las del futuro en su escasez. Ayer los países avanzados garantizaban su crecimiento controlando la distribución de recursos, mañana dependerán de los avances e innovaciones tecnológicas para optimizar la escasez.

El análisis de la relación entre las crisis económicas, derivadas de la globalización financiera, y sus consecuencias en los sistemas educativos tienen como punto de partida la descapitalización de las economías emergentes observada en la década de los noventa.

La tabla 1 muestra los efectos asimétricos de la descapitalización de las economías emergentes de América Latina, Asia y Europa. Pueden observarse desajustes inherentes a la liberación de la economía, endeudamiento, sobrevaluación de la moneda nacional y políticas estabilizadoras del banco central como los elementos sustanciales que activaron y en algunos casos prolongaron las crisis económicas.

Tabla 1
Proceso de descapitalización en América Latina

Economía	Causas	Efectos	Intervenciones
Argentina	Emisión monetaria en función de las reservas internacionales y consecuente paridad del peso en referencia al dólar.	Contracción del Producto Interno Bruto (PIB) del 3.5% y tasa de desempleo del 14.5% , reducción de exportaciones del 25%, déficit interno de 3 789 millones de dólares en 1996 y de 12 200 millones de dólares en 1998, aumento de la pobreza hasta el 57% de la población.	Endeudamiento, renegociación de la deuda y nuevo endeudamiento con la Unión Europea (UE).
Asia	Ataques especulativos (fuga de capitales) a la bolsa de valores de Tailandia, volatilidad de los flujos de capital, reacción exagerada de los mercados, cadena de devaluaciones de las monedas asiáticas y desplome de los mercados bursátiles.	Interconexión con el sector bancario a través de la deflación de activos extendidos al crédito y al mercado inmobiliario. Desplome del crédito y del tipo de cambio, deflación y recesión productiva.	Regulación del mercado y consecuente fortaleza ante las crisis económicas.izo irrelevantes
Brasil	Indización del real con el dólar y congelamiento del tipo de cambio.	Sobrevaluación de la moneda, déficit en la balanza de cuenta corriente, devaluación del real (57%). La balanza comercial paso de un superávit de 10 881 millones de dólares a un déficit de 4200 millones de dólares. El índice Bovespa perdió 27% por una estampida de capitales y consecuente reducción de las reservas internacionales a 27 800 millones de dólares.	Abandono del anclaje del real con el dólar y libre flotación de la moneda. Endeudamiento externo hasta de 220 mil millones de dólares.
México	Entrada masiva e indiscriminada de capitales externos, sobrevaluación del peso y crecimiento desmedido del crédito interno y externo.	Sobreendeudamiento, falta de liquidez empresarial e individual, crecimiento acelerado de las carteras vencidas.	Libre flotación del peso frente al dólar y endeudamiento con los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional en 1995. Nuevo endeudamiento con la Unión Europea y Japón en 1998 para el pago de la deuda de 1995.
Rusia	Origen hacendario presupuestal porque las empresas practicaron el trueque hasta en el 70% de las transacciones. Restricción al gasto público y los salarios. Sobrevaluación del rublo y endeudamiento estatal a través de títulos que representaron el 15% del PIB siguiendo el ejemplo las empresas y los bancos.	El índice perdió 30%, desplome de las reservas internacionales en 15 000 millones de dólares en referencia a los 23 000 millones de dólares que había en 1997. La moneda se devaluó en un 151%	Se estableció la libre flotación del rublo y se congelaron los depósitos de los ahorradores.

Fuente: *Elaboración propia*

En el caso de México, la crisis tuvo un origen especulativo que derivó en una recesión económica de la que el banco central resolvió un nuevo sobreendeudamiento para capitalizar nuevamente a la economía y reactivarla. Es decir, la descapitalización de una economía emergente parece agravar la redistribución de la riqueza y con ello, sus mecanismos de competitividad que en el caso de los sistemas educativos, las inversiones disminuyen en función del impacto de una crisis económica.

Los procesos de descapitalización tienen como factor esencial a los llamados “choques exógenos” originados en las economías desarrolladas y dirigidas hacia las economías emergentes. Una propiedad de los choques exógenos es su efecto dominó asimétrico definido como *la descapitalización de economías emergentes como consecuencia de la entrada y salida inesperada de inversiones en sus sectores económico-financieros claves*.

Puede apreciarse que un sector económico clave es el de servicios. En el caso de la educación éste sector es receptor de inversiones que operan con una lógica de mercado consistente en la maximización de beneficios.

Si se considera que la descapitalización implica la entrada y salida de inversiones, entonces podría suponerse que las naciones con un mayor capital de conocimiento dependen de las inversiones de sus gobiernos e instituciones financieras que hacen posible la dinámica de producción del conocimiento.

La tabla 2 muestra un incremento en la inversión educativa privada en referencia a la educación pública para los ámbitos latinoamericanos. Este aumento de la inversión debiera estar relacionado con los eventos de intercambio científico-académico. La fuga de cerebros o talentos de las economías emergentes hacia las economías desarrolladas parece facilitar la función neoliberal del Estado mínimo, una nueva función del estado que garantizará el intercambio económico entre los sectores responsables de la descapitalización de una economía y que ahora pudiesen ser considerados los auspiciadores de proyectos de investigación que influyeron en la política educativa neoliberal en las postrimerías del siglo pasado.

Tabla 2
Proceso de deseducación en América Latina

Economía	Gasto	Inversión	Administración	Oferta	Privatización
Argentina	Disminuyó de 1980 a 1990 en 21.4 %. Actualmente, destina el 46% del presupuesto educativo	Disminuyó entre 1980 y 1990 en términos reales, en 21.4% en tanto que el gasto por alumno disminuyó en 1980 a 75% de su nivel en 1960 y en 1990 a 26% de ese mismo nivel.	Donde ya de por sí existe un sistema universitario muy concentrado en unas pocas instituciones, no cabe duda que la Universidad de Buenos Aires concentra el mayor número de posgrados de prestigio.	No se encontraron datos	No se encontraron datos
Brasil	Disminuyó de 1972 a 1992 un 33%, en 1984 24% y aumentó en 1985 29.9%. Actualmente, destina el 18% del total del presupuesto educativo	En 1982, 33% del gasto en 1972, para luego disminuir a 23.3% en 1984 y aumentar a 29.9% en 1985%.	No se encontraron datos	Entre 1960 y 1980, la participación de la matrícula privada se eleva de 44.3% a 63.3% dentro de la matrícula total.	Aumentó de 1960 a 1980, pasó de 44.3% a 63.3%
Colombia	Aumentó de 1980 a 1988 4%. Actualmente, sólo destina el 18% del total del presupuesto para la educación	Durante el periodo 1980-1988 el gasto del presupuesto nacional creció a una tasa anual promedio de 4.7% y en educación a una tasa anual promedio de 4.1%.	No se encontraron datos	La matrícula privada pasa de cerca de 9 000 alumnos en 1960 a 86 000 en 1970, prácticamente se dobla durante la siguiente década y llega a casi 275 mil alumnos en 1988, año que representa 59% de la matrícula total del sistema.	Aumentó de 1960 (9 mil alumnos) a 1970 (86 mil) y en 1988 (275 mil; 59%)
Chile	Actualmente, destina el 20% de su presupuesto educativo	No se encontraron datos	Igualmente, se refieren en su gran mayoría a dos instituciones de la capital; la Universidad de Chile y la católica.	El sector privado de mercado se crea en 1980 y llega, en 1990, a cubrir alrededor de 50% de la matrícula total del sistema.	Aumentó de 1980 a 1990 un 50%
México	Actualmente, cuenta con un 18% del total del presupuesto educativo.	No se encontraron datos	Los datos estadísticos muestran que el distrito federal concentra más de la mitad de los programas de posgrado de cierta importancia; más aún, en el Distrito Federal estos se hallan concentrados en unas pocas instituciones y, especialmente, en la UNAM.	No se encontraron datos	No se encontraron datos confiables
Venezuela	Actualmente, destina el 36% del total del presupuesto para la educación.	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos

Fuente: *Elaboración propia*

Otro factor a considerar, es el incremento de la inversión privada en la que las universidades e instituciones de educación superior han incrementado la oferta educativa y la han ajustado a las necesidades del mercado de servicios soslayando la investigación básica que incide en la producción más que en la organización de un negocio.

En América latina, los gobiernos federales y locales siguen una política de inversión ajusta a las opciones de crecimiento regional con base en las ventajas comparativas de sus recursos naturales y capitales sociales de conocimiento. Las economías emergentes latinoamericanas comparten el propósito de crecer económicamente aunque esto implique la insustentabilidad local.

Otro factor común entre las economías latinoamericanas es la relación entre sus gobiernos, sociedad civil y sector educativo. La sociedad subsidia a través del gobierno, la formación de los cuadros profesionistas que de ella emanen. Este subsidio consiste en dirigir la inversión hacia la cuenta corriente de la burocracia académica puesto que la investigación es financiada por organismos financieros internacionales. Los estados latinoamericanos destinan un alto porcentaje del presupuesto educativo a los salarios de administrativos y docentes más que al equipamiento y mantenimiento de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's).

Desde su aparición y comercialización, la computadora personal e internet han sido los dispositivos por excelencia de los estilos de vida contemporáneos de la Sociedad de la Información. Si el conocimiento es un valor para las élites académicas, la información sintetizada en imágenes o frases es el entorno más favorable para el surgimiento de una sociedad basada en sus dispositivos electrónicos móviles. La dinámica de las sociedades, propició la falta de disponibilidad temporal para comunicar, discutir y comprender las vicisitudes que les permitían conservar un grupo de referencia fragmentado y difuso. Si el tiempo personal resulta insuficiente para la tertulia, las TIC's han sabido adaptarse a las circunstancias para incidir en el consumo de quienes no podían adquirir un producto o contratar un servicio, ahora los dispositivos aprovechan cualquier momento para promover algún producto o algún servicio.

Bajo ésta dinámica de transformación y relativización del tiempo, las necesidades y las expectativas humanas, las TIC's ofrecen una nueva forma de consumo a través de la banda ancha omnipresente.

En ésta nueva forma de consumo, la academia es el último reducto de discusión del conocimiento, principalmente las universidades se han virtualizado para permitir intercambios de conocimientos y saberes inusitados. Actualmente las TIC's pueden enlazar a cualquier usuario ubicado a cualquier punto de enlace a la red.

El impacto de la economía informacional sobre la educación virtual cambió los estilos de consumo y formación de generaciones futuras con el objetivo expreso de

transformar las estructuras de conocimiento aunque éste no se sustente en contras-
taciones de hipótesis sino sólo en imágenes, frases o sonidos que captan la atención
del receptor y lo invitan a consumir en demasía.

La tabla 3 muestra el proceso de deseducación local que ha generado una enor-
me cifra de desempleo y corrupción asociada al aumento de la oferta educativa cen-
trada en el área económico-administrativa y cuyo resultado es que las profesiones
relacionadas con ésta área de conocimiento sufren un alto índice de deserción e
ineficiencia terminal.

Tabla 3
Proceso de deseducación en México

Año	Expansión de la matrícula	Universo institucional	Eficacia terminal	Personal docente	Programas de Posgrados
1970	Aumentó a 210,000	100 Instituciones de Educación Superior (IES)	No se encontraron datos	No se encontraron datos	Habían 11 públicas y 2 privadas que ofrecían 195 programas con 5011 alumnos
1980	Se incrementó a 1'080,000	No hay datos	No se encontraron datos	No se encontraron datos	Había 100 programas que instruían a 25 000 alumnos. Sólo 5% pertenecían al doctorado.
1990	Asciende a 1'245,00	373 IES	No se encontraron datos	No se encontraron datos	100 IES tenían 1600 programas formaban una matrícula de 43,000
2005	Alcanzó un total de 2'538,256	1892 IES	371 080 estudiantes se titularon; 65.6% en públicas y 34.4% en particulares. 48.2% hombres y 51.8% son mujeres	154 205 en públicas y 94 577 en privadas; 59 409 con tiempo completo, 83 259 por horas en el sector público. 9 609 de tiempo completo y 79 388 por horas en privadas	No se encontraron datos

Fuente: *Elaboración propia*

En la era de la información, Castells (2001) pudo observar la emergencia de la tec-
nociencia y su impacto en los sistemas educativos a través del Curriculum o planifi-
cación del desempeño académico docente.

En la etapa sólida de la modernidad, Bauman (2005) asegura que los humanos
buscaban la seguridad. Vivir bajo un contexto de certidumbre llevó a los estados
monárquicos a someter a sus súbditos quienes garantizarían la defensa del feudo a
costa del privilegio de preservar su descendencia. En ésta nueva era de la informa-
ción el valor máspreciado se encuentra en los dispositivos móviles y sus procesos
de codificación–recodificación de la información que suprimen las fronteras celosa-
mente protegidas por el absolutismo medieval. Si el valor máspreciado es el dis-
positivo, entonces la efectividad que caracterizaba a los procesos comunicativos
desaparece como la sensación de seguridad que ofrecían las ciudades fortificadas,
los panópticos y los ejércitos de las sociedades feudales.

Es por ello que la comunicación, más propiamente la información, está más vinculada con la comunicación puesto que las TIC's se han encargado de disuadir los esquemas clásicos de intercambio de conocimiento para transformarlos en una propuesta de educación–espectáculo. A decir de Sartori (1998), la educación se ha transformado en imagen persuasiva de necesidades y disuasión de la reflexión.

El crecimiento sin precedentes de la economía mexicana en la década de los noventa, pudo ser considerada como el crecimiento desmedido en el que internamente, los sectores financieros claves se sobre-endeudaron y al no tener liquidez suficiente, propiciaron el aumento exponencial de las carteras vencidas ocasionando una crisis financiera–bancaria sin precedentes. El Estado mexicano, desreguló las inversiones bursátiles permitiendo la entrada y salida indiscriminada de capitales. Esto propició la devaluación de la moneda para hacer al país más atractivo en su captación de inversiones. El resultado fue una crisis monetaria y cambiaria en la que el gobierno de los Estados Unidos de América gestionó su recapitalización a costa del desempleo y la flexibilización de la economía (Pino 2007).

El caso de la crisis económica mexicana fue la primera en torno a las decisiones neoliberales del gobierno en turno. Las crisis económicas de antaño se generaron por errores de decisión que incrementaron el gasto gubernamental en proyectos de alto riesgo los cuales no redundarían en beneficios frente a los altos costos. En contraste, las crisis económicas actuales tienen su origen en las expectativas de consumo generadas por excesivas confianzas entre los bancos acreedores y las empresas o particulares deudores que no alcanzan a calcular su nivel de endeudamiento frente a sus expectativas de crecimiento (Goicoechea 1999).

El Estado mexicano fue identificado como el principal responsable de las crisis en referencia a las administraciones del pasado.

En éste sentido, las políticas cobran especial importancia en un contexto en el que el gasto público, el desempleo, las remesas y las jubilaciones parecen encontrarse frente a las decisiones que agudizan el bienestar social (Osorio 2001).

Durante el periodo que va de 1970 a 2005, mientras que en la Unión Europea se asignó del 35 al 45 por ciento del PIB, en América Latina se destinó del 9 al 20 por ciento del PIB. Más allá de las políticas públicas, las decisiones gubernamentales de flexibilidad del mercado financiero y cambiario parecen afectar la estabilidad de la economía por no regular la entrada y salida del capital especulativo (Canales 1999).

En América Latina, en el año 2004 se registró un desempleo abierto del 10 por ciento entre quienes tienen de 15 a 64 años los cuales ejemplifican los efectos de la flexibilidad laboral.

Otra variable que afecta a las políticas públicas es el sistema de pensiones. En América Latina; México, Chile, Argentina y Uruguay tienen los mayores porcentajes; en adultos con menos de 70 años corresponde al 40 por ciento en promedio y mayores de 70 años corresponden al 89 por ciento. En Chile, tienen el mayor porcentaje de administradoras de fondo de retiro con 69 por ciento y en México, 63 por ciento en 1997. Respecto a la cobertura, México tiene 3500 afiliados, 100 mil contribuyentes y sólo el 30.8 por ciento cotiza su pensión del total de la Población Económicamente Activa (PEA).

En síntesis, Latinoamérica y particularmente México, son ejemplos de la relación entre las políticas Neoliberales y la Globalización financiera. Dicha relación se intensifica en la medida en que las crisis económicas muestran dimensiones acordes con la complejidad de las políticas públicas (Guillén 2007a; 2007b).

Durante el periodo que va de 1970 a 1980, se observan procesos de descomposición de la rentabilidad generados por la desregulación de la actividad económica, financiera y laboral. Ésta tendencia, propició el derrumbe de la seguridad social y la privatización de paraestatales.

Este proceso es fundamental en torno a la concentración del capital y la monopolización de inversiones por parte del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio.

Ante tal panorama, el Estado ha adoptado medidas de renegociación de su deuda para reactivar la economía, en otros casos ha facilitado la implementación de medidas contra-cíclicas en las que las políticas públicas resultan fundamentales (Arteaga 2002).

Respecto a la asistencia social, el Estado Moderno esgrime dos enfoques para paliar los efectos de las crisis económicas. El primero consiste en una serie de principios jurídicos a partir de los cuales las políticas públicas son un instrumento de derechos sociales (Jarquin y Allamá 2005). Otro enfoque se refiere a la organización de la participación ciudadana con miras a solucionar los efectos de la globalización financiera (Tarasiuk 2007). En tal sentido, el neoliberalismo político-social promueve la idea del individualismo a costa del comunitarismo y bienestar gremial.

El sistema político es un pacto o contrato social en el que los individuos renuncian a sus derechos naturales para buscar la libertad política o la igualdad. La primera, significa una sumatoria de libertades cívicas. La segunda, se refiere a los estados autoritarios-totalitarios que definen un punto de partida y un punto de llegada entre los habitantes de dichos Estados-Nación.

Es así como la globalización, descapitalización y deseducación son procesos que comparten el predominio de los procesos informativos más que comunicativos. Se

trata de un círculo perverso en el que las asimetrías son cotidianas y los valores de equidad e igualdad son desplazados por la libertad, principalmente de expresión, arma mediática para el descrédito y la inoculación del pensamiento crítico.

La educación no ha sido inmune a los procesos informacionales que hacen intrascentes a las teorías y los conceptos que antaño predominaban en la escena local, sus procesos identitarios, usos y costumbres.

Si la educación se ha transformado en información, si los procesos que lideraban al ser humano ha corrido la misma suerte, es de esperar que un colapso de los enlaces digitales pondría en entredicho la omnipresencia de internet, pero esto no impide la hegemonía de la estructura económico-social que le ha dado origen: el capitalismo en su fase espectacular, tecnológica e informacional.

De acuerdo con Horkheimer (1973), la educación en esta fase del capitalismo sería un anexo del Estado el cual es controlado por el modo de producción ya no de la riqueza, sino del conocimiento. En palabras de Althusser (1974), es un mecanismo ideológico que produce incertidumbre y abre la posibilidad al cambio social.

Sin embargo, a pesar de ser el sistema educativo un tipo ideal, Weber (1964) se resistiría a pensar que la información determina los procesos de socialización, se resistiría a considerar a las imágenes como el mejor instrumento de aprendizaje, no creería que un simple slogan o frase sería suficiente para integrarse a un círculo tan cerrado como los cuerpos académicos.

En tal sentido, Luhmann (1992) respondería que los medios sólo son un fundamento del sistema político en el que la persuasión sustituye a la coerción que al principio, el ejército se encargó de perfeccionar y que la prensa terminó denunciando y ocupando el "brazo ejecutor" del Estado.

Si la educación es un sistema persuasivo dentro del sistema social coercitivo. Si el conocimiento es un arma de persuasión en una sociedad violentada físicamente, si la inversión es la solución a todas las problemáticas, entonces la educación en efecto es un sistema informacional en crisis.

En tanto subsistema persuasivo, la educación podría cumplir con la función que alguna vez el ejército llevó a cabo coercitivamente pero que resultó disuasiva al momento de juzgar la legitimidad del Estado Moderno a someter a los sectores sociales que no comparten su proyecto de nación.

Los sistemas educativos a pesar de su diversidad y principios que los rigen, pueden ser considerados como un instrumento de coerción en la etapa moderna de la historia y como un instrumento persuasivo en la posmodernidad. En tal sentido, los sistemas educativos comparten una estructura de producción, transfe-

rencia y divulgación del conocimiento sustentado en la inversión, el financiamiento o el subsidio.

Los estados que han invertido en un sistema persuasivo, han subsistido a las problemáticas y retardado el cambio social al disuadir los conflictos. La educación en tanto subsistema, posee los recursos suficientes para incidir en una muestra representativa de la sociedad y con ello, inocular informacionalmente, a individuos inconformes con el accionar del Estado como entidad política por excelencia.

Sin embargo, el Estado nación no es inmune a las crisis económicas internas y externas. Un efecto "dominó" asimétrico es suficiente para desestabilizar la economía y con ello incrementar la inconformidad social. La descapitalización de las economías latinoamericanas coincide con una disminución de la calidad educativa, aumento de deserción, incremento de huelgas, disminución de la oferta educativa, marginación de la matrícula, reestructuración de programas, modificación de currículum, pero sobre todo se observa un incremento de formas alternas de educación en los que internet es el escenario principal y fundamental de formación de capital humano y organización del intercambio de información que en el pasado se le conocía como saber y ahora se le llama conocimiento.

Internet es un escenario en el que coexisten ideologías que en las aulas, eran antagónicas e irreconciliables. La realidad virtual, al ser anónima, puede incluir diversas visiones del mundo y con ello enriquecer la comunicación y perfeccionar el conocimiento.

Diversos foros, canales, escenarios, plataformas, dispositivos, direcciones y dominios de internet ofrecen al consumidor información y comunicación que en las aulas no habría sido posible incluir. No obstante, cada imagen, símbolo o sonido está celosamente resguardado y a partir de ellos se construyen perfiles de usuarios y consumidores que en el mejor de los casos terminaran engrosando las bases de datos mercadológicos y publicitarios. Por ello la ciber-sociedad tiene que maximizar o minimizar, según convenga, sus preferencias y consumos.

Puesto que producir ideas valiosas para la ciencia implica una dinámica flexible y rígida, los intelectuales de internet no pueden programar sus ensayos o artículos científicos tomando en cuenta los parámetros impredecibles de internet. Si sus ideas son ampliamente difundidas en facebook o twitter no garantiza que el receptor los acepte, desarrolle o redistribuya. Es decir, la dinámica del conocimiento en internet parece obedecer a una lógica diferente cuando de persuasión se refiere puesto que ésta depende del dispositivo y su grado de inoculación así como el nivel de habilidades del receptor.

Precisamente, las nuevas formas pedagógicas del conocimiento atienden a una lógica distinta a la de la Globalización económica y la educación neoliberal.

El presente ensayo ha tratado de vislumbrar ésta nueva lógica de consumo de imágenes, frases y sonidos que captan la atención en demasía del receptor a un punto tal que lo trasladan de su ámbito educativo, laboral, familiar a uno virtual.

Esta nueva lógica informacional, representa la inoculación más perfecta que un Estado ha utilizado jamás. Hoy en día la educación ha sido convertida y con ello se ha inscrito en un mercado de productos y servicios desechables, en palabras de Bauman (2008), líquido.

Los sistemas educativos tienen ante sí el reto de producir conocimiento con base en los aportes científicos, pero utilizando ideas, métodos y técnicas que permitan la innovación. A decir de Ordorika, el sistema educativo tendría como principal barrera a la meritocracia que consiste en la acumulación del conocimiento sin considerar principios éticos. En el caso del sistema educativo mexicano, los sistemas de becas y subsidios son considerados mecanismos de inversión que justifican el aumento del presupuesto a la educación pública.

Los sistemas educativos de América Latina parecen avanzar hacia una especialización y meritocracia. En el caso de México, la meritocracia parece soslayar estándares de calidad en torno a la formación de los cuadros administrativos, científicos e investigativos de conocimiento.

Estructura sociopolítica

Las democracias en los países occidentales parecen haber erigido del derrumbe de los sistemas autoritarios y totalitarios. La diferencia entre estos sistemas de gobierno estriba en que los líderes populares parecen transitar de caudillos a dictadores y según su relación con los disidentes políticos, los hace ubicables en el plano autoritario o totalitario (Carbadillo 2009).

Si el dictador o junta militar deciden utilizar a las fuerzas pretorianas para responder a las críticas de los disidentes, estamos ante un régimen autoritario que esgrime persecuciones, encierros y destierros a aquellos que cuestionan el poder (Galindo 2009). A menudo, los líderes autoritarios sustentan sus decisiones a través de dos instrumentos de manipulación ideológica como los son el partido político y el medio de comunicación oficialistas. En el caso del medio de comunicación del régimen, antecede a la pluralidad informativa y su influencia en la agenda ciudadana bajo el auspicio de los regímenes democráticos.

A diferencia de autoritarismo, el totalitarismo se caracteriza por su omnipresente coerción y represión. Los líderes totalitarios parecen considerar que los cambios sociales pueden efectuarse mediante la coerción normativa y la represión pretoriana. Ambas regulan las actividades sociales cuando los disidentes se manifiestan abiertamente en contra del régimen.

Autoritarismo y totalitarismo al emplear al ejército como instrumento represor, descubren sus efectos sociales con el transcurrir de los años en los que estuvieron en el poder y que fue ocultado por los medios de comunicación masiva (Wolton 2005).

Para lograr su inclusión en la estructura sociopolítica democrática, los medios de comunicación tuvieron que enfocarse en la difusión de imágenes más que discursos para incentivar la creación de un nuevo sistema de control o persuasión de las masas populares (Rawls 1971).

Los medios de comunicación compaginan una agenda pública con los intereses políticos y las necesidades populares. No obstante, una característica de las democracias también lo es la pluralidad que puede haber sido absorbida por la omnipresencia de los medios y pudo haberse transformado en opinión pública o comento-cracia cibernética.

Si el anhelo de los líderes autoritarios y totalitarios era tener un poder omnipresente y perpetuo, en las democracias, los líderes al tener que compartir el poder y competir por su reelección, tienen que maximizar el tiempo y los medios son ese instrumento que hace posible la ubicuidad de un mensaje e imagen política misma que en tiempos electorales resulta fundamental.

En tal sentido, la estructura sociopolítica de las democracias tiene en los medios de comunicación un instrumento persuasivo que necesariamente, terminó transformándose en un poder fáctico y alternante de las élites políticas.

Desde su invención y posterior socialización, los medios de comunicación posicionaron a los sonidos y después a las imágenes como indicadores por excelencia de la propaganda y la publicidad, principales instrumentos del mercado de consumo.

Los medios de comunicación transformaron las necesidades y expectativas colectivas en fetiches de los individuos. El acoplamiento entre las frases e imágenes, fue fundamental para la formación consumista de la sociedad. No obstante, la clase política parece haber obstaculizado su desarrollo puesto que una vez inventada la radio, pasaron décadas para la comercialización y accesibilidad de la televisión y la liberación de Internet.

Hoy en día, las campañas y los proselitismos políticos son manejados por expertos en publicidad y mercadotecnia. Éstos determinan la intención de voto persuadiendo al electorado para inclinar sus expectativas y preferencias por un candidato, disuadiendo al mismo tiempo, su simpatía por otro candidato en una contienda bipartidista o multipartidista.

Las campañas políticas distan de la propaganda empleada en los años treinta y la publicidad de los años sesenta. Incluso, distan mucho de los procesos persuasivos de la década de los noventa en la que el boom económico–tecnológico parece haber sustraído los discursos de los votantes transformándolos en símbolos asociados a emblemas o frases políticas que parecen incidir mucho más que los proyectos de nación del pasado.

Los medios de comunicación, hoy en día cumplen diversas funciones de entre las cuales destacan el sesgo informativo y la transformación de noticias en un producto de consumo más que un servicio público como originalmente fue pensada y por la cual se considera un derecho (McCombs 1996; 2006).

La estructura sociopolítica, en su dimensión mediática, dista mucho de las manifestaciones, mítines, marchas, plantones y confrontaciones con la autoridad. En el nuevo contexto de la Sociedad Informacional, los medios de comunicación son escenarios de ciber–ataques, ciber–bulling, twets, emblemas o imágenes que condenan o apoyan alguna acción política, declaración gubernamental, video censurado o avatar acompañado de frases alusivas a algún acontecimiento político, económico, social, cultural, académico, científico o tecnológico.

Internet ha desplazado a todos los escenarios al mismo instante en que los ha transformado o reinventado para mayor confort del usuario receptor. Si las imágenes sirven para educar al electorado, las frases anexadas se insertan en sus emociones para extraer sus ideas más básicas, sus palabras más irónicas, o sus comentarios más elementales en los que parecen producir heurísticos sobre heurísticos sin referencia alguna al conocimiento disponible. En esto consiste la nueva participación ciudadana: enviar twets a través de un dispositivo y a partir de algún evento político.

Sistemas políticos coercitivos

Los sistemas políticos coercitivos se caracterizan por maximizar el poder a partir de una estructura pretoriana y burocrática en torno a las cuales, las decisiones unilaterales son llevadas a cabo a pie juntillas. El Estado está conformado por un líder o junta militar que ha usurpado el poder a un gobierno legítimo (ver tabla 4).

Tabla 4
Definiciones de los sistemas políticos coercitivos

Año	Autor	Definición	Página
2002	Bauman	“La institución que alojaba el monopolio de la coerción lícita (legítima no sujeta a la apelación o compensación de ningún tipo) en otras palabras como una institución que se presenta como la única agencia autorizada a despegar un accionar coercitivo, a forzar que el estado de cosas existente sea diferente de lo que ha sido y seguirá siendo si se le dejara librado a sí mismo. La institución que alojaba el monopolio de la coerción lícita (legítima no sujeta a la apelación o compensación de ningún tipo) en otras palabras como una institución que se presenta como la única agencia autorizada a despegar un accionar coercitivo, a forzar que el estado de cosas existente sea diferente de lo que ha sido y seguirá siendo si se le dejara librado a sí mismo. (...) tienen un monopolio del control de los medios de violencia dentro de sus propios territorios. Los Estados no operan como maquinas económicas, sino como actores celosos de sus derechos territoriales, preocupados con defender las culturas nacionales, teniendo además implicaciones geopolíticas estratégicas con otros Estados o alianzas. (...) Apareció como respuesta o forma de solución a un conjunto de exigencias que se plantearon en esa coyuntura histórica. En primer termino, la necesidad económica de crear mercados más amplios que los feudales, para abrir espacio al incremento que había experimentado la producción artesanal y la expansión del comercio. Desde el punto de vista social, ante el crecimiento demográfico, era preciso romper la rigidez feudal para permitir una mayor movilidad social y territorial; facilitando así el paso de los productores agrícolas a la producción manufacturada y la emigración del campo de las villas. Políticamente, la formación del Estado nación obedecía tanto al afán de los monarcas por acrecentar su poder, como al de la burguesía por liberarse de la opresión de la nobleza feudal y poder desarrollar sus negocios en ámbitos más amplios, y culturalmente, a la tendencia a unificarse que tenían los pueblos poseedores de una lengua.”	10, 41, 180 y 181
1919/1986	Weber	“Es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (...) Es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.”	84 y 92

A decir, de Weber (1991/1986) el Estado es el reflejo de las relaciones de poder asimétricas entre los individuos y grupos humanos. En tal sentido, el Estado debe acometer toda su fuerza hacia aquellos disidentes que cuestionen su legitimidad. Los sistemas políticos coercitivos tuvieron lugar una vez que el aumento de la población en los feudos hizo insostenible su economía. Se requería de una fuerza política que influyera en las multitudes para lograr el objetivo de expansión. Una vez conquistado un territorio, se requería de su supervisión y cobro imperial, el Estado coercitivo tuvo su justificación e incluso legitimidad durante el crecimiento del imperio.

No obstante, todo grupo en el poder, sea éste cerrado o abierto, implica una competencia no siempre leal por el poder y su herencia, surgen mecanismos persuasivos para incitar al pueblo a cambiar su estructura política, sus gobernantes y representantes. Se requirió entonces de subsistemas informativos, propagandísticos y comunicativos en general que pudieran efectuar las guerras en el plano de especulación más que del enfrentamiento. Una vez que las sociedades alcanzaron un estatus educativo y económico, el Estado moderno se transformó en un sistema complejo de racionalidades comunicativas: formas de estado y regímenes de gobierno persuasivos.

Los sistemas políticos persuasivos

A menudo, las democracias se circunscriben a una fórmula: spot + debate * contienda + intención de voto = sufragio. En dicha ecuación, los símbolos juegan un papel seminal en torno a los comicios (García y D'adamo 2006).

Durante las elecciones, las democracias, principalmente las presidenciales, presumen de incluir a las mayorías en su dinámica de contraste de ideologías, plataformas y campañas políticas (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). No obstante que las democracias, según Tocqueville, son la tiranía de las mayorías, sus comicios tienden a exponer dos posturas similares en torno a la intervención del Estado en la economía, pero diferenciables en su relación con los sectores agrícolas e industriales. Se trata del neoliberalismo vs el bienestarismo (Jarquín y Allamaná 2005).

A pesar de que en algunas democracias, los partidos tienden a configurarse como de centro izquierda o centro derecha, la dinámica de los debates refleja una lucha por el poder aunque éste cada vez sea más consensuado y alternante (Navarro 2000).

La ecuación de la democracia incluye otros factores de índole electoral y postelectoral. La imagen de un candidato se construye durante todo el proceso de los comicios, principalmente en la recta final del proceso. En los debates, un político puede incidir directamente en la intención de voto.

No obstante, la comprensión del discurso político, por simple que éste parezca, no es accesible a la mayoría de la población caracterizada por bajos niveles educativos e ingresos económicos mensuales ínfimos. La razón por la cual los discursos políticos se reducen a imágenes, frases, ademanes y gestos es que el candidato menos favorecido por las encuestas trata de equilibrar el orden de preferencia criticando al candidato con mayor apoyo del electorado.

A decir de los publicistas, la imagen y discurso de un candidato gira más en torno a él y se constriñe no sólo por los medios de comunicación, sino por líderes al interior del electorado. Precisamente, éste es el fundamento del presidencialismo, sobre todo aquel que pudiera considerarse sustentable.

En efecto, así como el sistema político presidencialista, en referencia al sistema político parlamentarista, concentra las decisiones; iniciativas y vetos en la figura del ejecutivo, al interior de los grupos que configuran el electorado hay un líder en torno al cual se concentran las decisiones que marcarán el camino del grupo (Gómez 1996). Aunados, el bajo nivel educativo e ingreso económico mensual, la mayoría del electorado fundamenta su subsistencia en sus percepciones divergentes de su situación personal y grupal. Tal grado de creatividad está conformado por imágenes sonidos y gestos que éstas personas aprenden durante los primeros años de su infancia. Al adoptar éstas formas de convivencia, el electorado marginado y exclu-

do de la universidad y una mejor calidad de vida, construye una espiral de inseguridad y violencia.

El sistema político presidencialista, en su fase de debate de ideas, tendría la oportunidad de activar aquellos símbolos que rigen el comportamiento humano. Éste escenario podría modificar la intención de voto del electorado y los resultados de los sufragios.

Sin embargo, la realidad simbólica del electorado, ante la ineficiencia, ineficacia, ineffectividad e insensibilidad de la clase política, ha bajado a niveles de menoscabo a la cultura cívico-política. Se trata de símbolos ambiguos, confusos y espurios en torno a los cuales el electorado tendría que tomar una decisión: votar o abstenerse. Lejos de afectar éste escenario a la confrontación de ideas políticas, retroalimenta el universo simbólico de los adherentes, simpatizantes o disidentes ante un régimen democrático. Si se agregan las variables de inseguridad, impunidad y corrupción, el electorado se encuentra, durante los comicios, ante un escenario fértil a la influencia de símbolos cívico-políticos diferentes a las opciones de derecha, izquierda y centro políticos. Es decir, quienes compiten por las preferencias y el voto de la ciudadanía, cada vez más durante los comicios, emplean estrategias persuasivas. La clase política, cada vez con mayor evidencia, postula candidatos desligados de la actividad política y recurre a la popularidad de las celebridades, intelectuales o empresarios para incidir sobre las preferencias del electorado y crear en su percepción divergente la idea de cambio y estabilidad: la esperanza de la felicidad.

Incluso, la influencia de un debate no sólo consistiría en nuevos candidatos, nuevas plataformas, nuevos mensajes y nuevos spots, sino también en nuevos símbolos de discursos, frases y palabras cercanas al electorado. Cada vez que un debatiendo apele a los comportamientos, frases y palabras de su autoría están reforzando la percepción de las audiencias y los públicos en torno a la percepción del sistema presidencialista.

Durante la contienda, una vez que el electorado se ha informado de las opiniones de los candidatos sobre los temas críticos de la agenda pública, la contienda pasa de una fase simbólica a una fase significativa. A la luz del sistema político presidencialista, el conflicto es el motor de la contienda. Si el conflicto implica un cambio, la contienda una alternancia.

Por ello, los candidatos periféricos a las preferencias electorales buscan avanzar minimizando la imagen y distorsionando el discurso del candidato preferido por las encuestas. Al mismo tiempo, las opciones periféricas buscaron maximizar sus discursos y mensajes a partir de estimular la percepción divergente del electorado.

En tal sentido, la contienda es un escenario de decisiones sobre quién conducirá el futuro de una nación y concentrará las iniciativas y vetos para encauzar a los sectores sociales.

No obstante, la contienda muestra los caminos de orden cívico y político alternos al liberalismo político y el bienestarismo estatal (Requejo, 2000). Una contienda asimétrica en la que un candidato lidera la preferencia ciudadana, está más cerca de la tiranía de las mayorías al soslayar el pensamiento divergente. La disidencia política, en la fase de contienda electoral, desaparece como si la unilateralidad en torno a la elección de un candidato, cancelara otras formas de proselitismo político. La consecuencia de tal unilateralidad política está relacionada con la jornada electoral, los comicios y los discursos postelectorales.

Durante los comicios, la ciudadanía vota a favor o en contra de una opción política. En tanto, la percepción divergente, se encuentra en un punto máximo puesto que la interrupción de spots y el periodo de receso pre-electoral, han causado una percepción divergente orientada al voto, aunque éste sea nulo o en blanco.

La jornada electiva puede activar otros mecanismos de percepción divergente electoral a través de incidentes y fraudes durante y después de los comicios. Se trata de mecanismos electivos que buscan impactar en las decisiones al momento de sufragar.

No obstante, los comicios son algo más que sufragios efectivos o fraudes electorales, son ante todo, símbolos y significados en torno al poder político presidencialista. Cada vez que la ciudadanía evoca tales símbolos los reconstruye para otorgarles un nuevo significado aún a pesar de que las imágenes, los discursos, las frases, los ademanes y los gestos sean reciclados. Las elecciones son rituales de propensión al futuro anclados en el pasado más recóndito del electorado. Los comicios son una coyuntura de decisiones prospectivas sustentadas en precedentes de opinión. La jornada electoral es un proceso simbólico en el que los significados corroboran las percepciones e intenciones de voto reportadas en las encuestas (Valdés, 1991).

En un entorno en el que las problemáticas de escasez de recursos parecen determinar los procesos políticos, las formas de Estado y los regímenes de gobierno, el poder de decisión y veto tiene ante sí a la sustentabilidad.

Sistema Político Presidencialista Sustentable (SPPS)

El SPPS a diferencia de otras democracias, está determinado por la situación ambiental, el cambio climático, la disponibilidad de recursos y las necesidades de las generaciones actuales y futuras. En esencia, se trata de un sistema económico en el que las decisiones de iniciativas y vetos no son discrecionales, sino más bien encuentran su fundamento en el balance naturaleza-humanidad no a partir de la explotación, transformación y consumo de recursos, sino más bien en su optimización, reutilización y reciclaje de residuos. En tal sentido, el presidencialismo sustentable estaría dirigido por científicos expertos en la relación recursos-necesidades.

El nuevo sistema político tendría contiendas, debates y comicios sobre una agenda verde en torno a la cual cualquier partido, plataforma, proselitismo, ideología, propaganda y publicidad tendría como objetivo una mayor optimización de los recursos a partir de tecnologías biodegradables, reutilización de productos, planes y estrategias de austeridad-frugalidad en un mercado de conocimiento e información relativos a los procesos reproductivos y el consumo social de residuos.

El presidencialismo sustentable estaría retroalimentado por valores cívico-políticos en torno al cuidado del medio ambiente como intermediario o escenario de la felicidad social. Si las sociedades aspiran a la sustentabilidad, ésta debería estar fundamentada en la optimización de los recursos más que en su acumulación y atesoramiento. No obstante, el presidencialismo sustentable compartiría los mismos límites de otras democracias. Tal es el caso de la Tiranía de la Mayoría anunciada por Tocqueville. Puesto que una decisión colectiva que elige a un representante es en esencia mayoritaria, el presidencialismo sustentable no podría dejar este criterio o adoptar cualquier otro ante la premura del cambio climático.

El nuevo sistema presidencial mantendría su estructura representativa; legislativa, ejecutiva y judicial, pero a diferencia de otras democracias, quienes tendrían voz y voto serían aquellos científicos con formación interdisciplinaria en ciencia, tecnología y política. Asesorados por investigadores de todas las áreas, la nueva clase científica-política se apoyaría en un código verde.

A diferencia de otros sistemas políticos, el presidencialismo sustentable establecería un sistema integral para formar a las futuras generaciones y dotarlos de conocimientos básicos que faciliten su participación en congresos, foros, simposios, talleres, encuentros o seminarios en torno a los cuales se cuestione al SPPS, se planteen nuevas formas y alternativas para alcanzar la felicidad. En éstos eventos se seleccionarían a los jóvenes más inteligentes, creativos y entusiastas los cuales podrían ser candidateados para ocupar la presidencia.

Durante la contienda política, los candidatos demostrarían sus competencias ante la resolución de las problemáticas ambientales contemporáneas. A juicio de un comité de expertos, la solución más factible tendrá el honor de debatir frente a otros presidentes, ex presidentes o candidatos la pertinencia de nuevos sistemas de optimización, reutilización y reciclaje de productos.

La retroalimentación científica-tecnológica-política nos llevaría a una concertación de ideas a partir de la cual el electorado emitiría su voto a favor de un nuevo candidato, a favor de una reelección o la nulidad de los comicios por incapacidad científica, tecnológica, económica o política ante la resolución de las problemáticas ambientales.

Del despilfarro a la frugalidad y del endeudamiento a la austeridad

A pesar de que las decisiones financieras emplean instrumentos precisos relativos al riesgo y la incertidumbre, quienes hacen las políticas públicas, han soslayado variables tales como; el comportamiento del consumidor, la propensión al futuro, el comportamiento sustentable y el autocontrol par la felicidad que podrían ser incluidas en las ecuaciones para la toma de decisiones públicas (Guimaraes y Bárcena 2002).

La relación naturaleza-humanidad, puede ser entendida a partir del comportamiento sistemático favorable al medio ambiente. Se trata del consumo verde, el ahorro de agua, la dosificación del consumo, la reutilización y el reciclaje de productos como indicadores del comportamiento sustentable (Kuri 2003).

En cada uno de éstos indicadores, los niveles de análisis y las fases de crecimiento económico, están implicados. En un sistema económico en crisis, a nivel global, subyace la austeridad. Ante una crisis económica, una vez que los organismos internacionales aseguren préstamos para la re-inversión y re-activación de la economía, la frugalidad hace acto de presencia en la re-ingeniería de la inversión global, regional, local e individual. Una vez superada la crisis y renegociada la deuda, la austeridad se erige como una opción de estilo de vida para quienes planifican su consumo. Cabe señalar que una condición para la calificación de endeudamiento y el préstamo consecuente es la austeridad gubernamental. Los organismos financieros internacionales, exigen que los préstamos se destinen a la reactivación de la economía en detrimento del poder adquisitivo salarial puesto que el Estado deudor, tiene que devaluar su moneda.

Sin embargo, la austeridad a la crisis y la frugalidad como condición de re-endeudamiento son diferentes. La primera es una estrategia compensativa ante los excesos de préstamos y la sobrevaluación de la moneda que han incentivado el consumismo y sus créditos diversos. La segunda es una condición impuesta por los bancos y gobiernos acreedores que prácticamente toman el control del banco central del país receptor de deuda. Son los organismos financieros internacionales quienes determinan el monto de deuda y el pago de intereses en las condiciones y tiempos correspondientes. La primera es efímera y la segunda puede llagar a ser permanente si se considera el tamaño de la crisis y el incremento de la población aunada a la flexibilidad de las ocupaciones y el desempleo masivo (Sartori y Mazzoleni 2003).

En este sentido, la austeridad y la frugalidad adquieren dimensiones que pueden ser continuas en función de las desavenencias de la economía global, regional y local. el tipo de inversión es sólo un factor que diversifica más el comportamiento de los actores en un escenario de descapitalización y crisis económica en la que emergen las dimensiones referidas.

Precisamente, éste hecho parece observarse en los niveles global, regional y local. es decir, la diversificación del monto de inversión o recapitalización parece estandarizar una respuesta humana ante las crisis y recesiones económicas que agravan el proceso inflacionario y el desempleo incrementando el círculo de la crisis económica y homogenizando el consumo de individuos diferentes en cuanto a su ingreso y poder adquisitivo.

Entre la descapitalización regional, la crisis global, la austeridad funge como una opción efímera o permanente para la reactivación de la economía. Más aún, el monto de inversión es diferente en cada región o localidad, pero la austeridad emerge en dimensiones que buscan paliar los efectos del endeudamiento irresponsable que propicia la descapitalización y el re-endeudamiento posterior.

Ahora bien, puede ocurrir que a nivel local la sustentabilidad pueda ser alcanzada, aunque a nivel regional y global el efecto de crecimiento especulativo o en su caso la descapitalización y recesión económica sean constantes (Izazola 2001). En estos casos, la austeridad presenta rostros diferentes que al final coinciden en la necesidad de transformar la productividad y el consumo en un sentido ecológico.

Se trata de la economía verde que plantea montos de inversión con menor riesgo y mayor utilidad. A partir de una lógica de crecimiento sostenido, enfatiza la producción industrial desde un conocimiento sustentable más que la acción pro-ecológica. Si los montos de inversión auspician o mejor aún, financian productos productivos de mejoramiento continuo, logística distributiva y mercadotecnia de precios, entonces el mercado tendría dos dimensiones: una dominante y otra alterna (Piña 2005). El mercado iniciaría un proceso de conversión y reconversión en el que la productividad y el consumo ya no serían su fundamento, sino la optimización de los recursos.

La economía verde tiene como esencia a la optimización de recursos. En todo proceso productivo, los insumos son más importantes que los residuos (Leff 2008). En la economía verde, los residuos son insumos y varían en función del avance tecnológico que los procesa. Mientras que en la economía industrial la producción en serie permitió la disminución de costos a un precio ambiental muy alto en el que los residuos no eran procesados para su reciclaje o reutilizados, en la economía verde, la producción sería diversificada, sus residuos serían heterogéneos y sus procesos de reciclaje sería multifuncionales (Leff 2002).

La economía verde, a diferencia de la economía informacional en la que la producción es automatizada y sus residuos son reciclados para la innovación del conocimiento, considera que la automatización y reconversión del conocimiento es insuficiente para optimizar los recursos y transformar el mercado (Leff 2004). Se necesita, desde la óptica de la economía verde, de instaurar un sistema de creen-

cias acorde a la diversidad de recursos más que a la escasez. Mientras que en la economía industrial e informacional, la escasez de recursos determina el precio de los mismos y la cotización del conocimiento, en la economía verde, la diversificación de recursos determina su multifuncionalidad (Suárez 1998). Los productos industriales sólo tenían un función porque se considera su acumulación como sinónimo de utilidad y ganancia. Los productos verdes son multifuncionales puesto que la sociedad les asigna, a través de las creencias, un nuevo valor de uso (Lezama 2004).

Si las creencias preceden a los conocimientos, las creencias de la Sociedad Industrial consistían en la seguridad y la certidumbre que determinaron conocimientos de transformación de los recursos naturales en artificios.

Racionalidad Ambiental

La austeridad verde tiene sus fundamentos en la racionalidad ambiental. Leff (2004) plantea un conjunto de principios que permiten diferenciar a la racionalidad económica de la racionalidad ambiental. Si la maximización de ganancias y la minimización de costos es la lógica del crecimiento racional económico, la maximización de residuos y la optimización de los recursos es la lógica de la austeridad económica (ver tabla 5).

Tabla 5
Planteamiento sobre la racionalidad ambiental

Año	Autor	Planteamiento	Extracto	Página
2004	Lezama	Sobre ciudad	"Constituye una reproducción social y de ámbito valorativo que tiende a alejarse de las actividades primarias y que propicia, en mayor medida, actitudes y valores mas comprometidos con lo racional!"	33
2004	Leff	Sobre diálogo de saberes	"Se sitúa en la perspectiva de ésta relación de otredad, en su horizonte de trascendencia del ser, en espera activa con lo inesperado y el no saber (...) se proyecta en la creación de un mundo futuro, de otro mundo posible, de un mundo hecho de otros mundos de diversidad cultural e identidades diferenciadas. El saber se inscribe en el devenir del ser más allá de todo conocimiento por la agencia de lo no pensado y la productividad de lo invisible. (...)Se inscribe en una racionalidad ambiental que lleva a la de construcción de la globalización totalitaria del mercado para abrir paso a la construcción de sociedades sustentables a partir de sus formas diversificadas de significación de la naturaleza. (...) Apunta a la producción de nuevas formas de compresión del mundo que emerge del intercambio dialógico de saber es y de la disputa de sentidos de la sustentabilidad en la reapropiación social de la naturaleza y la cultura."	322 y 328
2004	Leff	Sobre racionalidad	"Habrà de ser el resultado de una praxis social que implica una de construcción de la meta física naturalista que subyace a la teoría social y a la comprensión del mundo, es decir, una estrategia y una política del conocimiento. (...)Incorporar los límites y potencialidades de lo real que emergen de la complejidad ambiental, así como las condiciones del ser, y rastrear los signos de las respuestas posibles de la imaginación sociológica, para generar respuestas al riesgo ecológico y a los retos de la sustentabilidad (...) construir alternativas racionales, fundadas en el saber actual sobre las condiciones ecológicas del proceso productivo, en los valores de la democracia y en los principios de la diversidad cultural. Ello implica la necesidad de elaborar estrategias para deconstruir esa racionalidad insustentable. (...)Incorpora en las relaciones de otredad el otro cultural, a la variedad de formas de ser y de saber de los pueblos. (...)Ha desterrado a la naturaleza del campo de la producción y desterritorializado a las poblaciones indígenas."	30, 198 y 407
2004	Leff	Sobre saber ambiental	"Es el espacio de disidencia del conocimiento centrado, de la epistemología empotrada en su tono unitario y en su reino universal (...) combate todo el autoritarismo del conocimiento, su propósito holista, sistémico, transparente, su objetivo cosificador y su afán de controlar y dominar al mundo."	334
2004	Leff	Sobre tecnología	"No sólo depende del valor que incorporan en el proceso de producción de los bienes de capital, sino también de su ritmo de utilización física y obsolescencia técnica, así como el lapso de tiempo en el conservan su función productiva antes de ser desplazados por bienes de producción más productivos."	13
2004	Lezama	Sobre urbanismo	"Búsqueda de estabilidad, seguridad y resguardo ante el peligro; por ello, la ciudad o sus antecedentes más remotos, como puede ser el caserío o la aldea, surge como expresión de esa necesidad de protegerse de esa naturaleza hostil, ante un mundo no dominado por el hombre."	36

La optimización de los recursos, reutilización y reciclaje requiere de saberes ancestrales y conocimientos futuros en torno a la relación naturaleza–humanidad. La ciudad fue el primer acto racional de protección ante los embates de la naturaleza. La convivencia urbana permitió ventajas competitivas orientadas al resguardo y acumulación de la propiedad privada. Tal sistema se apartó de los procesos naturales reduciéndolos a insumos para el crecimiento de las urbes y la expansión de las sociedades.

No obstante, la transacción entre ciudad y naturaleza terminó en el desbalance actual que pone en riesgo a las ciudades actuales y futuras, junto a ellas las actividades primarias, secundarias o terciarias de las economías independientemente de su grado de avance.

Por ello, se requiere de una nueva racional ambiental en la que el balance energético e hídrico permita la sustentabilidad de las ciudades y con ello de los recursos.

Estructura sociopolítica participativa

Dada la penetración de Internet en la Sociedad Informacional, el incremento de suscriptores parece indicar que la brecha digital entre los países desarrollados y los países emergentes es la causa de la formación de una estructura sociopolítica más cibernética que callejera o avenida.

De acuerdo con las teorías de los movimientos sociales, la participación callejera-avenida dependía de percepciones de riesgo que llevaban a los ciudadanos a adherirse y a los simpatizantes a liderar manifestaciones en la vía pública. Sin importar los costos, los activistas salían a las calles y colmaban las avenidas porque percibían alguna utilidad en torno al logro de negociaciones con las actividades y el apoyo popular. Sin embargo, estas movilizaciones resultaban costosas frente a los logros obtenidos. Por ello, las ciber-manifestaciones que consistían en bloqueos o páginas webs, fueron implementadas como la acción ciber-activista por excelencia.

En tal sentido, los ciber-ataques fueron los antecedentes de los comentarios disuasivos y persuasivos de la opinión pública. No obstante los avances tecnológicos de programas y redes sociales combinó los protocolos de intercambio de mensajes con anuncios sociopolíticos de apoyo a un candidato. Esta diversificación de los medios informativos, principalmente canales de charlas, repercutió en las estrategias de campaña y la contienda política.

A pesar de ser diametralmente diferentes, la participación avenida y la cibernética, comparten rasgos sociopolíticos determinados por las formas de Estado y los regímenes de gobierno. Tal es el caso de los sistemas democráticos presidencialistas en los que los ciber-ataques parecen orientarse a las páginas oficiales de los gobiernos en turno.

Dado que el presidencialismo es un sistema político en el que el presidente concentra el poder y desplaza la incidencia del parlamento en los eventos públicos, los ciudadanos tienden a atribuir la responsabilidad a la figura presidencial más que al político elegido para ocupar ese puesto. En efecto, al figura presidencial parece recibir todas las críticas en torno a los fallos del sistema. En un contexto informacional heurístico, la figura presidencial parece complementar el imaginario sociopolítico desarrollado en las calles y avenidas, ahora en twitter y facebook.

El presidencialismo comparte con el parlamentarismo la responsabilidad de los fallos percibidos por el electorado cuando el ministro del parlamento ha tomado decisiones que aumentan la censura de su partido. En los países en los que existe

un bipartidismo parlamentario hegemónico que tiende a prolongar su periodo de gobierno, también pueden ser responsabilizados por sus ciudadanos al atribuirse los errores de gobernanza, principalmente los económicos que agudizan las recesiones y los convierten en crisis económicas al elevar la tasa de desempleo o desocupación.

En éste sentido, existe una correlación entre el sistema político de gobierno, las crisis económicas, políticas y sociales y la tendencia del enjuiciamiento por parte de activistas, militantes e indignados.

Precisamente, la estructura sociopolítica participativa parece regresar a las calles y avenidas de donde se mudó a Internet.

Agenda sociopolítica democrática

El movimiento de los indignados parece configurar un mosaico de movimientos cuyo adversario común es el sistema económico que ha excluido a una diversidad de sectores sociales.

No obstante, los movimientos obreros sindicales, ecologistas, lésbico–gays, anti-globalización y ahora el de los indignados, tienen como adversario común al mercado y al Estado como mediadores ineficientes de la injusticia e inequidad (Oliva 2009).

Los movimientos sociales han influido en la agenda pública no por sus demandas ni por su capacidad de movilización e influencia, sino por sus procesos perceptuales que los llevaron a renunciar a sus ideales y estar dispuestos a pagar los costos por desafiar a las fuerzas opresoras–coercitivas del Estado.

Sin embargo, las percepciones ciudadanas maximizaron y minimizaron la responsabilidad de la figura presidencial o parlamentaria a través del primer ministro. En la medida en que las expectativas de cambio fueron depositadas en la figura presidencial o del ministerio, aumentaron la complejidad de la estructura sociopolítica que buscó mayor representatividad de las mayorías y las minorías y en cuyo afán, complejiza la contienda política hasta desarrollar la indiferencia, apatía o clientelismo político en épocas electorales. La complejidad de la burocracia política se trasladó a la agenda pública en la que paradójicamente se pretende simplificar la problemática económica, la in-gobernanza y la indignación ciudadana.

En torno a las crisis económicas, los actores sociopolíticos parecen converger en la responsabilidad absoluta del sistema económico, pero al no haber una figura rectora a pesar de que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico podrían simbolizarlo.

Es así como el electorado ha descargado la responsabilidad a las figuras presidencial y ministerial quizá, impulsado también por los debates entre los partidos hegemónicos que en las democracias es conocido como bipartidismo.

Si se consideran éstas relaciones entre la estructura sociopolítica y la percepción ciudadana, tenemos como consecuencia una agenda pública transformada por los medios de comunicación. En este sentido, la agenda sociopolítica parece delimitarse a los hechos de campaña: edificaciones y programas que resaltan la administración del gobierno en turno al mismo tiempo que maquillan sus errores de decisión al convertir una desaceleración o recesión económica en una crisis en la que sólo han podido salir con el re-endeudamiento.

De este modo, la agenda política es un efecto de las crisis económicas que derivan en crisis políticas y crisis sociales. Este efecto es mediatizado; sesgado y reconstruido por los medios de comunicación para influir en la opinión pública a través de la construcción de la agenda pública.

La agenda sociopolítica, tiene en los medios de comunicación, más que en el Estado, a su principal garante. Son los medios quienes seleccionan y configuran los temas de la agenda pública.

Agenda sociopolítica mediática

En torno a la democracia presidencialista, parlamentarista y semi-presidencialista, los medios de comunicación son un poder que permite el equilibrio de poderes que los sistemas políticos impiden. Los medios masivos de comunicación han establecido élites políticas, culturales, científicas, tecnológicas y sociales los cuales funcionan como contrapesos de la publicidad política por la captación de votos y la legitimidad correspondiente.

Más aún, el semi-presidencialismo es un sistema que sintetiza a los sistemas presidencial y parlamentario en torno a la distribución y equilibrio de poderes. El semi-presidencialismo es una opción de gobierno que consiste en la convergencia presidencial del poder cuando el primer ministro ha perdido el respaldo y la confianza de su partido.

En un sistema presidencial, los medios de comunicación resultan fundamentales dado que la vigilancia del desempeño presidencial o ministerial, implica su mediatización e influencia en la opinión pública.

No obstante, el Estado podría estar inclinado a definir los contenidos noticiosos para preservar al presidente o al primer ministro. En ambos casos, el sistema semi-presidencial requeriría un equivalente político entre los medios de comunicación y la sociedad civil.

Por ello, las agendas políticas y mediáticas tendrían su complemento en la agenda participativa.

Agenda sociopolítica participativa

Si la agenda política incluye a las consecuencias de las discrepancias entre los partidos en el poder y la agenda mediática contiene las notas en torno al sistema presidencial, parlamentario y semi-presidencial, la agenda participativa debiera incluir la construcción de los temas que atañen a los sectores sociales.

Sin embargo, lejos de considerar una estructura histórico-social, las élites política, mediática y social parecen caminar hacia rubros diferentes.

En tal sentido, la agenda participativa se configura considerando la influencia mediática en relación con la agenda presidencial, parlamentaria o semi-presidencial.

Si las decisiones de gobierno son sesgadas por los medios de comunicación, entonces la agenda pública tendría su principal resonancia en las atribuciones de quienes se perciben como responsables de las crisis que afectan a los sectores sociales e incentivan la movilización en Internet.

En la medida en que los medios construyen una agenda pública, mediatizan su contenido y promueven la movilización, la clase política incrementa sus sistemas de gobernanza complejizando su estructura organizativa y con ello, afectan las percepciones de los ciudadanos en torno a las atribuciones de decisión y responsabilidad concentradas en los regímenes presidenciales, redistribuidos en los parlamentos e intermitentes en los semi-presidenciales. Puesto que los sistemas tienden a burocratizarse su mediatización es cada vez más simbólica y sus efectos en el electorado, cada vez más sesgados a la negligencia, nepotismo e in-gobernanza.

Conclusión

El presente ensayo, ha demostrado la relación existente entre las crisis económicas y los valores sociopolíticos como efectos de las políticas neoliberales; desregulación financiera, flexibilización laboral y discontinuidad normativa.

En torno a las crisis económicas, el Estado ha entablado una relación pragmática con los sectores económicos y sociales. A partir de política pública flexible, el Estado ha soslayado la organización financiera y se ha sometido los dictámenes y políticas de los organismos financieros internacionales. En tal sentido, la descapitalización de las economías se erige como una consecuencia principal de la desregulación financiera en los sectores claves de la economía y el mercado financiero cambiario

tales como; bancos, casas de bolsa y bolsas de valores. La descapitalización económica, en tanto indicador de la economía informacional, acelera los procesos productivos y de consumo de las sociedades administradas por Estados de corte Neoliberal.

Un incremento en la productividad sin controles por parte del Estado, aumenta el desempleo y la flexibilización laboral contribuyendo la pérdida de poder adquisitivo frente a la inflación.

Respecto al consumo, la globalización financiera propicia un efecto o falacia de crecimiento que contribuye a la expansión de la economía mediante el crédito y pago de intereses. El endeudamiento, por si solo, no representaría un peligro para la dinámica económica, pero al no poder cubrir los endeudamientos contraídos, los deudores incrementan, sin saberlo, la burbuja económica y con ello la posterior recesión económica, antesala de la crisis local con repercusiones regionales y en el caso de las recesiones de las economías desarrolladas, con un impacto a nivel global.

Precisamente, las crisis latinoamericanas tuvieron su origen en la recesión estadounidense. Aunada a la desaceleración económica norteamericana, las políticas anti-crisis de México, han propiciado mayor endeudamiento y con ello, mayor exclusión, vulnerabilidad, marginalidad y pobreza. Las crisis económicas de los países desarrollados afectan la estabilidad financiera, cambiaria y económica de los países emergentes. La diversidad de los impactos, parece endosarse a las decisiones políticas del Estado más que a la dinámica del mercado.

Particularmente relevantes, resultan las medidas anti-crisis que consisten en renegociaciones y re-endeudamientos externos a la economía oprimida e internos a dicho sistema económico. En tanto sistemas de decisiones para el bienestar público, el Estado oscila entre la desregulación y la flexibilidad de sus políticas, parecen afectar sólo a sus sectores productivos, hacienda pública, programas sociales y banco central.

Los estudios económico-sociales de la globalización financiera, la política neoliberal y sus consecuencias sociales parecen no integrar el principio relativo a la justicia social como derivado de la equidad económica. En tanto sistema-mundo, la globalización financiera y sus efectos correspondientes permiten explicar el incremento de la injusticia redistributiva de la riqueza y la ineficiencia de los instrumentos y mecanismos de inclusión económica, democracia política y equidad social. En tanto consecuencia local de la globalización financiera, la libertad de elección parece desvanecerse ante la producción y el consumo frenético del mercado.

En éste contexto, el Estado parece tener la oportunidad de retomar el mando de la regulación financiera para asegurar el empleo y las prestaciones sociales correspondientes que incentivaban el consumo moderado de los recursos naturales.

En tanto los individuos perciben seguridad social, pueden planificar su consumo sin convertirlo en un estilo de vida ante las crisis, sino como una oportunidad de convicción de un Estado benefactor más que gendarme del mercado.

El presente ensayo también ha establecido la exclusión de elementos o factores considerados exógenos al sistema político, su complejidad, agenda y gobernanza. Si los elementos endógenos del sistema interactúan con los factores exógenos, entonces es posible pensar que se trata de un sistema abierto cuya complejidad consiste en diferenciar las fronteras entre legitimidad democrática y espectáculo de gobernanza. En este contexto, las decisiones políticas serían el resultado de consensos y discrepancias en torno a los temas críticos de las problemáticas que en un momento dado, impedirían al sistema reproducirse.

A pesar de que la ciudadanía se encuentre fragmentada y se radicalice en movimientos que por su diversidad, podrían desestabilizar al sistema, la complejidad del mismo permite su inclusión o exclusión sincronizados con las decisiones del ejecutivo quien puede no saber de su existencia o relevancia, pero que definitivamente impactará su configuración incluso, legitimando sus demandas, absorbiendo sus propuestas y con la ayuda de los medios, transformando su esencia en imágenes de consumo masivo.

Precisamente, los movimientos sociales que transitan de exógenos a endógenos, ejemplifican el proceso de mediatización de la realidad en la que los medios de comunicación son el instrumento por excelencia del estado en torno a la construcción de diagnósticos, iniciativas y leyes que justifique el autoritarismo y en algunos casos, totalitarismo del ejecutivo en los sistemas políticos presidencialistas.

El presente ensayo también ha expuesto la relación entre los sistemas presidenciales, parlamentarios y semi-presidenciales considerando la mediatización de sus funciones y atributos de responsabilidad así como sus efectos en las percepciones y movilizaciones en las avenidas públicas o cibernéticas. En el presente trabajo se ha planteado a los agentes, políticos, mediáticos y ciudadanos como los efectos esenciales de la interacción entre los sistemas políticos, los enmarcados mediáticos y las movilizaciones ciudadanas. En cada uno de los sistemas políticos, los poderes mediáticos trastocan las de decisiones de políticas públicas brindando un parámetro de inconformismo y zozobra ciudadano. En tanto medios de comunicación, los sistemas mediáticos, construyen los temas críticos a partir de imágenes y discursos especializados para incentivar las propuestas legislativas y en algunos casos, las movilizaciones ciudadanas.

Finalmente, el presente ensayo ha planteado un nuevo sistema político en torno al cual la sustentabilidad cobre especial relevancia. Puesto que el Desarrollo Sustentable está relacionado con la toma de decisiones ejecutivas tales como iniciativas y vetos, es menester anticipar las respuestas ante los inminentes cambios ambien-

tales que impedirán las capacidades de autodeterminación las generaciones futuras (Díaz 2004).

Al constreñir opciones democráticas, el presidencialismo sustentable determinará la optimización de los recursos con o sin el apoyo de cámaras alta y baja. Si el poder de veto es empleado para allanar iniciativas tales como las esbozadas en el ensayo, entonces estaremos frente a una representatividad opuesta a la democracia platónica en la que el más sabio debía gobernar a pie juntillas a partir de dictados racionales soslayando las dimensiones simbólicas de la civilidad política que hacen más proclive la gobernanza. En tanto la escasez de recursos determina toda decisión y toda acción política, es posible pensar en la sustentabilidad política como un proyecto global de la humanidad frente a la redistribución equitativa de los recursos.

Vale mencionar que la sustentabilidad y el presidencialismo son parte de un proyecto acorde a las problemáticas de escasez y acaparamiento de recursos. Sin embargo, el sistema presidencialista al ser un protocolo de concertación tendría en la escasez de recursos su justificación política de justicia redistributiva.

Si un sistema político es aquel que tiende a equilibrar las desigualdades sociales mediante contrapesos entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, entonces el SPPS al incorporar contiendas, debates y comicios generará un cuarto poder encargado de esgrimir las consecuencias de la confrontación de ideas, plataformas y visiones de Estado.

El SPPS asigna responsabilidades más que otras democracias puesto que el diagnóstico científico es la base para las políticas públicas. Antes de ser ataviado por los mismos límites de otros sistemas políticos el SPPS devendrá en cualquier otro régimen de gobierno o forma de Estado.

Referencias

- Arteaga, C. (2002). *Hacia la resignificación de la política de asistencia social*. México: UNAM.
- Bauman, Z. (2002). *La sociedad sitiada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2005). *Vida Líquida*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Z. (2008). *Vida de consumo*. Barcelona: Anthropos.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). La transición democrática de México. En R. Becerra (coord.). *La mecánica del cambio político*. México: Cal y Arena.
- Berriain, J. (2002). "Modernidades múltiples y encuentro de civilizaciones". *Papers* 68, 31-63.
- Bragada, M. (2003). "Participación y ciudadanía en tiempos de globalización". *Anuario Filosófico* 36, 39-52.

- Canales, M. (1999). "¿A qué le llamamos políticas públicas?". *Iztapalapa* 46, 11-34.
- Carbadillo, I. (2009). Silencios en la historia: una reflexión en torno a la violencia. Pp. 45-78 en Coord. por M. Barbosa y Z. Yebeles. *Silencios, discursos y narrativas sobre la violencia*. México. Anthropos-UAM.
- Carrillo, G. y González, G. (2000). "México: los retos del desarrollo económico y el medio ambiente". *Reflexiones* 4, 41-52.
- Cartay, R. (1996). "Las crisis económicas y sus repercusiones en la economía". *Revista de Economía* 11, 37-45.
- Castells, M. (2001). *Era de la información I. La sociedad red*. México. Siglo XXI.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Díaz, M. (2004). "Desarrollo Sustentable: pasado, presente y futuro". *Ingenierías* 25, 17-23.
- Doménech, M. (2004). *Grupos, movimientos colectivos e instituciones sociales*. Pp. 377-433 en Introducción a la psicología social, editado por T Ibáñez. Barcelona: UOC.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1992). *La libertad de elegir*. Barcelona: Grijalbo.
- Galindo, J. (2009). Apuntes para una sociología de la violencia. Pp. 201-235 en *Silencios, discursos y narrativas sobre la violencia*. Coord. por M. Barbosa y Z. Yebeles. México. Anthropos-UAM.
- García, V. y D'adamo, O. (2006). "Comunicación política y campañas electorales. Análisis de una herramienta comunicacional: el spot televisivo". *Polis* 2, 81-111.
- Goicoechea, J. (1999). "México en la economía global: importación del capital y endeudamiento externo". *Iztapalapa* 46, 57-92.
- Gómez, F. (1996). *7 potencias: Maquinarias del poder político y cincuenta años de historia (1945-1996)*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias.
- Guillén, A. (2007a). Efectos de la globalización en el empleo. El caso de México. Pp. 209-236, en *Economía y sociedad en América Latina: entre la Globalización, la regionalización y el cambio estructural* Coord. por A Guillén. México: UAM-Porrúa.
- Guillén, A. (2007b). *Mito y realidad de la Globalización Neoliberal*. México: UAM-Porrúa.
- Guimaraes, R. P. y Bárcena, A. (2002). *El Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 1992 y los nuevos imperativos de la institucionalidad*. Pp. 15-34, la transición hacia el Desarrollo Sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe. (Coord. por E. Lell, E. Excurra, I. Pysanti y P. Romero. México: SEMARNAT-INE-UAM-ONU-PNUMA.
- Horkheimer, M. (1973). *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires: Sur.
- Izazola, H. (2001). "Sustentabilidad y calidad de vida". *Ciudades* 51, 3-9.
- Jarquín, E. y Allamá, A. (2005). El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina. Pp. 1-18 en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Coord. por D. Payne, D. Zovato y M. Mateo. Washington: BID.
- Kuri, R. (2003). "Mundo indiferenciado entre naturaleza y cultura". *Logos; Revista de Filosofía* 91, 75-102.
- Leff, E. (2002). *Saber ambiental*. México: Siglo XXI.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- Leff, E. (2008). *Discursos Sustentables*. México: Siglo XXI.

- Lezama, J. (2004). *Teoría social, espacio y sociedad*. México: Colmex.
- Luhman, N. (1986). *Complejidad y Democracia*. Pp. 199-218 en *Sistemas políticos: términos conceptuales*. Coord. por M. Cupolo. México: UAM Azcapotzalco.
- Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. México: UdeG.
- McCombs, M. (1996). Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo. Pp. 12-31 en *Los efectos de los medios de comunicación: investigaciones y teorías*. Coord. B. Jennings y D. Zillmann. Barcelona: Paidós.
- Mccombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda*. Madrid: Paidós.
- Navarro, C. (2000). "El debate y la cuestión ambiental. Visión civil de los actores y políticas ambientales en Andalucía." *Revista de Estudios Regionales* 57, 37-57.
- Oliva, C. (2009). La vida justa. Notas sobre el capitalismo, estética y violencia. Pp. 111-126 en *Silencios, discursos y narrativas sobre la violencia*. Coord. por M. Barbosa y Z. Yebenes. México. Anthropos-UAM.
- Osorio, J. (2001). *Fundamentos del análisis social, la realidad social y su conocimiento*. México: UNAM-FCE.
- Payne, M. y Allamá, A. (2005). Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática. Pp. 19-40, en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Coord. por M. Payne, D. Zovatto y M. Mateo. Washintong: BID.
- Pino, E. (2007). Desempleo macroeconómico en Taiwán, Corea del Sur, México y Chile. un análisis comparado: 1993-2003. Pp. 39-67, en *Economía y sociedad en América Latina: entre la globalización, la regionalización y el cambio estructura*, Coord. por A. Guillén. México: UAM-Porrúa.
- Piña, E. (2005). "El Desarrollo Sustentable: Aportaciones de la escuela austriaca de economía." *Estudios Sociales* 25, 142-161.
- Requejo, F. (2000). *El liberalismo político en estados plurinacionales: Rawls, Habermas y la legitimidad del federalismo plural. El caso español*. Pp. 43-72 en *Demócratas, liberales y republicanos*, Coord. por J. Requejo. México: Colmex.
- Sartori, G. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Sartori, G. Y Mazzoleni, G. (2003). *La Tierra explota. Superpoblación y desarrollo*. México: Taurus..
- Suárez, E. (1998). Problemas ambientales y soluciones globales. Pp. 303-328, en *Psicología ambiental*. Coord. por J. Aragonés. Madrid: Pirámide.
- Tarasiuk, A. (2007). Estrategias alternativas en el ámbito de la Globalización: el caso de China. Pp. 101-136, en *Economía y sociedad en América Latina: entre la globalización, la regionalización y el cambio estructura*. Corrd. por A. Guillén. México: UAM-Porrúa.
- Valdés, L. (1991). Elecciones y democracia en México. *Iztapalapa*. 23, 13-24.
- Weber, M. (1919/1986). *El científico y el político*. México: FCE.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- Zolo, D. (1986). Complejidad, poder y democracia. Pp. 161-198 , en *Sistemas políticos: términos conceptuales*, Coord. por M. Cupolo. México: UAM Azcapotzalco.

Estado del bienestar, salud y carrera profesional: la carrera profesional como herramienta para mejorar las prestaciones y servicios en entorno de crisis

Welfare state, health and development career: the development career as a performance and services improvement tool in a crisis environment

Raquel M. Pérez-García*

* Hospital Universitario de Fuenlabrada. Madrid.
rperez.hflr@salud.madrid.org

Abstrac:

Health protection is the most important element of our welfare state. Human resources focus makes up the health system and justifies the need of developing policies and management tools to facilitate professionals motivation and integration. The main tool, in addition to others with less expensive dyes, is the so-called professional career of health professionals. Our national system of health (NHS, SNS in Spanish) must develop a model of professional career combining the professionals profile with the needs of such a system, introducing true elements of motivation and incentives to achieve personal and organizational goals, allowing to improve benefits and services in the current crisis environment.

Keywords: National health system, motivation theories, career incentives.

Resumen:

Parte de la importancia de la protección a la salud como uno de los elementos de cohesión de nuestro estado del bienestar, focalizando la importancia en los recursos humanos que conforman el sistema sanitario y justificando la necesidad de elaborar políticas y herramientas de gestión que faciliten la motivación y la integración de los profesionales. La herramienta por excelencia, más allá de otras con tintes más económicos, es la denominada carrera profesional de los profesionales sanitarios. Nuestro Sistema Nacional de Salud (SNS) debe elaborar un modelo de carrera profesional que aúne el perfil de los profesionales con las necesidades de dicho sistema, introduciendo verdaderos elementos de motivación e incentivación que permitan conseguir los objetivos personales y organizacionales, permitiendo mejorar las prestaciones y los servicios en el entorno de crisis actual.

Palabras clave: Sistema Nacional de Salud, teorías de la motivación, carrera profesional, incentivos.

Article info:

Received: 23/02/2012 / Received in revised form: 06/06/2012

Accepted: 21/06/2012 / Published online: 30/06/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.7>



1. Introducción

Cuando los dirigentes de los países en vías de desarrollo se oponen a la democracia o a las libertades humanas y políticas aluden a tres causas principales: la primera que esas libertades y derechos dificultan el crecimiento y el desarrollo económico, en segundo lugar que si a los pobres se les da a elegir entre libertades políticas y satisfacer las necesidades económicas, eligen lo segundo y en tercer y último lugar, porque a menudo se dice que las libertades políticas, los derechos humanos o la democracia son inherentes al mundo occidental (Sen 2000).

Sin lugar a dudas, la exposición anterior entraña un planteamiento erróneo y los gobiernos de los países en desarrollo saben que poseer derechos humanos y políticos permite a los habitantes de un país demandar necesidades, así los gobiernos responden a los sufrimientos de los individuos y satisfacen por tanto sus necesidades de protección social, salud, educativas, etc.

M. Carnoy apunta a que los países deben orientarse hacia una globalización humanista ¿qué significa dicho concepto? Según dicho autor se trata de “un “enfoque orientado a la integración, a la vida, que debería dar una respuesta a la inestabilidad, a la excesiva individualización, al aislamiento y a la desigualdad, que son los signos actuales de la versión internacional de la economía globalizada” (Carnoy 1999: 61).

El conocimiento es el factor clave de la economía global y la salud y su protección es uno de los pilares de cohesión de los que se han dotado las sociedades avanzadas, constituyendo junto con las pensiones, la protección al desempleo, los servicios educativos y los de atención a la dependencia, el núcleo fundamental del estado de bienestar en la mayor parte de los países desarrollados.

El tránsito de una seguridad social para los trabajadores a una seguridad social para todos los ciudadanos se consolida con la llegada del estado del bienestar. Los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, sanidad, desempleo y servicios sociales, educación, cultura y otros servicios públicos aplicados al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores, definen la política del bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas avanzadas.

El estado del bienestar en España no ha hecho otra cosa en los últimos años que desarrollarse, aunque sea desde la visión fordista criticada por Esping-Andersen donde cualquier cuestión social es definida como pública, anulando la dimensión individual o particular. Esta visión ha supuesto la estimulación de derechos y la anulación de deberes. Una sociedad donde sólo caben las expectativas, donde los ciudadanos se sienten propietarios de derechos y faltos de responsabilidades personales o privadas, impidiendo ver que los privilegios comportan derechos pero también deberes (Esping-Andersen 2000).

En este escenario, se hace preciso reconocer la naturaleza del estado del bienestar, pero para ello es necesario asumir que no se puede tener bienestar colectivo si no se tiene bienestar individual, que el bienestar colectivo es el resultado medio de los bienestar individuales. Se trata de conciliar una y otra perspectiva, colectiva e individual.

Una democracia será eficaz siempre y cuando sepa utilizar las ventajas que se derivan de las libertades políticas y los derechos humanos. Una democracia debe concebirse como la creación de oportunidades para sus ciudadanos y el uso de esas oportunidades está relacionado con la práctica de los derechos democráticos y políticos. En este punto, los ciudadanos tienen un papel fundamental en la utilización de las oportunidades, siendo una de ellas los sistemas de protección y organización sanitaria. La participación social y el debate público deben acompañar la elaboración de la política social y económica de una democracia.

La respuesta a la crisis no pasa por renunciar al bienestar, sino por redefinirlo, gestionando mejor los recursos, haciendo frente a nuevas necesidades, y buscando fórmulas para favorecer las condiciones de vida de los ciudadanos.

El bienestar sobrevivirá al estado del bienestar. La crisis de este último traerá un nuevo modelo social que ya se denomina sociedad del bienestar y este nuevo modelo deberá contar con una armonía en el diseño, desarrollo, y ejecución de la política económica y la política social. Todos los derechos que tenemos: trabajo, vivienda, educación, sanidad, etc, tienen grandes repercusiones económicas, colectivas e individuales.

Los recursos son escasos y el esfuerzo individual es una pieza clave para generarlos. Si la sociedad consigue transmitir que el beneficio individual sea identificado como beneficio colectivo, donde el capital humano (también escaso) esté mejor utilizado que hasta ahora, habremos dado un paso adelante en el progreso y el bienestar para todos.

Si admitimos que el capital humano sanitario es escaso y además costoso de formar, deberemos enfocar los recursos disponibles hacia los mejores resultados, huir de administraciones endogámicas y hacer administraciones públicas abiertas y que

garanticen a los miembros de la sociedad sus derechos y, sobre todo, la viabilidad futura de sus logros, siendo una de las herramientas para dicha viabilidad la **Carre-
ra Profesional de los profesionales sanitarios**.

Con el discurso de una carrera profesional en la sanidad, se pretende justificar a través de un modelo de este tipo, alguno de los problemas o fantasmas que persi-
guen a la sanidad y por ende a sus profesionales como por ejemplo la falta de moti-
vación, la dificultad de promoción en escala jerárquica, la rutina laboral, la relación
con otros profesionales, la independencia entre remuneración y desempeño, la falta
de reconocimiento social, la poca credibilidad de los sistemas de incentivos instau-
rados a nivel general, etc. No obstante, la puesta en marcha de un modelo de carre-
ra profesional en el entorno de crisis actual debe ir en paralelo con su sostenibilidad
económica. Los modelos hasta ahora instaurados no han tenido en cuenta dicha sos-
tenibilidad, por lo que están abocados al fracaso y a su descrédito ante la sociedad
y sus profesionales.

2. Motivación laboral: análisis de teorías y su relación con la carrera profesional

2.1. Aproximación a la motivación en las organizaciones

En término general y dado la ingente producción bibliográfica acumulada sobre la
motivación y la satisfacción, se puede decir que ha existido un dominio de los enfo-
ques de tipo psicológico o microsociológico. La razón principal que explica este plan-
teamiento, es que desde el ámbito empresarial se busca la justificación de los com-
portamientos humanos desde una perspectiva que no ponga en cuestión los princi-
pios empresariales.

La motivación se refiere a los factores que hacen tender hacia ciertos fines a tra-
vés del trabajo. La satisfacción se define en función de la discrepancia entre lo que
una persona espera o piensa obtener de la tarea que realiza y lo que actualmente
experimenta en su situación de trabajo.

La dificultad del estudio de la motivación laboral se debe a que es el resultado de
la combinación de variables personales, organizacionales y del trabajo, y por otro
lado, que las relaciones son más complejas de lo que plantean la mayoría de los
modelos, realizados desde una sola perspectiva.

Pero las actitudes de los trabajadores no son una simple reacción ante las situacio-
nes de trabajo, los comportamientos de los trabajadores están sin lugar a dudas influi-
dos por el conjunto de las relaciones sociales que en las organizaciones se establecen.

Realizar un análisis sociológico de las diferentes teorías relativas a las motivacio-
nes, satisfacciones y orientaciones de los trabajadores que influyen en la conducta

laboral, supone tener en cuenta la relación entre las condiciones sociales en donde se desarrolla la actividad laboral, por ello, el contexto de la motivación-satisfacción debe situarse en tres niveles íntimamente relacionados entre sí (Pérez Rubio 1997): **el relativo al ámbito de trabajo, el relativo al sistema de relaciones sociales y el relativo a los sistemas sociales y modelos culturales.**

A lo largo de la historia, las explicaciones sobre la conducta laboral son muy variadas. Existen muchos modelos que intentan dar respuesta a la motivación y satisfacción laboral, pero todos han estado condicionados por el tipo de sociedad y una cultura definida. Es difícil elegir las teorías sobre motivación y conducta laboral más relevantes, así que se han escogido aquellas que más pueden encuadrarse con las necesidades/motivaciones y expectativas de los profesionales sanitarios. Posteriormente se analizan cuales pueden influir o predecir las condiciones en las que un modelo de carrera profesional puede resultar más satisfactorio y motivante para los profesionales.

2.2. Teorías sobre motivación social en la empresa

2.2.1. Teorías clásicas de la motivación o Teorías de las necesidades

Las teorías clásicas de la motivación o también denominadas de las necesidades, realizan una correlación entre la motivación y las necesidades individuales de las personas (ya sean internas o las referidas al trabajo).

Las teorías que gozan de mayor popularidad son las teorías de la jerarquía de necesidades de Maslow, la Teoría ERG de Alderfer, la Teoría de la necesidad de logro de Mc Clelland y la Teoría de los dos factores de Herzberg. Cada una de estas teorías describe un conjunto específico de necesidades que, en opinión de los investigadores tienen las personas y cada una de ellas difiere un poco de las otras en cuanto a la cantidad y tipo de necesidades identificadas. Las teorías también difieren en cuanto a cómo influyen en la motivación las necesidades que no se satisfacen. Diagnosticar las necesidades y a partir de ahí encontrar un camino para satisfacerlas, puede incrementar la motivación.

A continuación se resumen las principales características de las teorías clásicas de acuerdo a las necesidades y motivaciones que plantean, completándolas con una clasificación de necesidades del trabajador de hoy en día.

Cuadro 1. Resumen de las principales características de las Teorías clásicas o de las necesidades

<i>Maslow</i>	<i>Herzberg</i>	<i>Mc Gregor</i>	<i>Aldefer</i>	<i>Mc Clelland</i>	<i>Clasificación de necesidades actuales</i>
Fisiológicas	Autorrealización	Autorrealización	Relaciones sociales y de relación	Sistemas sociales	Intrínsecas
Seguridad y protección	Autoestima	Delegación	Desarrollo personal y crecimiento	Relaciones sociales	Interacción social
Afiliación	Logro	Relaciones sociales	Supervivencia	Cultura de empresa	Extrínsecas
Autoestima	Afecto	Mayor contenido del puesto		Logro	
Autorrealización	Enriquecimiento o puesto de trabajo			Afiliación	
	Introduce óptica externa no solo necesidades			Poder	

Fuente: Elaboración propia

2.2.2. Teorías del equilibrio

Estas teorías parten de que los individuos buscan a través de su conducta laboral un equilibrio personal en diferentes facetas de su vida (Osca Segovia 2004).

Dentro de estas teorías destacamos dos: **la teoría de la disonancia cognoscitiva y la teoría de la autorrealización**. La teoría de la disonancia cognoscitiva se debe a las investigaciones de **Festinger** y parte de la idea de que los conocimientos, actividades y la conducta de una persona pueden tener entre si tres tipos de relaciones:

- Consonantes: cuando la conducta A sigue del conocimiento B, por ejemplo una persona que se esfuerza por asistir a un curso de formación porque sabe que dicho curso le ayudará a mejorar sus habilidades, es decir la conducta A sigue del conocimiento B.
- Disonantes: cuando la conducta A no se sigue del conocimiento B, por ejemplo, una persona que fuma pero sabe que fumar provoca cáncer.
- Irrelevantes, cuando la conducta A no tiene relación con B, por ejemplo una persona que lleva 10 años yendo a trabajar por el camino X y no por el camino Y.

A la vista de estos tres tipos de relaciones, esta teoría considera que un conjunto de conocimientos disonantes constituye un estado motivacional negativo que el individuo tiende a reducir. Para eliminar este estado motivacional negativo, el sujeto tiende a cambiar sus conocimientos y el modo de alcanzarlos, a fin de que sean consonantes con su conducta. Siguiendo con el ejemplo de fumar, en términos de la teoría, el deseo de vivir una vida larga es disonante con la actividad de hacer algo que lo más probable acorte la vida. La tensión que produce estas ideas contradictorias puede reducirse dejando de fumar, negando la evidencia de cáncer de pulmón o justificando que se fuma muy poco. Cambiamos los conocimientos para reducir la disonancia cognoscitiva.

Dentro de esta base teórica se han desarrollado numerosas investigaciones que demuestran la tendencia a trabajar hasta un nivel en el que las personas consideran que obtienen unos resultados justos o equitativos. El problema es que no existen parámetros de disonancia, por lo que éstos últimos pueden ser muy desiguales entre los individuos.

La teoría de la autorrealización indica que las personas están motivadas para rendir en una tarea o puesto de trabajo de manera coherente con la autoimagen con que enfocan esa tarea o ese puesto de trabajo. En suma, las personas están motivadas a rendir eficazmente, en la medida que dicho rendimiento es coherente con su autoconcepto.

2.2.3. Teorías del incentivo o del refuerzo

Estas teorías consideran el rendimiento en función de la recompensa que uno espera alcanzar por su trabajo. Por tanto, a mayor recompensa, mayor rendimiento. Desde las organizaciones se trata de alentar las competencias deseadas y desalentar los comportamientos no deseados a través de refuerzos o incentivos.

Komaki, Coombs y Schepman describen la Teoría del Refuerzo como una teoría motivacional que enfatiza las consecuencias de diferentes tipos de refuerzo sobre la conducta. En el contexto organizacional un ejemplo de reforzadores habituales son el dinero, el prestigio, la promoción, etc (Steers y Porter 1991).

Las técnicas de refuerzo pueden fomentar o suprimir el comportamiento deseado mediante la aplicación o la eliminación de los refuerzos. El refuerzo positivo implica asociar un comportamiento o resultado deseado con recompensas de cualquier índole. Por ejemplo, a mayor productividad mayor salario.

En el refuerzo negativo, la persona actúa para acabar con un estímulo adverso. Por ejemplo, un profesional podría dejar de esforzarse en pedir determinada información a un cliente porque sabe que esa información no tendrá ninguna trascendencia y por tanto, no le compensa invertir tiempo en esas llamadas.

La supresión elimina positivamente un comportamiento indeseado, reteniendo el refuerzo positivo. Por ejemplo, cuando una persona realiza horas extras, pero no recibe salario extra o alabanzas por su esfuerzo, dejará de realizarlas. Al retener ese refuerzo el responsable también hará que se suspendan comportamientos deseados como la productividad o la creatividad.

El castigo elimina un comportamiento no deseado, imponiendo un hecho negativo después de un comportamiento no deseado, por ejemplo, un responsable que no paga incentivos porque su colaborador ha cometido una negligencia.

Detrás de esta teoría debe estar implícito que las recompensas o refuerzos deben satisfacer las necesidades del empleado y se deben aplicar de forma equitativa, de lo contrario el fracaso de un programa de refuerzo/incentivos está garantizado.

2.2.4. Teorías del control de la motivación

Dentro de esta teoría se distinguen dos modelos diferentes: **la teoría del control cibernético y la teoría del control racional**. Ambas tienen en común que las personas interpretan los estímulos que reciben del exterior y ponen en marcha conductas para conseguir sus objetivos o en otras palabras, una discrepancia entre las metas y el desempeño crea una motivación correctora.

La teoría del control cibernético defiende que los individuos regulan su comportamiento realizando comparaciones entre su conducta y el objetivo que desean lograr. Si en este proceso de comparación no se detecta ningún desajuste se mantiene la conducta y se continúa la acción, sin embargo, si se perciben discrepancias se crea una fuerza motivadora autocorrectora que empuja al individuo a realizar cambios tanto cognitivos como conductuales para mejorar esa situación. Dependiendo de las características del individuo y de la situación, la decisión se toma en función de si lo que se desea es cambiar el entorno a través de una acción o si lo que se cambia es el referente de lo que se desea.

Cuando el objetivo se ha conseguido, el sujeto suspende el deseo de alcanzarlo. Según este modelo la motivación se rige por una jerarquía de objetivos que determinan la conducta humana. El modelo que se muestra también puede ser utilizado para explicar otros hallazgos en la literatura de establecimiento de objetivos, tales como que los objetivos aceptados, específicos y difíciles conducen a un mejor desempeño.

La teoría del control racional reconoce que aún existiendo ciertas discrepancias entre el objetivo y la conducta, esto no siempre implica un proceso de autocorrección sino que, en ocasiones los individuos son capaces de soportar ciertas discrepancias a través de mecanismos de reducción de las mismas, tales como el apren-

dizaje de las experiencias pasadas, el cambio de expectativas o la influencia de los procesos sociales como la comparación social.

2.2.5. Teoría de la equidad o de la igualdad o también denominadas teorías del intercambio

Los empleados no son observadores pasivos de lo que sucede en su lugar de trabajo. Se forman impresiones de los otros y los hechos que les afectan en su comportamiento responden a la evaluación positiva o negativa que realizan de dichos hechos.

La teoría de la equidad es una de las llamadas teorías del intercambio. Esta teoría elaborada por **Adams** señala la importancia de la percepción de justicia como elemento de motivación. Para Adams, los trabajadores perciben su participación en las organizaciones como el resultado de un intercambio en el que aportan unos *inputs* a la organización, como la experiencia, conocimientos, esfuerzo, etc y la organización a su vez devuelve unos *outcomes* como el salario, reconocimiento, prestigio social, etc. Los individuos quieren conseguir interacciones equilibradas entre lo que dan y lo que reciben y el problema surge cuando se realiza la comparación social entre otros miembros de la organización que se encuentran en la misma situación.

Adams sugiere que cuando el resultado de la comparación es positivo y el trabajador percibe cierto grado de justicia se siente motivado. Sin embargo, cuando se percibe injusticia, se produce una tensión aversiva, que está en proporción a su magnitud y lleva a los individuos a intentar corregirla. La fuerza de la motivación es proporcional a la tensión creada (Adams 1965).

Esta evaluación de la igualdad se basa en la percepción y no en la igualdad objetiva. En cierto sentido, esta teoría simplifica demasiado los temas de la motivación, pues no considera explícitamente las necesidades, los valores o la personalidad individual. No obstante, una empresa debe velar porque exista un grado de comparación razonable entre las personas, en términos de *inputs* y *outcomes*. Para ello, es importante que se transmita información adecuada y veraz a toda la organización.

Esta teoría combina aspectos de la teoría del control de la motivación y las teorías del equilibrio, intentando eliminar lo que produce disonancia cognoscitiva. La teoría de la equidad ofrece un enfoque útil para la comprensión de una amplia variedad de relaciones sociales en el lugar de trabajo.

2.2.6. Teoría de la expectativa-valor

Motivar a los empleados significa satisfacer sus necesidades, garantizar la igualdad en la organización, reforzar los comportamientos deseados y establecer metas específicas, atractivas y aceptadas. **La Teoría de la expectativa-valor** integra todos

estos elementos en una sola teoría. Es una teoría que aglutina muchos elementos de las teorías de las necesidades, de la igualdad y del refuerzo.

Esta teoría se basa en los trabajos de **Tolman** donde se señala que la conducta de los seres humanos es el resultado de las elecciones entre diferentes alternativas, encaminadas a la búsqueda del placer y a la minimización del dolor (Tolman 1932).

Posteriormente **V. Vroom** completó a Tolman desarrollando la idea de que las personas adoptan decisiones racionales respecto a su conducta y calculan la probabilidad de obtención de un determinado objetivo, en función del esfuerzo invertido (Deci y Vroom 1992).

De acuerdo a esta teoría la motivación de una persona crece cuanto mayor es el valor que ésta conceda a la meta que quiera conseguir y cuantas más posibilidades tenga de lograrla. Esta teoría posee una aplicación clara a la dirección por objetivos como fórmula de motivación, siempre y cuando los responsables le den valor a su consecución. De ahí que Vroom considerara la motivación de una persona para alcanzar una meta en función de tres factores: el valor otorgado a dicha meta, la expectativa de poder alcanzarla y el instrumento o conducto.

La combinación de los tres factores produce la fuerza motivacional en diferentes grados de acuerdo a la intensidad de los mismos. Conforme aumenta cada uno de los componentes, la motivación también incrementa, conforme cada elemento disminuye la motivación también.

En resumen, esta teoría tiene similitudes con la pirámide de necesidades de Maslow, la teoría de la equidad e incluso con la teoría de los dos factores de Herzberg. Se trata de una teoría que encierra un modelo razonablemente válido de las causas del comportamiento en el trabajo.

2.2.7. Teoría del establecimiento de metas/objetivos

Al igual que la teoría de las expectativas puede representar una concepción integral de la motivación, el establecimiento de metas también lo puede hacer.

Esta teoría afirma que el proceso de establecer metas se puede concentrar en el comportamiento y motivar a las personas. Se basa en el impacto de los objetivos en la ejecución de la tarea. De cara a comprender la fuerza motivacional de los objetivos se han identificado dos factores relevantes: contenido e intensidad del objetivo que a veces no son fáciles de separar.

Se trata de una teoría que ha tenido un gran desarrollo en los últimos 20 años. De hecho la puesta en marcha de la denominada dirección por objetivos (DPO) en las

empresas, tiene su base en esta teoría. Para que un objetivo sea motivante es necesario que cumpla varias premisas: que sea específico, enunciado correctamente y que además posea algún grado de dificultad (Locke y Lathman 1990).

Esta teoría y en especial su aplicación a la empresa, ha tenido numerosas críticas ya que en algunas ocasiones se centra exclusivamente en los aspectos cuantitativos y no considera que en la motivación intervienen otros muchos aspectos como la retroalimentación recibida, los recursos disponibles para alcanzar los objetivos, el grado de implicación de la organización, etc. Se trata de una teoría que puede funcionar muy bien cuando su aplicación se combina con criterios adecuados de gestión empresarial.

2.2.8. Teoría social cognitiva

Los orígenes de la Teoría Social Cognitiva surgen de la Teoría del Aprendizaje Social propuesta por **Bandura** y en la que se enfatiza la importancia del ambiente como elementos que definen la conducta y la motivación en particular (Bandura 1986).

Para este autor, el logro de metas se consigue por medio de procesos auto-regulatorios que implican varios componentes: el establecimiento de metas, la auto-observación y la auto-reacción. El establecimiento de objetivos es para Bandura un proceso mediante el cual los individuos establecen metas que representan lo que desean conseguir. Estos objetivos se basan en la percepción de autoeficacia de la conducta pasada y en la estimación de realizar una acción con mayor o menor éxito.

Una vez establecidos los objetivos los individuos valoran si su conducta/desempeño está próxima a alcanzarlos. Gracias a la autoevaluación, se compara la situación deseada frente a lo alcanzado. Si fruto de esta comparación se obtiene un balance positivo, es decir, se han alcanzado los objetivos, se produce un incremento de la percepción de autoeficacia y satisfacción. Si el resultado es negativo, se produce una reducción de la percepción de autoeficacia y de insatisfacción. En este último caso, la motivación estimula a reducir la discrepancia a través de diferentes estrategias, por ejemplo, incrementando el nivel de esfuerzo, bajando el nivel de los objetivos a conseguir, cambiando las estrategias utilizadas, etc.

Para Bandura el ambiente, como la conducta tiene sus causas. La conducta está regulada por sus contingencias, pero las contingencias están producidas, en parte, por la propia persona. La persona, por sus acciones juega un papel activo en la producción de contingencias reforzantes que influyen sobre ella, es decir, la conducta en parte crea el ambiente, y el ambiente influye en la conducta de manera recíproca. En otras palabras, las personas son producto y productoras de su entorno.

Cuando se considera el ambiente como un determinante autónomo de la conducta (y no como un determinante influenciado) suelen infravalorarse las cualidades y logros que dignifican a la persona. De ahí el concepto utilizado de auto-eficacia. Contrariamente a esta visión unidireccional, los logros humanos son el resultado de la interacción recíproca de las circunstancias externas con numerosos determinantes personales, entre los que se incluyen las potencialidades de la persona, las competencias adquiridas, el pensamiento reflexivo y un alto nivel de iniciativa personal (Bandura 1982).

La Teoría social cognitiva sienta las directrices para que el equipo con las competencias, capacidad de autorregulación y sentido de la eficacia les permitirá alcanzar su bienestar y sus logros.

A continuación se recogen en un cuadro las fases por las que deberían transitar los diferentes programas de intervención en el sector sanitario, siguiendo las directrices de las teorías sobre motivación analizadas hasta el momento.

El cuadro se estructura recogiendo una definición básica de cada una de las teorías expuestas, posteriormente se señala la estrategia más adecuada para intervenir en el entorno sanitario y las herramientas que podrían permitir la puesta en marcha de la estrategia señalada.

Cuadro 3. Fases de implantación de un programa de intervención en el sector sanitario basado en algunas de las Teorías sobre motivación laboral (1ª parte)

Teorías	Definición básica	Estrategias de intervención en sanidad	Herramientas para la puesta en marcha de las estrategias
Teoría de las necesidades	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Correlación entre motivación y necesidad individual. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar las condiciones laborales más óptimas. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dotar a los profesionales de rrhh y materiales ❖ Leyes orientadas a conciliar vida laboral y profesional. ❖ Condiciones laborales facilitadoras: turnos, salarios, seguridad, etc.
Teorías del equilibrio.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Búsqueda de equilibrio personal a través de conducta laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar lo que produce disonancia cognoscitiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Puesta en marcha dirección por objetivos.
Teorías del incentivo o refuerzo	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Rendimiento en función de recompensa. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar el nivel de motivación de los profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sistema de carrera profesional. ❖ Puesta en marcha de dirección por objetivos.
Teorías del control de la motivación	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La discrepancia entre objetivos y desempeño genera una motivación correctora. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Alinear estrategias organizacionales con intereses personales. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sistema de carrera profesional
Teoría de la equidad	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Percepción entre el resultado de un intercambio en el que aportan unos inputs a la organización, como la experiencia, conocimientos, esfuerzo, etc. y la organización a su vez devuelve unos outcomes como el salario, reconocimiento, prestigio social, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar cómo los profesionales perciben su contribución en la empresa. ❖ Evaluar la percepción de los profesionales sobre su contribución a la sociedad ❖ Detectar los orígenes de la percepción de la inequidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Retribución variable basada en valoración puestos de trabajo. ❖ Carrera profesional meritatoria.
Teoría de la expectativa-valor	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Búsqueda del placer frente a minimización del dolor. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar el nivel de motivación de los profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Dotar a los empleados de los recursos humanos y materiales para poder desarrollar su trabajo ❖ Crear cultura de empresa que incida en la importancia de su trabajo. ❖ Puesta en marcha Sistema de DPO.
Teoría del establecimiento de metas/objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Impacto de los objetivos en la ejecución de la tarea. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluar el rendimiento en relación a las metas y objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establecimiento de Dirección por Objetivos (DPO).
Teoría social cognitiva	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Importancia del ambiente como elementos que definen la conducta y la motivación en particular. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Evaluación del desempeño en relación a las exigencias del puesto de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Detección de necesidades formativas en función de carencias en el desempeño del puesto. ❖ Establecer plan de formación adaptado a necesidades detectadas.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a las teorías analizadas sobre motivación y conducta laboral y teniendo en cuenta la necesidad de articular mecanismos que estimen los nuevos valores relacionados con el trabajo, las demandas de los trabajadores de ser tratados como personas valiosas y la necesidad de que las empresas atiendan los deseos de equilibrio entre sus metas personales y laborales, se puede concluir que **las teorías que mejor pueden predecir un óptimo desarrollo del modelo de carrera profesional en los profesionales sanitarios son las teorías de la equidad, las del incentivo o refuerzo y las del control de la motivación**. Las razones para esta predicción se basan en que dichas teorías, aglutinan aspectos que van más allá de las necesidades individuales, conjugando los nuevos valores del trabajo y la conducta laboral.

3. Perspectiva actual de las Variables que intervienen en la motivación: extrínsecas, intrínsecas y trascendentes y su relación con los profesionales sanitarios

El modelo antropológico contempla la medida en que la organización satisface los componentes de la motivación de sus miembros y lo denomina estructura compensatoria, teniendo ésta tres niveles: extrínseca, intrínseca y trascendente. Conocer las motivaciones de los profesionales y las variables que intervienen en las mismas para así, poder satisfacerlas a través de diferentes herramientas, es un aspecto clave de las relaciones sociales dentro de la empresa.

Las motivaciones extrínsecas son aquellas que están en función de las consecuencias externas que esperan conseguirse (por ejemplo salario), las motivaciones intrínsecas, atienden a las consecuencias de las acciones en el propio individuo (la satisfacción con un buen trabajo) y las motivaciones trascendentes, se preocupan por las consecuencias en otros (por ejemplo, ayudar a un compañero) (Ortún Rubio 2007).

Del análisis y la revisión bibliográfica realizada, se puede concluir que el problema de la motivación es que las empresas no pueden motivar a sus profesionales. Difícilmente los que no estén motivados con sus profesiones, las organizaciones puedan conseguirlo. Lo que las empresas tienen que conseguir es no desmotivarlos. Los países anglosajones denominan "empowerment" a la esencia de la motivación que no es otra que el puesto de trabajo permita conseguir el "logro" y la satisfacción. Los profesionales necesitan reconocimiento cuando han sentido el logro. No se mueven por el reconocimiento sino por el logro. Cuando han sentido el segundo puede venir el primero, incluso aunque no haya reconocimiento si el puesto de trabajo permite el logro su efecto es con escasa diferencia el mismo.

El reconocimiento junto a la trascendencia social son los mecanismos para convertir la motivación en implicación y compromiso. Los profesionales no sólo quieren sentirse contentos consigo mismos, sino que cuando ello se produce necesitan que la empresa en que trabajan se lo reconozca y que los pares y la población tengan el conocimiento de la excelencia que han alcanzado en su profesión. En este orden de

cosas, la **carrera profesional** debería ser un instrumento de reconocimiento social al ser un signo externo del nivel profesional alcanzado de su excelencia profesional (SA Consultoría i Gestió y Sanofi Aventis 2007).

Los intereses y necesidades de los profesionales sanitarios se distribuyen básicamente en tres categorías: materiales, psicológicas y sociales. Cada una de estas categorías requerirá un tipo diferente de incentivo para su satisfacción y cada tipo de incentivo precisará de la aplicación de una política concreta.

A continuación se muestra en el cuadro siguiente las posibles herramientas de gestión que pueden satisfacer las diferentes necesidades de los profesionales.

Cuadro 3. Resumen de intereses y necesidades de los profesionales sanitarios y su satisfacción a través de diferentes herramientas de gestión

Clasificación de la necesidad	Tipo de motivación	Conceptos clave	Posibles herramientas de gestión
✓ Materiales	✓ Externas o extrínsecas	✓ Rendimiento, participación en beneficios, seguridad en el trabajo, reconocimiento profesional y social, mayores cuotas de poder y autoridad, mejora de las condiciones de trabajo, enriquecimiento del mismo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Política retributiva ✓ Incentivos económicos: Reparto de beneficios, primas. ✓ Retribución fija y variable (DPO). ✓ Disponibilidad de medios técnicos y humanos. ✓ Retribuciones por antigüedad
✓ Psicológicos	✓ Internos o intrínsecos	✓ Avanzar en el conocimiento y habilidades propias de la profesión. Percepción de sentirse experto en lo que uno ejerce, y la adquisición de nuevas responsabilidades y competencias	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de carrera profesional ✓ Plan de Desarrollo Individual ✓ Promoción interna. ✓ Formación continuada. ✓ Estabilidad laboral. ✓ Equidad en la distribución de recompensas. ✓ Autonomía profesional ✓ Investigación y docencia
✓ Sociales	✓ Trascendente	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cultura de empresa basada en la identidad del colectivo ✓ Profesionalismo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Imagen Corporativa ✓ Alianzas estratégicas ✓ Sistema de carrera profesional ✓ Desarrollo de valores altruistas. ✓ Humanismo y servicio público

Fuente: Elaboración propia

El gran problema de la sanidad pública española en lo que a motivaciones intrínsecas se refiere, es que no logra alcanzar el tren del conocimiento como factor productivo de sus profesionales, es decir, los profesionales evolucionan más rápidamente por la vía del conocimiento que lo que las organizaciones pueden evolucionar desde sus sistemas de gestión. Los centros se encuentran limitados en su capacidad de evaluación, gestión y medición de los resultados, con su consiguiente falta de aplicación y/o repercusión en los profesionales en lo que a su motivación se refiere.

La carrera profesional puede constituir una excelente herramienta de desarrollo profesional, ya que su propósito general debería ser preservar los valores y actitudes de mantenimiento y desarrollo de la competencia, de interés por el trabajo que se realiza, pero lo que está claro es que la utilización de un instrumento motivador mal definido nunca podrá producir efectos beneficiosos ni para la organización ni para los trabajadores.

Debe articularse de modo que premie el cumplimiento de los objetivos de la organización pero no el rendimiento o la obtención de determinados objetivos puntuales: para ello hay otros incentivos más idóneos.

Los aspectos que se deberían recompensar mediante la carrera profesional son menos coyunturales: en primer lugar, la calidad de la atención prestada, y en segundo lugar, el conjunto de actividades relacionadas con influencia más o menos directa en ésta: formación continuada, docencia, investigación y gestión clínica.

A continuación se realiza un análisis de los diferentes tipos de incentivos existentes en las organizaciones sanitarias y así tener una perspectiva completa de donde se sitúa la carrera profesional y de su relación con otro tipo de incentivos.

4. Tipos de incentivos en la organización sanitaria

La Real Academia Española define el incentivo como *«aquello que mueve o excita a desear o hacer una cosa»*; es decir: genera un proceso psicológico que activa, dirige y mantiene un determinado comportamiento.

España es un país muy similar a otros países industrializados de nuestro entorno. Los servicios asistenciales están bien desarrollados y los recursos, en general, son suficientes y tienen una gran capacidad, pero se puede afirmar que la función de desarrollo y gestión de los recursos humanos es crítica, y que es preciso mejorar la gestión de los profesionales en todos sus aspectos: desarrollo profesional, oportunidades formativas y reconocimiento interno y social.

La pregunta que nos hacemos es ¿por qué es tan importante poner en funcionamiento programas de incentivos para los profesionales sanitarios? ¿Qué les diferencia de otros colectivos para que en estos se considere una necesidad?

La peculiaridad de la sanidad y en especial del sistema público es que cada día es más importante dada la situación de crisis actual, que los profesionales sanitarios tengan objetivos alineados a las necesidades del sistema. De lo contrario pueden aparecer incentivos perversos. Si no existe un programa de incentivos bien establecido, los profesionales se "incentivarán" particularmente contra los intereses generales de la organización, apareciendo conductas poco adecuadas, como el incumplimiento de horarios, la ausencia de colaboración, la escasa implicación en actividades de investigación y docencia, la invasión de competencias ajenas, el cumplimiento "escrupuloso" de las funciones, trato inadecuado al paciente, etc.

Centrándonos en incentivos de tipo económico, existen ejemplos diversos en nuestro sistema sanitario de programas de incentivos varios, como por ejemplo el complemento de productividad anual y de exclusividad. El Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece en su artículo 43.2.c. que entre las retribuciones complementarias del personal estatutario se incluye el "complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos" (Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Boletín Oficial del Estado, 301, 17 de diciembre de 2003).

Este complemento, con una periodicidad anual o semestral, ha sido objeto de revisiones y actualizaciones. Su poder incentivador actualmente es muy escaso, su retribución está poco ligada al logro de unos objetivos, frecuentemente poco definidos y en especial a la sensación general de que su obtención es independiente del esfuerzo o rendimiento desempeñado.

El denominado complemento de exclusividad, creado en 1987 como complemento específico, tiene por objeto un mayor compromiso laboral, dado que se basa en la renuncia al ejercicio de otras actividades profesionales, en especial en la empresa privada. Dicho complemento ha significado más un mecanismo de control de la actividad de los profesionales por parte de la administración o una forma de aumentar los salarios que un verdadero incentivo.

La famosa "peonada", que surgió como un mecanismo de mejora de la eficiencia del sistema para poder rentabilizar mejor sus instalaciones y/o profesionales, se convirtió en poco tiempo en un incentivo perverso, ya que no se realiza el trabajo en el horario que debe realizarse trasladándolo a otros horarios en los que se cobran "peonadas".

Este tipo de incentivos es lo que se conoce como relación de agencia, cuando el profesional incentivado tiene poder decisor delegado en él por el principal. Esta situación se basa en la existencia de información asimétrica, ya que el profesional sanitario hace uso de la misma en su provecho, al objeto de obtener más incentivos.

Otros incentivos son el pago por antigüedad, aunque no supone una cuantía muy importante, no pudiendo destacarlo como un elemento incentivador de gran calado.

Un incentivo puesto en marcha en algunas organizaciones sanitarias diferentes a los nombrados hasta ahora es el llamado pago por objetivos, los cuales han sido pactados con una periodicidad establecida. La diferencia con la productividad variable no difiere posiblemente al pago por objetivos, se le ha pretendido dar un matiz más individual, pero en su conjunto ambos sistemas se basan en una retribución variable asociada a determinados logros o consecuciones.

La promoción profesional o promoción interna entendida como un ascenso dentro de la organización, es otro de los incentivos utilizados en la sanidad aunque no tan asociado a aspectos económicos. Gracias a la promoción interna se reconoce el esfuerzo y la fidelidad de los profesionales dentro de la organización aunque sí es cierto que se trata de un incentivo de carácter discreto sólo aplicable a parte del personal de la organización. Se trata de un incentivo que lleva asociado un aspecto económico, pero encierra unas características internas asociadas a la satisfacción de avanzar en los conocimientos y habilidades de la profesión.

Por último, un incentivo demandado y solicitado por la mayoría de los profesionales sanitarios es la denominada carrera profesional, entendida como el recorrido del desarrollo personal en el marco de una profesión de una empresa, cuyo fin último es una mayor incentivación y promoción profesional.

La carrera profesional planteada hasta el momento en el sistema sanitario es una carrera jerárquica, que se apoya en el nombramiento de cargos, no de categorías, por lo que no está basada en la adquisición de un patrimonio personal, base de conocimientos y experiencia. Esta carrera jerárquica se limita en el caso de los médicos a tres cargos: Adjunto, Jefe de Sección y Jefe de Servicio y en el caso de enfermería se limita a un cargo: supervisor. Estas carreras además de tener notables obstáculos en el camino para su consecución, no alcanzan los objetivos de una verdadera carrera profesional que son los siguientes:

- promover y motivar al personal
- permitir obtener reconocimiento y alcanzar sucesivas categorías
- aumentar la competitividad entre los profesionales
- y permitir una retribución acorde a esa categoría y competitividad

Debe huirse de la idea simplista del incentivo como forma de combatir la aversión al esfuerzo y al riesgo. La motivación intrínseca en el sentido de las preferencias de las personas por el trabajo interesante, la búsqueda de aprobación social por otros colegas, el gusto por el trabajo bien hecho, etc., son motivaciones que están presentes en los profesionales sanitarios.

La relación de trabajo es por encima de todo una relación social y antes de poner en marcha cualquier herramienta de gestión, se debe valorar si puede resultar excesivamente incentivadoras, ya que podría destruir conceptos inherentes a la relación social como la cooperación, la relevancia de la aprobación social o la satisfacción por el trabajo interesante.

En este punto vamos a analizar los obstáculos y dificultades del entorno sanitario para poner en marcha un programa de incentivos.

5. Dificultades del sistema sanitario para poner en marcha diferentes tipos de incentivos: algunas soluciones

El ciudadano espera del sistema sanitario la capacidad para hacer frente a cualquier enfermedad o problema sin ningún tipo de limitación de conocimientos ni de recursos. Ello comporta cierta insatisfacción tanto de la sociedad como de los profesionales sanitarios. Por parte de la sociedad porque el ciudadano quiere estar mejor informado, quiere que el profesional le rinda cuentas, pide transparencia y calidad. Por parte del profesional porque considera que su entorno de trabajo es a veces un espacio en el que el control limita la discrecionalidad profesional y la burocracia arrincona la responsabilidad, la rutina, la inventiva, y la satisfacción.

Elaborar un buen programa de incentivos mejoraría la eficacia del sistema sanitario, al conseguir una mayor motivación e implicación de los profesionales. Necesitamos profesionales con un grado máximo de competencia técnica, pero también motivados e incentivados, comprometidos con los objetivos institucionales y del sistema y con una flexibilidad que les permita asumir, sin pérdida de efectividad, los nuevos requerimientos del entorno.

Las instituciones y las empresas sanitarias deben incorporar a sus objetivos y presupuestos estas nuevas necesidades de sus empleados si quieren garantizar su propia sostenibilidad y para conseguir dicha sostenibilidad, las políticas de recursos humanos son un aspecto clave del sistema.

Desde este argumento vamos a centrarnos en un tipo de incentivo concreto como elemento de motivación: la carrera profesional.

6. La carrera profesional como herramienta de gestión

Desde un punto de vista práctico, los problemas de rendimiento y las necesidades de cambio que se presentan en aquellos individuos que se han estancado profesionalmente, el denominado efecto Plateau, es sin duda lo que ha llevado a las empresas a plantearse la necesidad de poner en funcionamiento programas o iniciativas

que mantengan las expectativas de crecimiento profesional a lo largo de toda la vida del individuo, manteniendo así su motivación. Es así como aparecieron por primera vez los programas de desarrollo de carrera profesional en las organizaciones.

Los efectos de la carrera profesional son fundamentalmente de carácter intrínseco y van ligados a la percepción interna de desarrollo profesional y reconocimiento público al reconocer la competencia mediante la creación de niveles o categorías. Otro tipo de incentivos que provoca la carrera son económicos y otros que podrían establecerse serían el mérito para acceso a otros procesos como selección, promoción, formación, etc.

Conseguir un nivel o grado de carrera debería estar asociado a algún tipo de “privilegio” o elemento incentivador dentro de la organización, como por ejemplo ejercer funciones de tutoría y docentes, formar parte de comisiones de asesoramiento, acceder a becas de investigación, ser nombrado para órganos de evaluación y de auditoría o para funciones de dirección y gestión, etc.

Cuadro 4. Resumen de efectos motivadores inducidos por un sistema de carrera profesional

Motivaciones intrínsecas	Desarrollo profesional individual
	Satisfacción grupal
	Mayor competencia
Motivaciones extrínsecas	Económicos
	Mayor tiempo libre
	Prestigio y reconocimiento público
	Méritos para acceso a puestos de mayor jerarquía o cualificación, para recibir una formación más exclusiva o cualquier otro “privilegio” que la organización defina.
Motivaciones trascendentales	Prestigio para la organización

Fuente: Elaboración propia

Las organizaciones tienen el reto de aportar a sus profesionales las experiencias que aumenten su empleabilidad ya que la continua promoción es difícil de ofrecer durante toda la vida laboral. Si un trabajador consigue durante su permanencia en la organización mejorar sus competencias, participar en proyectos interesantes, recibir el apoyo de sus jefes y compañeros, se sentirá satisfecho e implicado con su organización y estará dispuesto a participar de forma activa en sus objetivos. Los aspectos relacionados con la carrera profesional han cobrado especial importancia y así lo deben recoger las investigaciones sociológicas futuras y también las propias organizaciones.

La carrera profesional tiene por tanto dos perspectivas: por un lado la persona y por otro la organización en la que se participa. Una organización no puede descuidar la carrera de sus colaboradores. Para ello, es fundamental gestionar adecuada y estratégicamente los recursos humanos que posee de forma que sus objetivos estén alineados con los objetivos organizacionales.

Las nuevas condiciones socio-económicas en las que están inmersas las organizaciones, les obligan a emplear formas alternativas de gestionar las carreras, no centradas en la progresión ascendente, sino en el desarrollo de competencias que faciliten su empleabilidad, tanto dentro como fuera de la organización, como única forma de facilitar su implicación con los objetivos organizacionales.

Los profesionales sanitarios esperan del establecimiento de un modelo de carrera profesional fundamentalmente: prestigio social, prestigio técnico, nivel económico, cambios cuantitativos y cualitativos en su actividad asistencial, docente e investigadora.

La definición del modelo de carrera profesional para los profesionales de la sanidad puede y debe contemplar todos los elementos que den respuesta a las dos vertientes básicas de la modernización del Sistema Nacional de Salud (SNS): adaptar el perfil de los profesionales a las necesidades del sistema de salud e introducir los elementos de incentivación efectiva necesarios para conseguirlo. Pero para que la carrera profesional de solución a algunos problemas, ésta debe ser planteada como un concepto en permanente evolución.

Una carrera o trayectoria profesional debe ser un sistema de incentivación que dure toda la vida profesional, aunando salario y reconocimiento. Un buen sistema de carrera profesional debe permitir el reconocimiento efectivo de los méritos profesionales, como base del desarrollo profesional, asegurando equidad y transparencia en el sistema de evaluación, siendo un elemento motivador durante toda la vida profesional.

Una de las quejas de los profesionales sanitarios es que alcanzan tempranamente lo que se denomina "meseta en la carrera", entendido como el punto en el que es

muy baja la probabilidad de un nuevo ascenso jerárquico. Prácticamente todas las personas llegan a esta meseta en algún momento, pero en el caso del personal sanitario alcanza su límite mucho antes de la jubilación, además cabe señalar que con el incremento en el nivel educativo, las personas acceden en la empresa a puestos más elevados, lo cual implica que hay menos posibilidades de ascender.

Los modelos de carrera profesional han sufrido cambios importantes en los últimos quince años. A continuación se presenta un cuadro que recoge las diferencias entre un modelo tradicional frente a un modelo actual de carrera profesional.

Cuadro 5. Comparación entre modelo tradicional de carrera y modelo de carrera actual

<i>Características</i>	<i>Modelo tradicional</i>	<i>Modelo carrera actual</i>
Responsabilidad de la carrera	Empresa	Individuo y empresa
Formación	Programas formales	Formación en el puesto de trabajo
Énfasis	Relacionado con la antigüedad	Relacionado con el aprendizaje y el desarrollo profesional continuo
Relaciones de empleo	Seguridad en el empleo y lealtad	Empleabilidad y flexibilidad
Límites	Una o dos empresas	Múltiples empresas
Habilidades	Específicas de la empresa	Transferibles a otras empresas
Medidas de éxito	Salario, promoción, estatus organizativo	Incentivos extrínsecos, trascendentes e intrínsecos
Espacio temporal	Corto: Menos de 5 años	Largo: Más de 15 años

Fuente: Elaboración propia

La carrera profesional debería ser un desarrollo profesional continuo, y por tanto un concepto en permanente desarrollo. Desarrollo que por otro lado, exige la sociedad a todos los profesionales sanitarios, quienes se implican en estar a la altura de las circunstancias y mejorar la actuación conforme mejora el mejor y mayor conocimiento del hecho de "enfermar" o "estar enfermo".

Una revisión del concepto de carrera profesional como instrumento de análisis nos lleva al entorno organizacional y de gestión de los recursos humanos en la empresa.

Desde la Psicología Organizacional, la carrera profesional es tratada como el desarrollo de las expectativas, fines y objetivos del individuo en la organización, cuya satisfacción debe ser también objetivo de ésta, pues con ello se promueve la permanencia del individuo en la organización y la participación de aquél en los fines de ésta (González-Ripoll Garzón 2003).

Tradicionalmente la carrera profesional se ha vinculado con la evolución o el desarrollo de las personas dentro de una organización. Hasta hace no mucho tiempo, años 80 del siglo XX, las personas entraban dentro de una organización en puestos de cualificación baja o elegían una profesión en función de sus intereses o posibilidades. Se preparaban durante años y finalmente encontraban un entorno donde desarrollarse profesionalmente hasta su jubilación. Los cambios consistían en ascensos o promociones dentro del mismo entorno u organización.

Hoy día la situación es muy diferente. En una sociedad donde los cambios son constantes, es difícil diseñar una carrera profesional circunscrita a un empleo para toda la vida y dentro de la misma organización. Las nuevas tecnologías, los cambios tan rápidos y vertiginosos en las formas de producción, las nuevas estructuras organizacionales, la globalización, la deslocalización, etc., hacen que las personas tengan que adaptarse constantemente a situaciones nuevas que se van generando en el ámbito profesional.

Esta nueva situación deriva en la necesidad de mantenerse al día en las novedades que se van produciendo, a saber adaptarse a las preferencias y demandas del mercado y los clientes, a buscar alternativas de formación, profesionalización y empleabilidad a lo largo de su vida laboral. Con este panorama se hace necesario una buena gestión de la carrera desde varios puntos de vista: profesional, personal y organizacional.

Uno de los objetivos básicos de un plan de carrera debe ser motivar desde el punto de vista del desarrollo profesional y personal, motivación que, fundamentalmente debe ser de carácter intrínseco, referida al desarrollo de capacidades creativas, organizativas, docentes, de investigación, asunción de responsabilidades, liderazgo o innovación. Se trata, en definitiva, de procurar un medio de evaluación del rendimiento a largo plazo y su consiguiente incentivo, siempre que la obtención del progreso no sea meramente automática. Requisito unido a lo anterior es que el modelo de carrera suponga igualdad de oportunidades en el acceso al desarrollo profesional.

A continuación se resumen las diferentes consecuencias que pueden afectar a un trabajador desde el punto de vista personal entre un buen diseño de carrera profesional o la inexistencia del mismo.

Cuadro 6. Consecuencias personales entre un buen diseño de carrera profesional o la inexistencia del mismo

Con sistema de CP definido	Inexistencia de CP o sistema mal definido
Aceptar un trabajo	Rechazar un trabajo
Permanecer en la empresa	Buscar nuevo trabajo
Revisar y planificar su propio desarrollo	No conocer exigencias futuras del puesto de trabajo
Buscar formación y nuevas experiencias laborales	Anquilosarse en el puesto
Incrementar el rendimiento para intentar cumplir las metas profesionales	Falta de motivación
Satisfacción laboral y mayor grado de compromiso	Absentismo, stress y otras consecuencias físicas o psíquicas

Fuente: Elaboración propia

El **enfoque sociológico** sobre carreras profesionales se basa en la idea de que muchos de los elementos que inciden en el éxito en la carrera profesional de los individuos escapan al control que los mismos pudiesen ejercer.

En 1988 Gattiker y Larwood publican un estudio en el que concluyen que el éxito en la carrera profesional de un individuo está condicionado tanto por circunstancias externas (orígenes, circunstancias familiares, etc.) como internas (preferencias, factores psicológicos). Señalan que la orientación profesional, las preferencias de una persona o su personalidad son insuficientes como base para la elección de carrera, considerando los factores del entorno más importantes que los factores psicológicos (Gattiker y Larwood 1988).

De acuerdo a sus investigaciones, Gattiker y Larwood afirman que los canales tradicionales de promoción a través de la jerarquía están bloqueados y los puestos a los que se accede por la edad en los negocios de Norteamérica impiden a muchos jóvenes no hacerlo, con sus expectativas frustradas de ascenso. Por ello, las organizaciones de éxito serán aquellas que tengan trabajadores con deseos de ascender, pero que también posean empleados cuyos objetivos sean su propia satisfacción no basada en el ascenso o la promoción.

Cualquier modelo de carrera profesional tiene en si dos vertientes posibles que cuando se entrelazan, se transforma en un compromiso individual y organizacional: para el individuo, porque en esto se encierra su desarrollo profesional y para la organización.

El problema de las empresas es conjugar estas dos vertientes. La situación teórica ideal de relación empresa-individuo pasaría por: tener trabajadores con las aptitudes y actitudes exigidas y empresas que den al trabajador la posibilidad de utilizar al máximo sus aptitudes y actitudes, así como de satisfacer sus intereses. La existencia de un sistema de carrera profesional puede ayudar a conseguir ese equilibrio, además de ofrecer otras ventajas:

1-De cara a la organización: una contribución importante a la supervivencia y expansión dentro de la empresa de los talentos tan necesarios en un entorno como el actual. De hecho, las organizaciones con sistemas de desarrollo y carrera profesional, tienen más oportunidades de captar, retener y desarrollar personas válidas y comprometidas con la organización, así como planificar de forma más eficiente sus recursos humanos para ajustarlos mejor a su estrategia. En los procesos de selección los entrevistadores suelen aludir a la carrera profesional de la empresa cuando definen las características óptimas de la misma.

2-De cara al profesional: Le permite realizar un seguimiento y orientación de sus propios planteamientos de carrera profesional. El empleado puede planificar su propio desarrollo, ya que sabe con antelación lo que se le va a exigir y hasta donde quiere o puede llegar.

7. Conclusiones

Se ha realizado una aproximación al concepto de carrera profesional en organizaciones complejas como la sanidad, realizando una comparación entre modelo clásico y actual de carrera y señalando que la carrera profesional es un concepto de desarrollo continuo, de hecho dicha denominación podría cambiarse por trayectoria profesional continua.

En el análisis realizado hasta ahora sobre motivación y necesidades, hemos querido partir desde una perspectiva muy global y general para llegar a lo más específico, así como transmitir y sensibilizar a los lectores de este artículo, que las organizaciones sanitarias están experimentando cambios sociológicos sin precedentes en su historia.

Potenciar los conocimientos y el aprendizaje a través de una continua formación de los trabajadores y por último, incrementar el compromiso para mejorar el desempeño y la retención es una tarea prioritaria de las organizaciones sanitarias. Las altas expectativas de los nuevos trabajadores del entorno sanitario, el deseo de equilibrio entre vida personal y laboral, la mayor movilidad y las nuevas formas de trabajo, crean una gran presión a las organizaciones sanitarias para mantener a los empleados motivados y comprometidos con los objetivos de la organización y las organizaciones de talento suelen utilizar políticas innovadoras para gestionar a sus trabajadores (flexibilidad, dirección por objetivos, carrera profesional, etc.).

La conclusión de lo expuesto es que la carrera profesional es sin duda alguna un elemento de motivación y satisfacción, un concepto en permanente desarrollo en nuestro llamado estado del bienestar. Pero la eficacia de una carrera y la eficacia de un puesto individual que va asociada a la primera se derivan de la habilidad de la organización para integrarle en el desarrollo de dicha carrera profesional, sin olvidar la sostenibilidad económica de la puesta en marcha de un modelo de carrera profesional en la situación de crisis actual. Esta tarea es hasta el momento una asignatura pendiente en el SNS.

8. Referencias bibliográficas

- Adams, J. S. 1965. "Inequity in Social Exchange". Pgs. 267-299 en *L. Berkowitz advances in experimental social psychology*. Nueva York: Academic Press.
- Bandura, A. 1982. "Determinismo recíproco". Pgs. 226-249 en *Teoría del aprendizaje social*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Bandura, A. 1986. "Incentive motivators". Pgs. 228-282 en *Dovils foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Carnoy, M. 1999. "Una Definición de la globalización". *Leviatán: Revista de Hechos e Ideas*, pgs 77-78: 59-62.
- Consultoría i Gestió, S.A. y Sanofi Aventis. 2007. *Proyecto de Investigación sobre reinvencción del Hospital*. Barcelona: Consultoría i Gestió; Sanofi Aventis.
- Deci, E. L. y Vroom, V. H. 1992. *Management and motivation: selected readings*. 2nd ed. Londres: Penguin Books.
- E. Locke y Lathman G.P. 1990. "Goal Setting Theory". Pgs. 1-26 en *A Theory of goal setting and task performance*. Englewood cliffs: Prentice hall.
- España. 2003. "Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud". Boletín Oficial del Estado 301: 44742-44763, 17 de diciembre de 2003.
- Esping-Andersen, G. 2000. "Estados de Bienestar y Familia". Pgs. 731-744 en *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid: Editorial Civitas.
- Gattiker, Urs E. y Larwood, L. 1988. "Predictors for managers career mobility, success and satisfaction". *Human Relations*, 41 (8): 569-591.
- González-Ripoll Garzón, José J. 2003. "La carrera profesional del médico de familia". *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, 1(2): 235-273.
- Ortún Rubio, V. 2007. "Los incentivos para la mejora de la calidad en los servicios de salud". *Revista de Calidad Asistencia*, 22(1): 1-6.
- Osca Segovia, A. 2004. *Psicología de las Organizaciones*. Madrid: Sanz y Torres, S.L.
- Pérez Rubio, J.A. 1997. "Motivación y satisfacción laboral: Retrospectiva sobre sus formas de análisis". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 80: pgs 133-167.
- Sen, A. 2010. *La Idea de la justicia*. Madrid: Santillana Ediciones Generales
- Steers, R. M y Porter, L. W. 1991. *Motivation and work behavior*. Madrid: Mc Graw- Hill.
- Tolman, E. C. 1967. "Behaviorism- Wherefore and what Sort". Pgs. 290-302: 414-432 en *Purposive Behavior in Animals and Men*. New York: Appleton-Century-Crofts.

RESEÑA

Josefa Fombuena Valero, (coord). El Trabajo Social y sus
instrumentos. Elementos para una interpretación *a piacere* /
Instruments for Social Work. Elements for a *piacere* performance.
Valencia, Editorial Nau Llibres 2012

Reseña realizada por Lucas Puig Navarro

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.8>



Reseña:

Resulta sencillo, tras la lectura de esta obra, adivinar que tanto la autora/coordinadora como el resto de los autores no son solo trabajadoras/es sociales experimentados en la práctica, sino también investigadores en activo. El libro hace referencia a un trabajo social clásico y contemporáneo, a instrumentos para el trabajo social, aunque no sólo. **El trabajo social y sus instrumentos. Elementos para una interpretación a piacere** es un libro coordinado por la profesora Fombuena, de la universidad de Valencia, a la que acompañan siete investigadores y/o profesionales prestigiosos. Son Miguel Miranda, Xavier Montagud, Esperanza Molleda, Pilar Munuera, Irene de Vicente, Antonio López Peláez y Sagrario Segado. El prólogo escrito por Rafael Aliena, director de la colección, presenta una obra colectiva en la que se deja espacio para todas las individualidades, sugiriendo una interpretación *a piacere*.

La obra se inicia bien cimentada, hace referencia a equilibrio, armonía y contención, tal como se pudiere hablar en la antigua Grecia, conceptos alcanzables mediante la *sophrosyne* (templanza). Una de las palabras que más veces podemos encontrar en los diferentes capítulos es *holístico*. Difícil es no asociar esta palabra a la corriente estructuralista, así pues encontramos referenciados en esta obra algunos autores representativos de la citada corriente como Lacan y otros como pudieren ser Althusser y Foucault que convivieron con ella. Las referencias a la ética y la eficacia tampoco se hacen esperar, generan además una amplitud de campo mediante la interacción con el otro y la relación de ayuda.

En dos ocasiones, en el capítulo escrito por Josefa Fombuena (La técnica y el otro en trabajo social) y en el de Irene de Vicente (La supervisión profesional. Más allá de la suma de oportunidades), encontramos referencias hacia *lo que no es (o no debería ser)* respecto al trabajo social y la supervisión profesional. Ello supone un esfuerzo adicional, en determinados casos, para desmitificar o clarificar situaciones viciadas y erróneas que cotidianamente quedan adscritas a la práctica profesional. El trabajo social quedará definido como *una posibilidad*, mientras que la supervisión se entenderá como *una revisión de la práctica*. Supervisión como un espacio abierto de continuo cambio y construcción, abriendo campo a lo imprevisible, teniendo/adquiriendo una visión más holística de las situaciones.

De igual manera, Josefa Fombuena saca a la luz las, siempre comprometidas, polémicas clásicas y contemporáneas. Al hilo de estas polémicas cabe resaltar que toda la obra versa entre lo clásico y lo contemporáneo, ya que no son pocas las ocasiones, en trabajo social, en se pierde el sentido al dejar de lado lo clásico y centrarse, exclusivamente, en lo contemporáneo, lo que supone una pérdida de identidad o, citando a Ch. Taylor, de autenticidad.

La fundamentación socio-cultural de la Europa postmoderna ocupa parte de las páginas del libro, el cambio de las sociedades tradicionales a las contemporáneas occidentales y como ello repercute en las diversas formas del trabajo social queda claramente reflejado (Capítulo de Fombuena, El sentimiento de justicia en la vida cotidiana). De igual manera que las distintas formas de justicia, haciéndose eco la justicia familiar (cabría citar las dicotomías de N. Bobbio entre lo privado y lo público) dónde la legitimidad y la lealtad se establecen de forma generacional, existe un continuo reconocimiento del otro estableciéndose, verdaderas, relaciones de justicia, remarcaremos, en el ámbito privado, no siempre trasladándose a lo público, donde encontramos una absoluta primacía de la razón instrumental, individualista, que conlleva la disolución de horizontes morales, mientras que en el ámbito familiar prima la ética frente a la ley. En ése mismo ámbito toma parte el trabajo social, legitimándose ante la sociedad, justificándose ante las causas que considere injustas y actuando proactivamente sobre ellas, con lo que vendría a ser una intervención social ética. Aún a pesar del paradigma neoliberalista en el que nos encontramos, el malestar profesional tiende a generalizarse por parte de usuarios, profesionales e instituciones que no pueden asegurar la universalidad del bienestar. Ante estas, adversas, situaciones se plantean intervenciones referentes a la praxis a realizar, comprometiéndose además con "actos profesionales".

En el siguiente capítulo (Remontarse a las fuentes), Miguel Miranda sostiene que desde el trabajo social, la intervención tiene que ser psicosocial. Realiza una defensa de la histórica M. Richmond como no asistencialista, insistiendo en la imposibilidad de realizar una intervención excluyente, que aisle al individuo de su entorno. Se apoya en G. Hamilton, quién veía al hombre como un ser biosocial, para continuar con esta tesis.

Los límites de la intervención es el hilo conductor del capítulo de Xavier Montagud (Aproximación a los límites de la intervención social. Obstáculos y dificultades epistemológicas). Resulta especialmente interesantes puesto que, en trabajo social y en las disciplinas en las que intervienen las relaciones humanas, conviene plantear el dinamismo y la exclusividad de las intervenciones, lo que compromete ciertos criterios de racionalidad técnica, por lo que sería preciso obrar con estrategias (*tekhné*) para lograr el éxito en la intervención social (*areté*). Por esta razón resulta preciso un intercambio más fluido entre los teóricos del conocimiento (académicos) y aquellos que realizan diariamente práctica, si se sigue separando difícilmente se pueden obtener resultados deseados, ni por una ni por la otra parte, cuando los medios pudieren parecer diferentes pero siendo el fin el mismo, el éxito de la intervención social. Ante estas dos vertientes queda definido un enemigo común, el *escepticismo*.

La obra recoge técnicas como la entrevista, la visita a domicilio (a cargo de Esperanza Molleda) y la elaboración del informe social (El informe social: imagen de la intervención psicosocial en la documentación profesional del trabajador social, a cargo de Pilar Munera), dándoles la importancia que tienen en la intervención del trabajador social, es decir toda. Con frecuencia se olvida el propósito de estos instrumentos, mecanizándose su ejecución, lo que conlleva una posible mala praxis, pudiendo desencadenar insalvables perjuicios tanto para la demanda, como para el usuario y el propio profesional. Aparece recogido el Diario profesional, instrumento que se suele recomendar a los estudiantes en prácticas pero que no siempre el/la profesional tiene a bien utilizar a pesar de su reconocida utilidad para realizar una supervisión y/o autocrítica.

Munuera resalta la importancia del "empowerment" en el capítulo dedicado a la mediación, para revalorizar actuaciones en las diferentes escuelas o modelos transformativos. Esto conlleva el encuentro y la comunicación, según Munera, cosa que no se consigue, al mismo nivel, con otros instrumentos como la conciliación, el arbitraje y la negociación. Además cabe resaltar que la mediación puede "humanizar" a las personas en sus interacciones.

La perspectiva de un reflote del trabajo social comunitario es tratado con gusto en las últimas páginas del libro. Antonio López Peláez y Sagrario Segado proponen en el capítulo dedicado a la intervención comunitaria (Personas, grupos, sociedades: perspectivas para la intervención social comunitaria en el siglo XXI), estrategias para legitimar a la comunidad en las que los y las profesionales del trabajo social han de asumir un papel activo, no solo como gestores, ni dinamizadores, sino como investigadores de una disciplina tan reciente como el trabajo social (Capítulo de López y Segado: Teoría, método y práctica: perspectivas sobre la investigación el ámbito de la intervención social). Esto supone, en cierta medida, una reinención de la profesión, aunque como bien queda especificado a lo largo de la obra, sin perder en ningún momento la referencia de los clásicos. Se cita largamente a Japón como

ejemplo de sociedad comunitaria, tratándose temas de dignidad, respeto a los demás, empezando por el de uno hacia sí mismo.

La relectura al pasado se repite en varias ocasiones en la obra, no solo hacia los ancestros del trabajo social, sino también analizando como otras sociedades organizaban la ayuda mutua, entrando de pleno la profesión explicando y reclamando la cietificidad y la practicidad.

En conclusión y volviendo al inicio para ello vemos como Nau llibres pone un auditorio en el que el director Aliena cede su batuta a Josefa Fombuena, quien ejerce como autora, regidora y concertino, para que la obra transcurra en perfecta armonía entre los *ad libitum*, *a piacere* y/o *a capriccio* que cada uno de los ocho solistas decide interpretar, sin desafinar ni una sola vez y con el acompañamiento del resto mientras realizan su, brillante, interpretación.

RESEÑA

Michel Wieviorka. Una sociología para el siglo XXI / Neufleçons de sociologie, Barcelona, UOC Ediciones 2011

Reseña realizada por Antonio Álvarez Benavides

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.9>



Reseña:

Nos encontramos ante el último libro publicado en español por Michel Wieviorka, que antes fue publicado en Francia bajo el título de *Neufleçons de Sociologie*. Este autor francés se encuentra entre los científicos sociales más reputados a nivel global, siendo en la actualidad presidente de la Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme, catedrático de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París y antiguo presidente de la Asociación Internacional de Sociología. Todo ello unido a que el libro es además prologado por Manuel Castells, hacen que resulte casi imprescindible su lectura por parte de cualquier científico social.

El libro parte de una realidad epistemológica que llevan observando los científicos sociales desde hace varios años, la crisis de la sociología, y por extensión de las ciencias sociales contemporáneas. Esta crisis se debe principalmente a la disolución de los paradigmas clásicos y de las instituciones sociales que surgieron en la modernidad y, por tanto, durante el nacimiento y desarrollo de las ciencias sociales. Precisamente este es el hilo conductor del libro, la crisis de las ciencias sociales, que tanto el autor como el prologuista definen como mutación, es decir, que más que una decadencia de las ciencias sociales contemporáneas, nos encontramos ante la transformación de la sociología como ciencia. Michel Wieviorka ya abordó estas transformaciones en una obra colectiva titulada *Les Sciences Sociales en Mutation*, en la que reconocidos autores de distintos campos de las ciencias sociales analizaban las transformaciones más notables de sus ámbitos de investigación. En este caso es Michel Wieviorka el que analiza la mutación de las ciencias sociales revisando varios de los temas centrales que han definido su trabajo científico durante las últimas tres décadas, como el racismo, la violencia o la teoría del sujeto, pero también introduciéndose en alguno de los debates más relevantes de las ciencias sociales contemporáneas.

El libro se estructura en tres partes y a su vez cada parte se divide en tres capítulos. En la primera parte del libro encontramos el posicionamiento teórico del autor entorno a los debates epistemológicos de los científicos sociales contemporáneos. En la segunda parte nos situamos en el nivel de los actores sociales, en la transformación de los referentes subjetivos, de las identidades y de las grandes instituciones de la modernidad. Por último, en la tercera parte, Wieviorka analiza las implicaciones de las dos partes anteriores en el campo de trabajo por el que es más conocido: la violencia y el racismo.

Respecto al debate epistemológico de las ciencias sociales contemporáneas Wieviorka retoma la teoría del sujeto de Alain Touraine. Para Wieviorka una de las características principales del tiempo presente es la centralidad del sujeto, una centralidad que no es nueva pero que se configura como elemento fundamental para las ciencias sociales contemporáneas. Las grandes corrientes ideológicas de ordenación social dejan paso a los procesos de subjetivación, a través de los cuales los individuos se transforman en actores mediante la asociación de su libertad afirmada y de su experiencia vivida, asumida y reinterpretada. El sujeto es el esfuerzo de transformación de una situación vivida en acción libre (p.22). Es decir, que si las demandas de reconocimiento y de visibilización social se hacían antes a través de sistemas ideológicos de adscripción o de rechazo, que marcaban las pautas de la acción social, en la actualidad se han multiplicado los referentes y los actores acuden a lo personal y a lo subjetivo para identificarse y, al mismo tiempo, para construir lo socialmente deseable. Esta centralidad del sujeto se explica también a través de la transformación de los marcos de referencia clásicos. Así entramos en el segundo capítulo, el pensamiento global. La globalización es una nueva categoría de análisis científico que sirve como marco de referencia para el florecimiento de nuevas formas de ser y de actuar. Las lógicas planetarias han multiplicado las informaciones, los conocimientos, las ideas, y por tanto, los referentes a través de los cuales los individuos se identifican de una manera individual y colectiva. Los procesos de subjetivación son una muestra de que en la actualidad los miembros de una comunidad se rigen más por lógicas de producción que por lógicas de reproducción, es decir, que la adscripción a un grupo no depende de la asunción monolítica de ciertas características identitarias, sino más bien de la producción personal de lo que significa e implica la filiación a un grupo social o a una comunidad. Todas estas transformaciones empujan a la necesidad de plantearse cuál es el papel de la sociología y de los científicos sociales, asunto que ocupa el tercer capítulo de esta primera parte. Según Wieviorka el científico social debe producir conocimiento a través de la experiencia, por lo que debe utilizar un método de investigación a través de distintas metodologías. Estas metodologías han variado a lo largo de la historia determinando la relación del investigador con el objeto investigado. Para Wieviorka el investigador debe profesionalizarse, es decir, trabajar como un científico y no como un intelectual. Esto se traduce en que el sociólogo tiene un compromiso social, que normalmente se ha vinculado con el ámbito político, pero que debe trasladarse a la esfera pública. En este sentido Wieviorka propone "la intervención sociológica", creada por Alain Tou-

rairie, como el método de investigación social en el que el conocimiento se produce con los actores sociales, y que cumple con el compromiso científico y con el compromiso público del investigador social.

En la segunda parte del libro Michel Wieviorka analiza estas transformaciones en lo colectivo. En el primer capítulo aborda los movimientos sociales clásicos y contemporáneos. Según Wieviorka tanto el marxismo como el funcionalismo interpretaban los movimientos sociales como una acción social colectiva que se oponía a un adversario social, la acción social era instrumental pues se orientaba a la lucha por el control político. Sin embargo, existe otra forma de entender los movimientos sociales, desde el punto de vista del sujeto, afirmando que los actores sociales definen sus acciones y el significado de éstas, especialmente en situaciones de dominación (p. 92). El deseo de reconocimiento, que tiene una importante carga cultural, se ha configurado como el elemento articulador de los nuevos movimientos sociales inscritos en lógicas que sobrepasan el marco del Estado-nación y que, por tanto, difuminarían el adversario social contra el que, según las teorías de la acción instrumental, surgiría el movimiento social. Las demandas de reconocimiento de las diferencias regionales, culturales o étnicas, que son abordadas en el segundo capítulo, son centrales en estos movimientos sociales y cuestionan tanto el orden mundial, como el nacional y el global. El debate multiculturalista, que surge por las reivindicaciones de las minorías nacionales en Canadá, cobra un papel central en el ámbito del Estado-nación, pero también en el ámbito planetario, debido a la globalización de las demandas de reconocimiento y de diferencia. Todo ello es claramente observable en el fenómeno de las migraciones transnacionales. Las migraciones transnacionales, las diásporas, el mestizaje, el nomadismo son procesos sociales que han transformado instituciones modernas como la nación, la historia o la identidad. En el tercer capítulo Wieviorka hace un repaso de cómo estas instituciones dejan de ser los marcos de referencia en los que los individuos se reconocían. La identidad colectiva se transforma en una elección personal, que además es contingente, por lo que la nación, que se caracterizaba por ser una entidad construida por un grupo social dominante, deja de ser la fuente principal de identificación de los individuos. De esta manera, la historia se vuelve reflexiva, se reinterpreta a partir de la memoria, es decir, a través de aquellos elementos subjetivos que conforman la historia de un colectivo y que generalmente no aparecen en las historiografías oficiales.

Por último, en la tercera parte del libro, el autor reflexiona sobre la utilidad de la herramienta analítica que constituye el sujeto, el pensamiento global, la transformación de las instituciones clásicas, etc. en relación con la violencia. Según Wieviorka no es posible tratar la violencia sin hacer intervenir, y de diversas formas, las ideas del sujeto o de la subjetividad (p. 171). Existen tres perspectivas clásicas de análisis de la violencia, una que la relaciona con una conducta de crisis, otra que insiste en su carácter instrumental y racional, y una tercera que la relaciona con la cultura. Frente a éstas, Wieviorka propone distintos tipos de sujetos violentos que

surgen de distintos procesos de subjetivación: el *sujeto flotante*, que al no poder convertirse en actor utiliza la violencia; el *híper-sujeto*, que transforma su falta de sentido en convicciones ideológicas, míticas y religiosas que implican violencia; el *no-sujeto*, que actúa de manera violenta sin comprender su subjetividad; el *anti-sujeto*, que no reconoce al otro su derecho a ser sujeto y solo se puede construir a través de la negación del otro; y el *sujeto en supervivencia*, que con anterioridad a toda agresividad siente amenazada su existencia y su conducta es violenta para asegurar su supervivencia. Otra de las características de la violencia es que en la actualidad es también global, y un ejemplo de ello es el terrorismo global, como recoge el autor en su segundo capítulo. Los atentados del 11S marcan un antes y un después en la forma de abordar el terrorismo, que tiene unas características que sobrepasan el nacionalismo metodológico, y que por tanto, debe ser analizado teniendo en cuenta la perspectiva global y las transformaciones que el autor va mencionando a lo largo del libro. Lo mismo sucede con el racismo, que ocupa el último capítulo. De la misma manera que los actores reclaman sus diferencias, también son discriminados a partir de esas nuevas diferencias. La cultura se convierte en el elemento articulador de este nuevo racismo, que siguiendo la lógica del autor, tienen tanto referentes locales como globales.

Nos encontramos, en definitiva, ante una sociología que pretende mostrar la centralidad de los actores sociales tanto en la producción de lo social, como en el sentido que se da a esta producción. Esta sociología se hace con los sujetos, no para ellos, por lo que deja de lado las ideologías para introducir la reflexividad en el marco de análisis. Al encontrarse esta reseña en una publicación de trabajo social, la perspectiva de análisis de Michel Wieviorka cobra una relevancia especial para los trabajadores sociales, primero porque da cuenta de la transformación de su marco referencial de análisis y de trabajo, pero sobre todo porque pone en alza uno de los principios fundamentales de esta ciencia social: la producción del conocimiento con los actores, sobre el terreno, a través de las prácticas y del sentido que los propios actores sociales les dan a éstas.

RESEÑA

Sonia Calaza López, "Garantías constitucionales del proceso judicial español" / "Constitutional rights of the judicial Spanish process", Madrid, Ed. Colex 2011

Reseña realizada por Antonio Fernández de Buján, Catedrático de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.10>



Reseña:

Sonia Calaza López, Profesora Titular de Derecho Procesal y Vicedecana de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ha publicado, recientemente, un trabajo titulado "Garantías constitucionales del proceso judicial español".

Este ensayo ha sido elaborado en el marco de tres Proyectos de investigación: "La Reforma de la Justicia Penal" del Ministerio de Ciencia e Innovación, con referencia SEJ 2007-62039, bajo la dirección del Prof. Gimeno Sendra; "La Jurisdicción Voluntaria: un mandato legislativo pendiente de cumplimiento. Cuestiones generales", Ministerio de Ciencia e Innovación, con referencia DER 2008-06460-C02-01, bajo la dirección del Prof. A. Fernández de Buján y "Stop Hate Crimes in Europe", Programa Justicia Penal, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea, con referencia JLS/2009/JPEN/AG, bajo la dirección de la Profra. Quesada Alcalá.

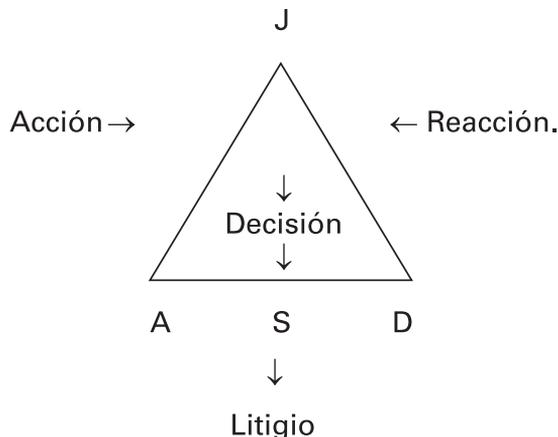
El proceso constituye, según expone la autora, el instrumento de la Jurisdicción al que acuden los particulares una vez han decidido ejercitar el derecho de acción o derecho a la tutela judicial efectiva. Ahora bien, este instrumento del derecho a la tutela judicial efectiva ha de venir precedido, generalmente, por la existencia de un conflicto intersubjetivo o social, puesto que el proceso, tal y como ha destacado Alcalá-Zamora no surge, so pena de encerrarnos en un círculo vicioso, del propio proceso, sino de una situación extra y meta procesal, que él está llamado de canalizar y resolver.

Esta situación de litigio o conflicto, que constituye generalmente el antecedente inmediato del proceso podría ser solventada de acuerdo con otros mecanismos de solución de controversias. Estos mecanismos son la “autodefensa” o “autotutela”; consistentes en la imposición de la solución de forma coactiva por la parte más fuerte y descartado en la actualidad, y la “autocomposición”; mediante la cual, bien ambas partes mediante acuerdo mutuo, bien una de ellas por sacrificio o resignación, deciden poner fin al litigio planteado. Así, pues, una vez acontecido el “conflicto”; y tratándose de materia disponible, todavía puede acontecer que las partes lleguen a un acuerdo, sin necesidad, por tanto, de acudir al proceso. Ahora bien, si esto no aconteciese y, al menos, uno de los particulares, ofendidos o perjudicados por el conflicto, decidiese hacer uso de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, entonces habría de “instrumentar” dicho derecho a través del proceso.

El proceso comienza con la demanda y finaliza, normalmente, con la sentencia, de tal suerte que bajo la noción “proceso” se ampara todo el recorrido de los particulares, desde que deciden ejercitar su derecho a la tutela judicial efectiva hasta la obtención de la resolución judicial, en la que los Jueces y Magistrados, titulares de la Jurisdicción, vienen obligados a solucionar, por razón de su oficio, con la debida imparcialidad, los conflictos ante ellos planteados.

El proceso ha sido representado, de manera gráfica, por Alcalá-Zamora en un triángulo, dónde tienen cabida tanto los sujetos intervinientes en el orden y posición que les corresponde (así, actor, con su imprescindible acción y demandado, con su eventual reacción, situados en las bases y ante el Juez, que aparece representado, como un tercero *supra* partes, en la cúspide), como el objeto litigioso (o conflicto que media entre las partes materiales) y, naturalmente, la necesaria “imparcialidad”, “objetividad” y “neutralidad” del Juez o Tribunal llamado a resolver la contienda.

Este gráfico es el siguiente:



La línea A-D, base del triángulo, representa el litigio entre las partes. Los lados A-J y D-J representan, por su parte, la acción (indispensable) y la reacción (eventual), respectivamente, mediante las que las partes se dirigen al Juez. La línea S-J representa la imparcialidad con que el Juez se debe pronunciar sobre el litigio.

En una línea de reflexión similar, Prieto-Castro ha destacado que tan sólo habrá “proceso” allí donde coincidan las notas que en el curso de los siglos han ido perfilándose como tal, esto es, allí donde exista un órgano independiente en su función, con partes justiciables en igualdad de postura por lo que a ataque y defensa se refiere, con deberes y derechos previamente señalados y teniendo la garantía de la seguridad del Derecho que se pronuncia en definitiva.

La autora comienza su ensayo, con el análisis del concepto, fundamento y caracteres del proceso, para acometer, inmediatamente después, un breve estudio sobre su evolución histórica.

La Profesora Calaza estudia, a continuación, la naturaleza jurídica –Teoría del proceso como contrato o cuasi-contrato; Teoría del proceso como relación jurídica; Teoría del proceso como situación jurídica; Teoría del proceso como institución jurídica –y la función del proceso – función del proceso como satisfacción jurídica; función del proceso como instrumento de la Jurisdicción para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva–.

Inmediatamente después, en el capítulo titulado “Constitución y proceso” analiza las garantías constitucionales y los principios inherentes al “instrumento” de la Jurisdicción para la realización de la Justicia en que consiste el proceso.

Esta monografía – séptima de la Profa. Calaza – encuentra su complemento en el trabajo publicado, a continuación, por la misma autora, en Dykinson, bajo el título “El binomio procesal. Derecho de acción-Derecho de defensa. Desde la concepción clásica romana hasta la actualidad”.

La publicación de ambos trabajos, escritos con las notas de rigor, originalidad y precisión en la utilización del lenguaje, que caracterizan como una seña de identidad toda la obra de la autora, constituye una aportación de gran importancia, en un momento como el actual, en el que los operadores jurídicos requieren volver a los principios procesales, una y otra vez, tanto a la hora de elaborar, como a la de aplicar las distintas normas de enjuiciamiento.

RESEÑA

Almudena Moreno Mínguez, Antonio López Peláez y
Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo. La transición de los jóvenes
a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía / Young people
and transition to adulthood: Economic crisis and late emancipation.
Colección Estudios Sociales, Núm. 34, Barcelona: Fundación la Caixa

Reseña realizada por Julio Casal

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.11>



Reseña:

El futuro de nuestras sociedades depende en parte de cómo los jóvenes se integren en la vida adulta a través de la inserción laboral, la formación de la familia o la independencia residencial. Precisamente este libro recoge los resultados de un proyecto basado en el análisis de cómo los jóvenes españoles realizan las transiciones formativas, laborales y familiares desde una perspectiva europea comparada en tiempos de crisis. Si bien se han escrito numerosos libros y artículos sobre los jóvenes desde diferentes perspectivas, sin embargo son escasos los estudios comparados que han abordado en su conjunto la complejidad de este fenómeno. Este libro tiene el mérito y el privilegio de acercarse a este tema desde una perspectiva teórica y metodológica innovadora que integra diferentes facetas de las transiciones juveniles. Y que toma en consideración las políticas sociales destinadas a los jóvenes. Específicamente, desde la perspectiva del Trabajo Social y los Servicios Sociales, muestra empíricamente una de las características del estado del bienestar español: la invisibilidad de los jóvenes como colectivo. Una invisibilidad que se manifiesta en la escasa relevancia que tiene la juventud como sector de referencia al analizar los datos del SIUSS.

Desde un enfoque comparado, el libro trata de identificar las características que definen la condición juvenil en España en las trayectorias transicionales. El objetivo básico de este estudio ha consistido en presentar los condicionantes económicos,

individuales, culturales e institucionales en los que se produce la adquisición de la autonomía e independencia de este grupo de población en una situación de crisis económica, con el fin de poder explicar adecuadamente la incidencia de dichos factores, tanto en los propios sujetos como en los gestores políticos y la sociedad en general. El método utilizado para dar respuesta a este objetivo se ha basado en análisis estadísticos de datos secundarios procedentes de fuentes nacionales e internacionales.

El principal argumento de este libro parte de la asunción de que la vulnerabilidad que caracteriza a los jóvenes españoles, acrecentada por la recesión y la reducida cobertura institucional, ha tenido una incidencia limitada en la emancipación familiar, que tiende a estabilizarse. Esto se debe a que sus historiales ya venían marcados desde hace tiempo por la precariedad (causada a su vez por el deterioro de las condiciones laborales) y por la dependencia familiar (con la consiguiente demora en la salida de la casa de los padres).

En el primer capítulo se contextualizan y analizan críticamente los diferentes enfoques teóricos existentes sobre las transiciones a la vida adulta, con el fin de presentar la articulación del marco interpretativo que hemos adoptado. En el segundo capítulo analizamos comparativamente las expectativas y actitudes de los jóvenes europeos ante los diferentes marcadores que definen la condición de «adulto», tales como tener pareja, ser padres e integrarse en el mercado de trabajo. Asimismo, se hace un análisis comparativo de los estilos de vida familiar o la situación formativa y laboral de este colectivo en Europa. En el tercer capítulo se analizan las pautas de comportamiento a través de la evolución temporal de la emancipación familiar de los jóvenes españoles por grupos de edad, sexo y procedencia. Se analizan también los indicadores referidos a las tipologías familiares. En el cuarto capítulo se estudian específicamente las variables clave que afectan a la vulnerabilidad de los jóvenes en los procesos de emancipación: la formación, el empleo, la salud y las situaciones de pobreza. El objetivo básico ha sido constatar si existen desigualdades en función del género, la edad y la nacionalidad, y cómo afectan a las transiciones juveniles. En el quinto capítulo se repasan brevemente las políticas sociales destinadas a los jóvenes en Europa y en España desde la perspectiva de los servicios sociales. Aquí se profundiza en esta temática desde una doble perspectiva: en primer lugar, analiza las prioridades y los recursos disponibles para los jóvenes, y en segundo lugar, evalúa el lugar que ocupan estos en las políticas de juventud y en los servicios sociales, para analizar finalmente el papel real de estas actuaciones en las transiciones juveniles. Finalmente el libro concluye con una serie de recomendaciones destinadas a orientar futuras políticas de juventud favorecedoras de las transiciones juveniles.

En definitiva este libro es de gran interés para todos aquellos académicos interesados en la investigación sobre los jóvenes, así como para cualquier profesional y público en general preocupado por la situación de los jóvenes y en el futuro más

inmediato de los mismos, como colectivo clave para la cohesión social en un contexto de crecientes incertidumbres sociales y económicas.

RESEÑA

Inmaculada Vivas Tesón, Más allá de la capacidad de entender y querer. Un análisis de la figura italiana de la administración de apoyo y una propuesta de reforma del sistema tuitivo español / Beyond the capacity to understand and wish. An analysis of the Italian institution of support administration and a proposal for reform of the Spanish protection system, Olivenza (Badajoz), FUTUEX (Fundación para la promoción y apoyo a las personas con discapacidad), 2012.

Reseña realizada por Ángeles Martín Rodríguez

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.4.12>



Reseña:

The publication we have reviewed has been awarded First Prize by the State Observatory for Disability and published by the Foundation for the Promotion and Support of Persons with Disabilities (FUTUEX), on paper and digitally on the portal of the Observatory (<http://www.observatoriodeladiscapacidad.es/informacion/documentos/18181>).

This work is the result of research carried out at the “Ugo Natoli” Department of Private Law of the University of Pisa (Italy) by Inmaculada VIVASTESON, tenured lecturer in Civil Law at the University of Seville and it is about one particular Italian institution, the *amministrazione di sostegno*. The entire study is abundant in rich bibliographical information and first-hand interpretation of case law, which is undoubtedly conveyed throughout its pages.

Following transposition by the Spanish legal system of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted in New York on the 13th

December 2006, the author's aim is to assess whether our domestic Law has adopted the principles and values of this International Treaty. She contemplates whether the protection mechanisms we have in place (particularly, legal incapacitation and the protection system) respond to the social model of disability found in Article 12 of the UN Convention and whether it can be moulded to all situations of debility in which dependent persons may find themselves.

In search of plausible alternatives put forward by other countries modernising their legislation seeking to respond to new social challenges and which could eventually be adopted by our legal system, Vivas Tesón focuses on the study of the Italian institution of protection, the "*amministrazione di sostegno*" (which could be translated as "*support administration*"). This institution is aimed at protecting the individual more than their property, which, in the opinion of the author, Spanish legislators must pay special attention to given that this institution is in perfect harmony with the UN Convention (despite outdated it), particularly with recognition in its Preamble (letter n) that "*the importance for persons with disabilities of their individual autonomy and independence, including the freedom to make their own choices*" and with its "*in dubio pro capacitas*" guiding principles and "*minimal intervention*".

In Chapter 1, Dra. Vivas Tesón deals with the study of the judicial history and the *ratio legis* of Italian Law 6/2004, from the 6th January, which introduced into articles 404 to 413 of the *Codice Civile*, together with total ("*interdizione*") or partial ("*inabilitazione*") legal incapacitation, the figure of *l'amministrazione di sostegno* or support administration. Having looked at other legal experiences in Europe, particularly the French, Austrian, German, English and lastly, Spanish ones, she discusses the content of the Italian law. Chapter II is devoted to the study of the support administration, analysing, *inter alia*, its terminology, distinctive characteristics and practical problems of delimitation between the support administration and judicial incapacitation.

In the third and final Chapter the author covers the legal system of the Italian protective institution.

Below, Vivas Tesón makes ten observations *de lege ferenda* regarding one, absolutely necessary legislative reform today in the Spanish system of protection for dependent persons or, as the author indicates, those who are not "disabled", but "differently abled".

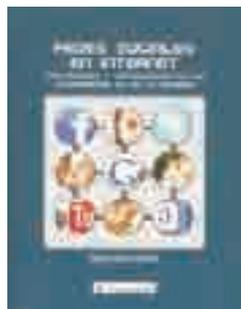
Without a shadow of doubt, this monograph and its distinguished recognition by the State Observatory for Disability contributes to confirming the solid research career of Dr. Inmaculada Vivas Tesón.

NOVEDADES EDITORIALES



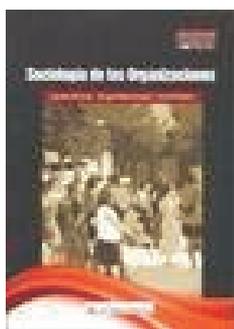
**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.
LA RELEVANCIA DEL
CONSUMIDOR EN
COMUNICACIÓN COMERCIAL
ANALIZADA POR LOS
PLANNERS**

Coordinadora:
Cristina Sánchez Blanco
Nº de páginas: 314
I.S.B.N.: 978-84-7991-313-7



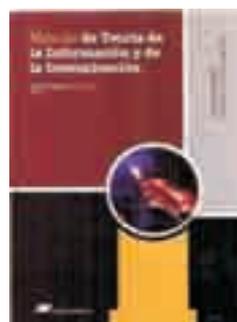
**REDES SOCIALES EN
INTERNET. IMPLICACIONES Y
CONSECUENCIAS DE LAS
PLATAFORMAS 2.0 EN LA
SOCIEDAD**

Autora:
Noelia García Estévez
Nº de páginas: 344
I.S.B.N.: 978-84-7991-359-5



**SOCIOLOGÍA DE LAS
ORGANIZACIONES**
Colección Ciencias Sociales

Autores:
Ignasi Brunet, Ángel Belzunegui
e Inma Pastor
Nº de páginas: 496
I.S.B.N.: 978-84-7991-345-8



**MANUAL DE TEORÍA DE LA
INFORMACIÓN Y DE LA
COMUNICACIÓN**
Contiene DVD
Colección Bolonia

Editor:
Julio César Herrero
Nº de páginas: 494
I.S.B.N.: 978-84-7991-252-9



**SOCIOLOGÍA DE LA CULTURA.
UNA BREVE INTRODUCCIÓN**
Colección Ciencias Sociales

Autor:
Antonio Martín Cabello
Nº de páginas: 296
I.S.B.N.: 978-84-7991-348-9



**MATERIALES PARA LA
INNOVACIÓN EN ESTRUCTURA
DE LA COMUNICACIÓN**
Colección Bolonia

Editor:
Julio César Herrero
Nº de páginas: 912
I.S.B.N.: 978-84-7991-275-8



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>

DE INMEDIATA APARICIÓN

**ECONOMÍA EMPRESARIAL.
ASPECTOS PRÁCTICOS**
Versión Actualizada

Autor:
Santiago Garrido Buj

**HISTORIA DE LA
ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA**

Autoras:
Consuelo Maqueda
Remedios Morán

**HISTORIA Y MODELOS DE LA
COMUNICACIÓN EN EL
SIGLO XXI**

Autor:
Jesús Timoteo

**NUESTROS HIJOS ... QUIEREN
QUERER. PAUTAS PARA UNA
EDUCACIÓN AFECTIVO -
SEXUAL**

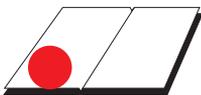
Autores:
Jokin de Irala
Ignacio Gómara

**INTERVENCIÓN DIDÁCTICA
PARA EL DESARROLLO DE LAS
COMPETENCIAS BÁSICAS**

Coordinador:
Antonio Medina

**CONSTITUCIONALISMO
HISTÓRICO ESPAÑOL
7ª Edición**

Autor:
Antonio Torres del Moral



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>



ARTICULOS/ARTICLES

- Regímenes de bienestar y política social por otros medios: un marco analítico / Welfare regimes and social policy by other means: an analytical framework
Rafael Aliena Págs 9-42
- Economic development, family wealth and settlement of the personal life and work / Desarrollo económico, riqueza familiar y conciliación de la vida personal y laboral
María Crespo Garrido Págs 43-61
- Decentralisation and social welfare policy in Spain's autonomic state / El proceso de descentralización en el estado autonómico español y la política del bienestar social
Elena García-Cuevas Roque Págs 63-84
- Familias homoparentales y trabajo doméstico: Implicaciones para la disciplina del Trabajo Social / Homoparental families and domestic work: Implications for the field of Social Work
Marta Ceballos Fernández Págs 85-104
- Realidad organizacional y teletrabajo / Organizational reality and teleworking
Miguel Ángel Mañas Rodríguez, Estefanía Muñoz Alba y Vicente Pecino Medina Págs 105-122
- Sistemas de la democracia sustentable / Sustainable Democracy Systems
Cruz García Lirios, María Montero y López-Lena, José Marcos Bustos Aguayo,
Javier Carreón Guillén y Jorge Hernández Valdés Págs 123-156
- Estado del bienestar, salud y carrera profesional: la carrera profesional como herramienta para mejorar las prestaciones y servicios en entorno de crisis / Welfare state, health and development career: the development career as a performance and services improvement tool in a crisis environment
Raquel M. Pérez-García Págs 157-182

RESEÑAS/REVIEWS

- Josefa Fombuena Valero. EL TRABAJO SOCIAL Y SUS INSTRUMENTOS. Elementos para una interpretación a piacere / Instruments for Social Work. Elements for a piacere performance (por Lucas Puig Navarro) Págs 183-186
- Michel Wieviorka. Una sociología para el siglo XXI / Neufleçons de sociologie (por Antonio Álvarez Benavides) Págs 187-190
- Sonia Calaza López. "Garantías constitucionales del proceso judicial español" / "Constitutional rights of the judicial Spanish process" (por Antonio Fernández de Buján) Págs 191-193
- Julio Casal. La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía / Young people and transition to adulthood: Economic crisis and late emancipation. Colección Estudios Sociales (por Almudena Moreno Mínguez, Antonio López Peláez y Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo) Págs 195-197
- Inmaculada Vivas Tesón. Más allá de la capacidad de entender y querer. Un análisis de la figura italiana de la administración de apoyo y una propuesta de reforma del sistema tutivo español / Beyond the capacity to understand and wish. An analysis of the Italian institution of support administration and a proposal for reform of the Spanish protection system (por Ángeles Martín Rodríguez) Págs 199-200

