



EGUZKI URTEAGA | RODRIGO ANDRÉS | ÁNGELES MARTÍNEZ | M^a INMACULADA LÓPEZ | ALEJANDRO CABELLO
MARÍA PAZ GARCÍA-LONGORIA | REYNA LIZETH VÁZQUEZ | ARNULFO SÁNCHEZ | EVA SOTOMAYOR | YOLANDA DE LA FUENTE
MARTA GARCÍA | M^a LUISA GRANDE | TOMÁS ALBERICH | KARLA SÁENZ | DELIA TÉLLEZ | ANTONIO GUTIÉRREZ

comunitania)

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

ENERO / 2013

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, consúltense 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 Botswana

Howard, Matthew. University of Washington

Brid Featherstone. National University of Ireland, Galway

Bent Greve. Roskilde University

Anneli Anttonen. University of Tampere

Ilse Julkunen. University of Helsinki

Andreas Walther. University of Frankfurt

Neil Gilbert. University of California at Berkeley

Thomas P. Boje. Roskilde University

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

Jean-Pierre Lévy Mangin. University of Quebec

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

Delia Vega Bazán Roncal. Universidad de Trujillo

Graciela Casas Torres. Universidad

Nacional Autónoma de México, UNAM

Grazyna Grudzinska. University of War-

saw, UW

Manuela Guillén Lúgigo. Universidad de Sonora.

Gary Rosenberg. Mount Sinai School of Medicine

Sophia F. Dziegielewski. University of Cincinnati

Lluís 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 5ºI
Madrid 28006
Correo electrónico: universitas@universitas.es
Teléfono y fax: 91 563 36 52

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

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

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

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

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

Declaración de privacidad

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

Privacy Statement

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

INFORMATION ON PUBLISHER, ADMINISTRATION, SUBSCRIPTIONS, DISTRIBUTION AND SALES

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

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

Código ético

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

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>

EVALUADORES COMUNITANIA

Han participado en el proceso de revisión de artículos en el año 2012 (números 4 y 5):

Rafael Acebes Valentín
Rafael Aliena
Antonio Álvarez
Clarissa Arenas Hinojosa
Yolanda Domenech López
María Crespo Garrido
Emilio Díaz de Mera
Mercedes Elices López
Carlos Flores Juberías
Miguel del Fresno
María Paz García-Longoria Serrano
Miguel Gómez Jene
Pedro Grimalt Servera
Manuela Guillén Lugigo
Fernando de Lucas y Murillo de la Cueva
María Dolores López López
Fernanda Moretón Sanz
Amparo Osca Segovia
Enrique Pastor Seller
Francisco Javier Pinilla García
Raquel Pérez García
Manuel Jacinto Roblizo Colmenero
José Antonio Ruíz San Román
Anna M.Sroka
Eva Sotomayor Morales
Pedro A. Tamayo Lorenzo
Silvia Vázquez González
Inmaculada Vivas Tesón
Fátima Yáñez Vivero
Gustavo Zaragoza

ESTADÍSTICAS DE EVALUACIÓN

números 4 y 5:

Artículos recibidos: 25 (100%)

Artículos aceptados: 17 (82,5%)

Artículos rechazados: 8 (17,5%)

Ethical code:

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

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>

COMUNITANIA REVIEWERS

Ourlist of reviewers in 2012
(issues from 4 to 5):

Rafael Acebes Valentín
Rafael Aliena
Antonio Álvarez
Clarissa Arenas Hinojosa
Yolanda Domenech López
María Crespo Garrido
Emilio Díaz de Mera
Mercedes Elices López
Carlos Flores Juberías
Miguel del Fresno
María Paz García-Longoria Serrano
Miguel Gómez Jene
Pedro Grimalt Servera
Manuela Guillén Lugigo
Fernando de Lucas y Murillo de la Cueva
María Dolores López López
Fernanda Moretón Sanz
Amparo Osca Segovia
Enrique Pastor Seller
Francisco Javier Pinilla García
Raquel Pérez García
Manuel Jacinto Roblizo Colmenero
José Antonio Ruíz San Román
Anna M.Sroka
Eva Sotomayor Morales
Pedro A. Tamayo Lorenzo
Silvia Vázquez González
Inmaculada Vivas Tesón
Fátima Yáñez Vivero
Gustavo Zaragoza

EVALUATION STATISTICS

issues from 4 to 5:

Received papers: 25 (100%)

Accepted papers: 17 (82,5%)

Rejected papers: 8 (17,5%)

Sumario/Contents

ARTICULOS/ARTICLES

Estado de bienestar e inversión social en Europa / Welfare State and Social Investment in Europe <i>Eguzki Urteaga</i>	Págs 9-21
Reflexiones sobre el Espacio Público y Participación en las Políticas de Vivienda en Santiago de Chile. Hacia una Práctica Comunitaria / Reflections, on public space and participation in public housing policies in Santiago de Chile. Towards a community practice <i>Rodrigo Andrés Mardones</i>	Págs 23-35
El déficit de transversalidad de género en la Unión Europea / Gender transversality deficit in the European Union <i>Ángeles Martínez Boyé</i>	Págs 37-60
La construcción de la masculinidad y su relación con la violencia de género / The development of masculinity and relationship to gender violence <i>M^a Inmaculada López Núñez</i>	Págs 61-84
Elementos del proceso de mediación que favorecen a su implementación como política social / Elements of the mediation process that benefits implementation as social policy <i>Paris Alejandro Cabello Tijerina</i>	Págs 85-112
La mediación escolar y las habilidades sociales en los estudiantes de educación secundaria. Un estudio en institutos de la región de Murcia / School mediation and social skills students in secondary education. A study in institutes of Murcia <i>María Paz García-Longoria Serrano y Reyna Lizeth Vázquez Gutiérrez</i>	Págs 113-136
La actuación de los jueces estatales como árbitros privados: un problema de orden público / State Judge's acting as private arbitrators: a public policy problem <i>Arnulfo Sánchez García</i>	Págs 137-151
Calidad en los servicios de bienestar en un contexto de crisis económica internacional / Quality in welfare services in a context of international economic crisis <i>Eva Sotomayor Morales, Yolanda De la Fuente Robles, Marta García Domingo, M^a Luisa Grande Gascón y Tomás Alberich Nistal</i>	Págs 153-179
Contexto de la equidad en los servicios de salud / Context of equity in health services in Mexico <i>Karla Sáenz López y Delia Téllez Castilla</i>	Págs 181-199
Los Servicios Sociales en España, puestos a prueba por las personas inmigrantes / Social Services in Spain, tested by immigrants <i>Antonio Gutiérrez Resa</i>	Págs 201-227

RESEÑAS/REVIEWS

Rubén Darío Torres Kumbrián. Trabajo Social con Comunidades y Mujeres Musulmanas: “Diagnóstico de las discriminaciones múltiples” / Social Work with Communities and Muslim women (por Ángeles Martínez Boyé) Págs 229-234

Manuel Herrera Gómez y José Daniel Barquero Cabrero. Redes sociales: de metáfora a paradigma / Social Networks: from metaphor to paradigm (por Salvador Gómez García) Págs 235-236

Djamíl Tony Kahale Carrillo, Protección a las personas en situación de dependencia / Protection of persons in situations of dependency (por Sara Pérez Martínez) Págs 237-239

Estado de bienestar e inversión social en Europa

Welfare State and Social Investment in Europe

Eguzki Urteaga*

* Universidad del País Vasco. eguzki.urteaga@ehu.es

Abstrac:

During the seventies, the economic crisis has questioned the relevancy of the Keynesian policies of reactivation and, in front of the increase of the unemployment, the model of Welfare state restored from 1945 has been widely criticized by the neoclassic economists who were defending offer politics that suppose a reduction of the wage costs and social protection. But, the balance of the neoliberal policies is disappointing to socioeconomic level because, beside not guaranteeing a strong and constant growth, it has extended the social inequalities. If the traditional systems of protection are not totally adapted to the economic and social current context, a new approach of the social policies appears from the beginning of the 2000s that insists on the reorientation of the Welfare states. It is a question of intervening as soon as possible to correct the inequalities and of anticipating the situations of professional exclusion. It is a question equally to favor the gender equality in labor market and to reorganize his careers. This strategy of social investment answers also to the requirements of strong qualification of the post-industrial economy.

Keywords: Welfare state - reform - social politics - social investment - social cohesion.

Resumen:

Durante los años setenta, la crisis económica ha cuestionado la pertinencia de las políticas de reactivación keynesianas y, ante el incremento del desempleo, el modelo del Estado de bienestar instaurado a partir de 1945 ha sido ampliamente criticado por los economistas neoclásicos que defendían una política de la oferta que pasaba por una reducción de los costes salariales y de la prestación social. No en vano, el balance de las políticas neoliberales es decepcionante a nivel socioeconómico ya que, además de no garantizar un crecimiento notable y continuo, ha ampliado las desigualdades sociales. Si los sistemas tradicionales de protección no se adecuan plenamente al contexto económico y social actual, un nuevo enfoque de las políticas sociales aparece a partir del inicio de los años 2000 que insiste en la reorientación de los Estados de bienestar. Se trata de intervenir lo antes posible para corregir las desigualdades y prevenir las situaciones de exclusión profesional. Es cuestión igualmente de favorecer la igualdad de género en el mundo laboral y de reorganizar sus trayectorias y carreras. Esta estrategia de inversión social responde también a las exigencias de fuerte cualificación de la economía posindustrial.

Palabras clave: Estado de bienestar - reforma - política social - inversión social - cohesión social.

Article info:

Received: 20/03/2012 / Received in revised form: 31/08/2012

Acepted: 29/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.1>

0. Introducción

La evolución de las concepciones del Estado de bienestar, su rol y sus misiones, debe ser relacionada con las evoluciones del capitalismo. Nacidos con la revolución industrial, los sistemas de protección social se han desarrollado en congruencia con la industria y el consumo de masas. Mientras que el modelo económico de los Treinta Gloriosos (Fourastié, 1979) es fuertemente cuestionado a partir de la mitad de los años setenta en beneficio del capitalismo financiero, la protección social está acusada de ser una de las causas de la crisis y su adaptación al contexto internacional es preconizada con el fin de que sea menos costosa y más favorable para el empleo. Desde el final de los años noventa, esta visión negativa de la protección social deja lugar progresivamente a un nuevo enfoque (Esping-Andersen, 2002; Esping-Andersen y Palier, 2008) que intenta a la vez responder a las nuevas necesidades sociales y acompañar la mutación del capitalismo hacia una economía del conocimiento basada en la innovación (Aghion, 2010; Aghion et al., 2010) y los servicios (Herzog, 2004).

1. El modelo keynesiano

Los sistemas de seguro social, figura principal del Estado de bienestar en Europa continental, son la emanación y el soporte de la sociedad industrial. Nacen en el siglo XIX con la revolución industrial y su correlato social: la aparición del asalariado¹ (Castel, 1999). Destinados a garantizar la continuidad de la renta de los obreros que han perdido las solidaridades familiares y locales de la sociedad agrícola, permiten simultáneamente a los empresarios asegurarse su fidelidad, la estabilidad y la calidad de su mano de obra.

¹ Los trabajadores se benefician de protecciones legales y reglamentarias cada vez más amplias y se reconoce el rol de los sindicatos. Las políticas económicas y las políticas salariales encuentran su complemento natural en las políticas de protección social. Esta se extiende progresivamente a todas las categorías de la población, asalariadas y posteriormente no asalariadas (Flora, 1986). Los seguros sociales conceden prestaciones cada vez más generosas, dando una legitimidad creciente a la Seguridad social. La idea de solidaridad legitima el sistema de los flujos financieros y de los flujos de prestaciones.

A lo largo de los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el fordismo y los enfoques keynesianos de las políticas económicas permitirán un verdadero incremento del gasto social, ya que pasa del 5% al 25% del PIB entre 1945 y 1979 para el conjunto de los países de Europa occidental. Durante ese periodo, las políticas sociales y económicas parecen reforzarse mutuamente². Los dispositivos de protección social permiten apoyar y reactivar el crecimiento económico: son creadores de empleo; mantienen una capacidad de consumo para aquellos que no pueden trabajar; en la medida en que garantizan una renta, liberan el ahorro de protección y permiten dedicar una parte creciente de la renta al consumo; son igualmente unos instrumentos de reactivación económica, a través de un aumento de las prestaciones sociales o de las creaciones por empleo en los servicios públicos³. El crecimiento económico de los Treinta Gloriosos (1945-1975) se fundamenta, en gran parte, en las interacciones virtuosas entre el desarrollo de la industria de producción de bienes estandarizados de gran difusión, el consumo de masas y la protección social (Flora, 1986).

2. La crítica neoliberal

Con la crisis que se inicia en la mitad de los años setenta y el fracaso de las políticas keynesianas de reactivación, el Estado de bienestar entra en una nueva fase. A lo largo de los años ochenta, se convierte en el punto de mira de las críticas de los economistas neoclásicos (Von Mises, 1975; Hayek, 1998) relevados por los líderes políticos neoliberales. Estos subrayan la necesidad de orientar los esfuerzos, no tanto hacia la demanda (los consumidores) sino hacia la oferta (las empresas y los inversores) reduciendo los costes asumidos por las empresas, especialmente el coste laboral que se incrementaría con las cotizaciones sociales, las rigideces del mercado laboral que impedirían las contrataciones, y las prestaciones sociales demasiado generosas e incondicionales que desanimarían a las personas a buscar un empleo.

² La noción de economía mixta es la palabra clave de esa época (Shonfield, 1967), dado que lo social está considerado como el complemento indispensable de lo económico. El mercado es percibido de manera negativa (*markets failures* como consecuencia de las externalidades negativas o de la competencia imperfecta), mientras que la capacidad de planificación y de intervención del Estado está asociada a ciertas virtudes.

³ Las décadas de la posguerra pueden considerarse retrospectivamente como un “edad de oro” de los Estados de bienestar. Bajo la égida del régimen internacional de Bretton-Woods (1944), los Estados están legítimamente autorizados a constituir unos sistemas económicos productivos y sociales nacionales que escapen parcialmente a las evoluciones erráticas de los mercados. Los países controlan su economía y su moneda y pueden llevar a cabo a su manera las políticas de modernización. La intervención del Estado en la economía es fuerte y los sectores económicos protegidos son numerosos. El sistema de paridades fijas permite los reajustes necesarios mientras que el keynesianismo se convierte en la teoría que justifica las opciones económicas notablemente antiliberales y pro-intervencionistas de los modernizadores.

Durante los años ochenta y noventa, numerosas reformas intentarán adaptar los sistemas de protección social a estos nuevos planteamientos económicos dominantes, especialmente por unas políticas de reducción del nivel de las prestaciones sociales, de privatización de ciertos seguros sociales y de condicionamiento de las prestaciones concedidas a las personas inactivas (Urteaga, 2009a), con el fin de incentivar la búsqueda de empleo. Esta adaptación de los sistemas de protección social a una política de oferta aspira a poner el Estado de bienestar al servicio de la competitividad de las empresas, de los Estados y de los individuos. Otro principio general, congruente con la necesidad de controlar el gasto, consiste en el hecho de centrar la intervención pública en aquellos que tienen la mayor necesidad en lugar de promover unas políticas sociales universales. Se trata, por último, de hacer un llamamiento a todos los actores de la protección social: Estado, mercado, familia y sector asociativo para promover una protección social que sea más eficaz y próxima de los individuos que aquella concedida por la administración.

Las reformas estructurales de la protección social llevadas a cabo durante los años ochenta en Reino Unido, los años noventa en los países nórdicos (Kautto et al., 1999; Urteaga, 2007) y los años 2000 en los países de Europa continental (Urteaga, 2009b), siguen una orientación similar. Si los caminos para alcanzar ese objetivo son muy diferentes, la activación de las políticas de empleo aparece como un objetivo general. El aumento de las tasas de actividad se ha convertido en un principio de acción común para enfrentarse al desempleo y al problema de las pensiones de jubilación⁴. En el ámbito de las pensiones, la mayoría de los países desarrollan un sistema que se apoya en varios pilares (Ramos y Del Pino, 2009) que incluye los principios del reparto y de la capitalización, y ponen el énfasis en la importancia de la “contributividad” (vínculo entre el nivel de la pensión y el volumen de las cotizaciones pagadas). Los cambios son especialmente importantes para los sistemas basados en el seguro y el reparto, a la imagen de los países de Europa continental. En el sector sanitario⁵, la competencia

⁴ En materia de pensiones de jubilación, la preocupación concierne el coste de las mismas, lo que ha provocado unas reformas de “segunda generación” (Gillion, Turner, Bauley y Latulippe (2000), a veces paramétricas y a veces más radicales, que, en ambos casos, se traducen por una reducción del nivel de las pensiones. En los hechos, las reformas de los últimos quince años se caracterizan por unos puntos comunes: toma en consideración superior de las contribuciones en el cálculo del importe de la pensión, alargamiento de la vida activa, primacía de las cotizaciones, orientación hacia un modelo mixto basado en tres pilares (universal, profesional obligatoria o no, individual). Los Estados de bienestar de tipo bismarckiano han utilizado dos estrategias complementarias: una presión directa que pasa por el retraso de la edad de obtención de la jubilación completa y una presión indirecta para el aumento del número de contribuciones en el marco del régimen por repartición. Esto conduce a una mayor individualización y a una menor solidaridad mutua en el marco del seguro de vejez. Estas reformas tendrán como consecuencia una disminución, a menudo sustancial, de la tasa de sustitución de las pensiones. Los estudios de la OCDE (2008) muestran una bajada muy significativa del orden del 40% en Portugal, del 27% en Alemania y del 20% en Suecia.

⁵ La necesidad de controlar el gasto y de mejorar la protección de las personas ante los nuevos riesgos ocupa el primer lugar en la agenda política. Un consenso se impone en la mayoría de los países sobre la necesidad de reformar unos sistemas considerados como demasiado costosos y/o insuficientemente

se ha incrementado, entre los que ofrecen atención en los sistemas nacionales de sanidad y entre los aseguradores en los sistemas de seguro de enfermedad. Actualmente, todos los países intentan favorecer el empleo femenino, sobre todo a través del desarrollo de las políticas de atención de la dependencia (Pierson, 2001; Palier, 2010; Urteaga, 2012).

Si se hace el balance, todas estas políticas no han permitido reducir el nivel global del gasto social pero lo han estabilizado, a pesar de que la demanda social se haya incrementado notablemente, lo que supone una bajada de las prestaciones sociales individuales. Tampoco han permitido estimular un fuerte crecimiento económico, al menos en Europa continental, y cuando han permitido crear empleo, son a menudo unos empleos de baja calidad, atípicos, precarios y mal remunerados. Se han traducido por un incremento notable de la pobreza y de las desigualdades (OCDE, 2008).

3. El Estado de bienestar ante la globalización

A pesar de que las reformas intentaban cambiar los sistemas de protección social, las economías y las sociedades de los países occidentales evolucionaban rápidamente. La globalización de los intercambios y la circulación de los capitales han desplazado las actividades económicas, deslocalizando hacia los países de Europa del Este y sobre todo hacia Asia las actividades industriales de masas que gozan de una mano de obra barata y poco cualificada⁶. Esta evolución conduce los países antigua-

eficaces. Los sistemas nacionales de sanidad introducen una "competencia regulada". En los sistemas bismarckianos de seguro social, las reformas aspiran a encauzar el nivel de gasto así como a aumentar y a diversificar los ingresos (Palier, 2010). Aunque limitadas, estas reformas hacen correr el riesgo de disminuir la equidad en materia de atención sanitaria. Conviene observar igualmente que numerosos países toman medidas para asegurar el acceso a la atención médica de las personas más desfavorecidas no cubiertas por los sistemas clásicos de protección social vinculadas al empleo. Además, todos los países industrializados están preocupados por el coste creciente de la atención médica de larga duración vinculada al incremento de las personas mayores dependientes. Algunos países ya han puesto en marcha nuevos sistemas mientras que otros están a la búsqueda de una atención adecuada.

⁶ La globalización produce una competencia internacional exacerbada que penaliza los países con un alto nivel de salario real. La internacionalización de los intercambios reduce a la vez los costes de los intercambios y aumenta los beneficios asociados. La disminución del coste de los transportes y de la comunicación permite la entrada en la competencia económica de países con niveles salariales bajos capaces de producir a menor coste los objetos manufacturados que exigen una fuerte intensidad de trabajo. Para no conocer un incremento rápido del desempleo y de la exclusión, los países industrializados tienden a proceder a la bajada generalizada de los costes laborales. Resulta de todo ello una descalificación relativa de los trabajadores de los países del Norte y, por lo tanto, la marginación más o menos rápida de una fracción de la fuerza de trabajo (Wood, 1994). Para mantener sus beneficios, las empresas intentan racionalizar sus actividades productivas, limitar los costes fiscales y sociales que pesan sobre su competitividad, e implantar sus actividades productivas en los países con bajas tasas de salario y de protección social. Barry Bluestone y Bennett Harrison (1982) han sido los primeros en poner de manifiesto los efec-

mente industrializados a reconvertirse en nuevas actividades posindustriales (Esping-Andersen, 1996; 1999) basadas a la vez en la innovación tecnológica, la alta cualificación, el saber y los servicios, especialmente los servicios a la persona (Cohen, 2006). Las protecciones sociales basadas en los seguros sociales, concebidas originariamente para proteger a los obreros industriales poco cualificados que tenían un contrato indefinido, a menudo en los sectores industriales o de servicios clásicos, resultan poco adecuadas para proteger unas trayectorias profesionales más móviles, caóticas y precarias, típicas de la nueva economía. Los trabajadores asalariados protegidos se hallan en una situación más precaria, como consecuencia tanto de las evoluciones demográficas como de las mutaciones económicas que corren el riesgo de debilitar unas protecciones que estaban anteriormente bien establecidas.

Si la economía se ha transformado, las sociedades han cambiado igualmente a lo largo de estos últimos veinte años, dado que ciertas mutaciones sociales tienen un impacto directo sobre los Estados de bienestar. El envejecimiento de la población (Blanpain y Chardon, 2010), debido a la vez al alargamiento de la duración de la vida y a la reducción del número de nacimientos, es un hecho fundamental que pesa sobre el equilibrio futuro de los sistemas de protección social. Estos sistemas están igualmente trastornados por las mutaciones de las estructuras familiares. A lo largo de las últimas décadas, el formato dominante de la familia en el cual el marido trabaja y la mujer se queda en casa ha sido cuestionado por la diversificación de los modelos familiares y, especialmente, las familias mono-parentales. Los sistemas de protección social han sido concebidos, lo más a menudo, para proteger a los trabajadores y a sus familias. Dan acceso a las protecciones a través de los derechos sociales del marido que trabaja y, por lo tanto, no están capacitados para ofrecer una protección adecuada a las mujeres-madres solteras, ni a los jóvenes desempleados, ni a los desempleados de larga duración.

tos negativos de la nueva división internacional del trabajo. Según su análisis, las multinacionales han decidido deliberadamente deslocalizar sus inversiones industriales en los países en vía de desarrollo que practican unas políticas salariales restrictivas con el fin de restaurar sus niveles de rentabilidad. Esta estrategia marca, por lo tanto, la ruptura de un pacto implícito entre el trabajo, el capital y el Estado (Keohane y Milner, 1996; Garrett, 1998; Manov, 2001), conduciendo a una crisis de desindustrialización y a un cuestionamiento de los acuerdos sociales de la posguerra.

Además, la nueva economía globalizada se traduce por el debilitamiento rápido de la autonomía de las políticas nacionales (Sassen, 1996). La notable apertura económica genera en todos los países una gran vulnerabilidad ante los movimientos internacionales de capital y, poco a poco, sus márgenes de maniobra se reducen. El final del sistema de paridades fijas establecido por los acuerdos de Bretton Woods y la bajada generalizada de las barreras arancelarias y reglamentarias impulsada por el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) y posteriormente por la OMC (Organización Mundial del Comercio) convierten los Estados en muy vulnerables ante los movimientos de capital a corto plazo. Ya no es posible poner en marcha unas políticas económicas keynesianas expansionistas, sinónimas de déficit presupuestario elevado y de riesgo inflacionista, sin correr el riesgo de una rápida sanción por los mercados internacionales de capital. Los países ya no disponen de la libertad de llevar a cabo unas políticas socioeconómicas totalmente autónomas.

Los sistemas de protección social tradicionales, basados en los seguros y las transferencias sociales, resultan igualmente incapaces de acompañar el movimiento de fondo que ha conducido un número creciente de mujeres a trabajar. Para ello, estas, además de reconocer los derechos sociales, deben poder beneficiarse de servicios sociales (guarderías, atención a domicilio para las personas mayores o discapacitadas); los cuales no están suficientemente desarrollados. Si los debates se focalizan en las nuevas necesidades generadas por el envejecimiento de la población, se olvida, sin embargo, que la pobreza se ha desplazado. Ya no se concentra en las personas mayores, sino en los jóvenes, las mujeres que viven solas con sus hijos, las personas sin cualificación y los desempleados de larga duración. Todas estas personas están poco protegidas por los sistemas tradicionales que se han centrado en las pensiones y en la sanidad que conciernen sobre todo a las personas mayores.

Ante estas evoluciones, una renovación del Estado de bienestar es indispensable con el fin de acompañar las mutaciones de la economía y de la sociedad, y preparar el futuro.

4. Apostar por la inversión social

Desde el inicio de los años 2000, una nueva perspectiva de las políticas sociales ha aparecido que defiende la reorientación del Estado de bienestar hacia el futuro (Esping-Andersen, 2002; Esping Andersen y Palier, 2010). Inicialmente destinadas a compensar la pérdida temporal o definitiva de la renta de los trabajadores, las políticas sociales intervienen lo más a menudo una vez que el riesgo se ha concretado. Las ayudas sociales aspiran a apoyar a los que se encuentran en dificultad, una vez que se han convertido en pobres. La indemnización del desempleo, las políticas de inserción y de retorno al mercado laboral intervienen con posterioridad, después de que la persona haya sido despedida o excluida del mercado laboral. Asimismo, el gasto sanitario financia a menudo la curación en lugar de pagar la prevención. La parte más importante del gasto social, la que está dedicada a las pensiones de jubilación, acontece al final de la vida, una vez las carreras profesionales llevadas a cabo, y sanciona los que tienen una trayectoria atípica (sucesión de contratos precarios, interrupción de carreras, jornada parcial). Se trata de preparar en lugar de arreglar, de prevenir, de apoyar y de dotar a los individuos y no de dejar jugar el mercado y, posteriormente, de indemnizar a los perdedores.

Esta perspectiva concibe estos nuevos gastos sociales no como un coste para la economía sino como una serie de inversiones, necesarias a la vez para garantizar un crecimiento duradero, fuerte y compartido, y para responder a las nuevas necesidades sociales. La estrategia de inversión social define unas prioridades inéditas para el Estado de bienestar con el fin de acompañar a los individuos a lo largo de sus trayectorias vitales. Se trata de mejorar la ayuda prestada a las mujeres, los jóvenes y

los menores. Es cuestión igualmente de reorganizar el trabajo y de transformar las carreras profesionales.

4.1. *Prioridad a las mujeres y los menores*

Mientras que los sistemas actuales de protección social generan un gasto creciente para las personas mayores, la estrategia de inversión social intenta priorizar a las mujeres y a los menores. Subraya hasta qué punto es necesario invertir en estos colectivos. En lugar de luchar contra las situaciones de exclusión social y de formar de nuevo a la mano de obra, es preferible concentrar los esfuerzos en una óptica preventiva centrada en la infancia. Luchar contra la pobreza infantil y garantizarles unas mejores condiciones de cuidado y de desarrollo debe permitir simultáneamente prevenir la exclusión (la pobreza es superior entre los adultos provenientes de familias pobres) y preparar una mano de obra mejor formada, cualificada y móvil (las dificultades escolares pueden ser reducidas por una socialización precoz en las guarderías).

1. *Crear un servicio público de la pequeña infancia.* Para ello, es necesario a la vez garantizar una renta mínima (Urteaga, 2011) a todas las familias (no abandonar las antiguas políticas redistributivas e incluso desarrollarlas, dado que la lucha contra los efectos de la pobreza y de la precariedad familiar sigue siendo fundamental) y favorecer el desarrollo de los modos colectivos de atención de los niños que garantice una buena socialización primaria y unas condiciones de aprendizaje capaces de preparar convenientemente el futuro. Hoy en día, el desempleo afecta sobre todo a los menos cualificados y a las personas cuyas cualificaciones son obsoletas.

Muchas cosas se juegan durante los primeros años. Las capacidades cognitivas, comunicativas y relacionales necesarias para el éxito escolar y profesional se adquieren antes incluso de alcanzar la edad de la escolarización obligatoria. Los niños nacidos en los entornos favorecidos se benefician de numerosas oportunidades de desarrollar sus capacidades, lo que no sucede en los entornos desfavorecidos. Dar una oportunidad a todos desde la infancia pasa por un servicio público de la pequeña infancia (Urteaga, 2009c). Semejantes servicios expresan el espíritu de este nuevo modelo de protección social de dos maneras: invierten en el capital humano del niño procurándole a una edad precoz una atención y una educación estimulantes; e invierten en el capital humano de la madre permitiéndole permanecer en el mercado laboral.

Desarrollar unas estrategias de acogida de calidad para los menores permite, no solamente prepararlos a su futura vida sino también responder a las necesidades de las mujeres y de las familias. Compatibilizando vida familiar y vida profesional, estas estructuras favorecen el empleo de las mujeres. Esto corresponde a la voluntad de estos últimos de adquirir una autonomía financiera con respecto a los hombres, pero

también a una doble necesidad social: reducir los riesgos de pobreza de los niños (la pobreza es siempre menor en las familias donde los padres trabajan) y aumentar las tasas generales de empleo. Desarrollar unas estructuras de acogida de calidad para los más jóvenes permite además crear en ese sector unos empleos estables, cualificados y protegidos, al contrario de los empleos privados de servicios domiciliarios que son a menudo a jornada parcial, poco cualificados, mal remunerados y precarios.

2. *Favorecer la igualdad de género en el trabajo.* Favorecer el trabajo de todos en las mejores condiciones supone plantear la cuestión de la igualdad de género en el ámbito profesional. Mientras que las jóvenes mujeres consiguen mejores resultados escolares y universitarios, sus carreras profesionales son peores. Están peor remuneradas, trabajan más a menudo a jornada parcial y conocen una menor progresión en la jerarquía de las responsabilidades. Todo ello se traduce por unas pensiones inferiores. Las mujeres deben pagar el precio profesional porque interrumpen o reducen su carrera para poder cuidar de sus hijos y, posteriormente, de las personas mayores dependientes. Favorecer una mayor igualdad de género permite a más mujeres tener las carreras que desean, correspondientes a sus cualificaciones, lo que exige una política de igualdad en la esfera familiar, una profunda reestructuración de los permisos parentales con el fin de incentivar las familias a compartir la carga de los niños (instauración de un permiso parental más corto pero mejor remunerado y que se beneficia de una bonificación si es compartido por los padres).

Repensar el sistema educativo. Permitir a todos tener un buen empleo implica repensar el funcionamiento del sistema educativo. La estrategia de inversión social implica no solamente un incremento de los presupuestos dedicados a la educación sino también una reconsideración de la enseñanza y de su organización para que todos puedan ir lo más lejos posible en sus estudios (evitar las repeticiones de curso, favorecer la diversidad social en las aulas y centros, y las materias troncales, multiplicar el seguimiento en pequeños grupos, etc.). A menudo no se concibe la política educativa como un componente de las políticas sociales. Pero, se espera del sistema educativo que juegue un rol de movilidad social que disfunciona hoy en día. Las comparaciones internacionales muestran que tres elementos explican la reproducción masiva de las desigualdades sociales a través del sistema educativo: 1) la importancia de la experiencia preescolar, 2) la escasa inversión en la enseñanza preescolar, primaria y universitaria, y 3) la selección de los mejores en lugar de buscar la cualificación de todos (Baudelot y Establet, 2009).

4.2. *Reorganizar el trabajo y las trayectorias profesionales*

Denominada nueva economía, economía del conocimiento, economía inmaterial o capitalismo cognitivo, la economía posindustrial no ha encontrado todavía su denominación. No en vano, su principal motor es la innovación, el saber, la información y la inteligencia. Por lo tanto, es importante no solamente para los individuos sino tam-

bién para el crecimiento económico (Aghion y Cohen, 2004) invertir en lo que permitirá aumentar el nivel general de cualificación de los trabajadores, es decir de la pequeña infancia y el sistema educativo, así como la formación profesional a lo largo de la vida. El mundo laboral se ha transformado con la nueva economía.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han acelerado el ritmo del cambio. Cualquier conocimiento o habilidad se convierte en rápidamente obsoleto. En ese contexto, la clave del éxito económico es la capacidad de renovar constantemente las actividades más expuestas a la competencia mundial. Transformar las empresas en organizaciones que saben aprender y cambiar, y permitir a los asalariados inscribirse en un proceso de renovación constante de las competencias se convierte en algo fundamental.

Mientras que la estrategia de competitividad basada en la reducción de los costes, la productividad y la gestión por el estrés de los trabajadores muestra sus límites, se descubre que las economías más dinámicas y más innovadoras de Europa son aquellas que han sabido mejorar las condiciones de trabajo para todos, reducir las diferencias salariales, favorecer el trabajo creativo y la autonomía, y desarrollar las lógicas de aprendizaje permanente en el seno de la empresa. Con el fin de evitar la polarización del mercado laboral entre aquellos cuyas competencias se incrementan y se renuevan y aquellos cuyas cualificaciones no cambian, e incluso se deterioran al final de su carrera, es fundamental desarrollar una política de formación profesional para todos y a lo largo de toda la vida. Cada año, cerca de un tercio de los trabajadores están en formación profesional en Dinamarca o en Suecia frente al 7% en Francia.

Entre las políticas que favorecen el retorno al empleo de los desempleados, ciertos países ponen el énfasis en la colocación y la reinserción laboral a toda costa, incluso para ejercer un empleo que exige un nivel de cualificación inferior, mientras que otros prefieren subvencionar empleos poco cualificados, especialmente a través de la exoneración de cargas sociales y los complementos retributivos a los trabajadores pobres. Apostando por los empleos de calidad, la estrategia de inversión social se basa en la organización de las transiciones profesionales, el acceso de todos a unas formaciones largas y cualificantes a lo largo de la vida, y el acompañamiento de las movilidades por una garantía de renta elevada en periodo de formación profesional y de búsqueda de empleo, sin pérdida de derechos sociales. En estas condiciones, la movilidad profesional o el alargamiento de la duración de las carreras acaban siendo socialmente aceptables.

5. Conclusión

Desde hace una década, los debates internacionales sobre el futuro del Estado de bienestar (Merrien, Parchet y Kernén, 2005; Del Pino, 2009) plantean la cuestión de

utilizar de otra forma los fondos sociales con el fin de responder a la vez a las nuevas necesidades y de preparar el futuro. Modificación de los permisos parentales, fortalecimiento del servicio público de la pequeña infancia, promoción escolar para todos, inversión en la educación y la investigación, creación de empleos de calidad en los servicios a la persona, mejora de las condiciones de trabajo, reducción de las disparidades salariales, autonomía y aprendizaje permanente en las empresas, formación y recualificación profesional de los ciudadanos a lo largo de la vida, o garantía de prestaciones elevadas en periodo de búsqueda de empleo y de recualificación.

La implementación de estas políticas exige una concienciación tanto de los jefes de Estado y de Gobierno europeos como de los organismos internacionales sobre la ineficacia económica y el coste social de las políticas de austeridad, y de la necesidad de compaginar una gestión rigurosa de las cuentas públicas con unas políticas de reactivación. La llegada a la presidencia de la República francesa del socialista François Hollande y la adhesión de varios gobiernos conservadores a sus tesis sobre la necesidad de fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo, están modificando poco a poco la naturaleza del debate político, tanto dentro como fuera de Europa, y la relación de fuerzas en el seno de la Unión europea, sabiendo que Europa constituye el nivel de acción pertinente para implementar las políticas de inversión social.

En efecto, ante el poder creciente de los mercados financieros y de las agencias de notación, por una parte, la escasa eficacia de las políticas estatales y la rápida pérdida de autonomía de los gobiernos nacionales, por otra parte, y el fortalecimiento tanto de la Unión europea, del Fondo Monetario Internacional como del Banco Central Europeo, por último, es indispensable proceder a una mayor integración europea. Dicha integración supone una unión bancaria, con un supervisor y un depósito de garantía europeos; una armonización fiscal; una mutualización de la deuda a través de la creación de eurobonos; una política de inversión europea en sectores de futuro; la modificación del estatus del Banco Central Europeo para que sus misiones no se reduzcan a la lucha contra la inflación; o la transformación de la gobernanza europea mediante la constitución de un verdadero gobierno económico.

6. Referencias bibliográficas

Aghion, P. 2010. *L'excellence universitaire: leçons des expériences internationales*. Paris: Ministère de l'Éducation supérieure et de la Recherche.

Aghion, P. et al. 2010. « The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the US », *Economic Policy*, vol.61, pp.7-59.

Aghion, P. y Cohen, E. 2004. *Education et croissance*. Paris: Conseil d'analyse économique.

Baudelot, C y Establet, R 2009. *L'élitisme républicain*. Paris: Seuil.

Blanpain, N. y Chardon, O. 2010. "Projection de population à l'horizon 2060: un tiers de la population âgé de plus de 60 ans", *INSEE Première*, n°1320.

Bluestone, B. y Harrison, B. 1982. *The Desindustrialization of America*. New York: Basic Books.

Castel, R 1999. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Folio essais.

Cohen, D 2006. *Trois leçons sur la société postindustrielle*. Paris: Seuil.

Del Pino, E. 2009. "Un marco conceptual para estudiar el cambio del Estado de bienestar y las políticas sociales", en Moreno, L. (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, pp.35-66.

Esping-Andersen, G. (ed.), 1996. *Welfare States in Transition*. London: Sage.

Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Societies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G 2002. *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G y Palier, B 2008. *Trois leçons sur l'Etat-providence*. Paris: Seuil.

Flora, P. (ed.), 1986. *Growth to Limits. The European Welfare States since World War II*. Berlin: de Gruyter.

Fourastié, J 1979. *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 a 1975*. Paris: Fayard.

Garrett, G. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. y Latulippe, D. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Genève: BIT.

Hayek, F. 1998. *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.

Herzog, P. 2004. "Quand l'Europe s'ouvre aux services publics", *L'Option*, n°20.

Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S y Ploug, N. (eds.), 1999. *Nordic Social Policy*. London: Routledge.

Keohane, R. y Milner, H. (ed.), 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.

Manow, P. 2001. "Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reform", in Pierson, P., *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp.146-163.

Merrien, F-X., Parchet, R. y Kernén, A. 2005. *L'Etat social. Une perspective internationale*. Paris: Armand Colin.

Palier, B (ed.), 2010. *A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pierson, P (ed.), 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Ramos, J-A. y Del Pino, E. 2009. "Un análisis del cambio en el sistema de pensiones en España", en Moreno, L. (ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI, pp.67-100.

Sassen, S. 1996. *Losing control: Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.

Urteaga, E. 2007. "El modelo escandinavo y su transposición," *Revista de servicios sociales y política social*, nº79, pp.127-148.

Urteaga, E. 2009a. "Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia," *Zerbitzuan*, nº45, pp.7-21.

Urteaga, E. 2009b. "Fundamentos y políticas sociales en Francia," *Portularia*, vol.9, nº2, pp.75-95.

Urteaga, E. 2009c. "La política de la familia y de la pequeña infancia," *Humanismo y trabajo social*, nº8, pp.177-199.

Urteaga, E. 2011. "Las rentas mínimas en Francia," *Papers*, nº93 (3), pp.959-983.

Urteaga, E. 2012. "El quinto pilar de la protección social: la política de dependencia en Francia," *Cuadernos de Trabajo Social*, nº25, pp.221-235.

Von Mises, L. 1975. *Liberalismo*. Madrid: Unión Editorial.

Wood, A. 1994. *North-South Trade. Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford: Oxford Clarendon Press.

Reflexiones sobre el Espacio Público y Participación en las Políticas de Vivienda en Santiago de Chile. Hacia una Práctica Comunitaria

Reflections, on public space and participation in public housing policies in Santiago de Chile. Towards a community practice

Rodrigo Andrés Mardones*

* Universidad de Chile. rodrigo.mc@ug.uchile.cl

Abstract:

The following paper discusses how urban conflicts centered on obtaining housing relate not only physical space but social space, construction and recreation of the city and its living conditions. In this context, the discussion of the implications of housing policy in Chile aims at a review of the imaginary public space management, conflicts and different views to the city. Therefore, it is necessary to visualize those areas of intervention where the participation becomes a building block for community psychology professionals in new and complex social settings, where is the public, politics and the role of people in their own lives.

Keywords: Housing Policies; Participation; Public Space; Community Psychology.

Resumen:

El siguiente trabajo discute como los conflictos urbanos centrados en la obtención de vivienda se relacionan no sólo con el espacio físico sino con el espacio social, la construcción y recreación de la ciudad y sus condiciones de habitabilidad. En este contexto, el debate de las implicancias de las políticas habitacionales en Santiago de Chile apunta a una revisión de los imaginarios del ordenamiento del espacio público, sus conflictos y las diversas visiones de hacer la ciudad. Por lo tanto, es necesario visualizar aquellos espacios de intervención donde la participación se vuelve un pilar fundamental para los profesionales de la Psicología Comunitaria, en nuevos y complejos escenarios sociales, donde se constituye lo público, la política y el papel de las personas en sus propias vidas.

Palabras clave: Clave: Políticas Habitacionales; Participación; Espacio Público; Psicología Comunitaria.

Article info:

Received: 07/04/2012 / Received in revised form: 16/07/2012

Acepted: 29/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.2>

Más allá del conflicto por la vivienda

La migración rural a las principales ciudades de Chile a comienzos del siglo XX que conformaron los primeros campamentos, se podría identificar como el principio de los conflictos urbanos modernos, donde vastos sectores de la población quedaron excluidos de las riquezas producidas, reproduciendo su condición de explotación y segregación tanto en el lugar donde trabajaban como en el que habitaban (Renna 2008).

De esta forma la ciudad se instala como una de las tantas estructuras de dominio creadas para ordenar la vida humana, donde se visualiza la asociación de dominación que se constituye con la forma de (re)producción del capital global y los resultados históricos de las relaciones de fuerza entre sus actores (*Ibíd.*).

Para Borja (2011) la ciudad es vivencia personal y acción colectiva al mismo tiempo, en donde sus plazas, calles y edificios emblemáticos son el lugar donde la historia se construye. Es así como entenderemos la ciudad como un proceso dinámico en constante cambio, fluidez y movimiento. Y es justamente en este escenario, donde surgen distintos conflictos entre los actores sociales de la ciudad, donde la posibilidad de cambiar su orden se vincula con la potencialidad de participar de sus cambios y tener injerencia en sus decisiones, de cómo cada habitante puede por incidir en los procesos culturales, históricos, económicos y políticos al interior de ella (Renna 2008).

Es así como los conflictos urbanos centrados en la obtención de vivienda se relacionan no sólo con el espacio físico sino con su espacio social, con la construcción y recreación de ciudad y condiciones de habitabilidad, es decir, del ordenamiento del espacio público, donde entran en conflicto diversas visiones de hacer la ciudad, lo público, la política y el papel de los habitantes en su definición.

Pero sin duda la ciudad se ha constituido en base a concepciones neoliberales del espacio público reflejadas en políticas públicas reactivas y sectoriales que no resuelven los conflictos, sólo los contienen.

El espacio público es, en primer lugar, un espacio de colectividad y de participación. La vivienda, las plazas o los lugares no son solamente espacios físicos, son también historia, memoria y colectividad en que se conjugan los recuerdos, las cosas y las personas. Hacer ciudad entonces, es una inquietud que va más allá de la

exigencia básica de vivienda, porque no tan sólo se trata de lo físico sino también de lo colectivo. Plazas para jugar, pasear, enamorarse o instalaciones para organizarse muestran que no está solo en juego el mercado sino también los afectos, las relaciones sociales y la comunidad.

Se plantea que los conflictos por la vivienda actualmente se han tornado más complejos, debido a que el devenir histórico de las políticas sociales de vivienda en Chile. Durante los últimos 30 años se han basado en premisas neoliberales, construyendo un espacio público fragmentado, difuso y privatizado. Esto ha provocado nuevos conflictos urbanos y una disminución de la incidencia de los habitantes para decidir los destinos de vivir y hacer ciudad, y en donde la Psicología Comunitaria tiene mucho que aportar.

Del Invasor al Deudor: Las políticas de vivienda en Chile en los últimos 30 años

Históricamente en Chile, las políticas urbanas dirigidas a los sectores en condición de pobreza, han dado mayor importancia al incremento del número de viviendas que a las condiciones de habitabilidad (Berroeta y Rodríguez 2010).

Las políticas de vivienda han experimentado varios cambios, pero durante los últimos 30 años las características estructurales de este sistema no han variado de forma importante. Ha sido el subsidio habitacional, la gestión privada de la construcción, la desregulación del mercado del suelo y la calidad de deudor de los beneficiarios de los programas de vivienda las principales características de la estrategia liberal para dar solución al conflicto social (Olavarria 2009).

A mediados de 1950, según Castillo (2010), los movimientos de pobladores eran actores más participativos que, además de la lucha por la vivienda, incorporan propuestas de cambio político y social que involucran a toda la sociedad. La estrategia de la "toma de terrenos" son formas que adoptan los propios pobladores para solucionar su problema de habitación presionando al Estado, que inicia una serie de Planes Nacionales de Vivienda sin mucho éxito. Desde ese período, los pobladores contaron con sus propias y diversas organizaciones de base, multiplicándose las Juntas de Pobladores, las Juntas de Vecinos y diversos comités que cumplían distintos propósitos (sociabilidad comunitaria, lucha por servicios básicos y vivienda propia) (Garcés 2003).

Entre 1967 y 1972 las luchas de los pobladores escapan al control institucional y las tomas de terrenos se multiplican. Es así como durante el gobierno de Salvador Allende se radicaliza el concepto de vivienda, estableciéndose que se trata de un derecho irrenunciable que el Estado debe procurar. Sin embargo, los esfuerzos crecientes del gobierno a favor de la construcción de vivienda popular no alcanzan a satisfacer la demanda y las ocupaciones de terrenos continuaron (Castillo 2010).

Los campamentos comienzan a incorporar la idea de la organización urbana dentro de ellos. La organización social incluye la dirección del campamento por líderes políticos, en la que se norma la disciplina, la vigilancia e incluso se imparte justicia (*Ibíd.*). Además, se tratan colectivamente los problemas relacionados con la infraestructura de servicios, los equipamientos, el consumo y el cuidado de los niños. En resumen, la lucha por la vivienda no era sólo conseguir una casa digna, sino como dice Garcés (2003), “poblar” en un sentido más amplio, apropiarse del espacio urbano desarrollando nuevas formas de sociabilidad, auto-organización, vida comunitaria y democracia directa y participativa.

Con la instauración de la Dictadura Militar en 1973 se van creando mecanismos para instaurar una política habitacional basada en la subvención en el marco de la economía de mercado (Castillo 2010). En esta política habitacional, el Estado subsidia parcialmente a la demanda y regula el acceso al subsidio, mientras el sector privado compra el terreno, lo urbaniza y construye la vivienda, concebida como un producto acabado. La participación del habitante se limita a solicitar la ayuda financiera del Estado (*Ibíd.*). Hasta el día en que se reciben las llaves de la casa propia, el futuro propietario no cumple ninguna función en el proceso de producción de su vivienda.

Al paso de los años, en cuanto al modelo de gestión habitacional, e incluso durante el regreso de la democracia, la Concertación continúa llevando a cabo políticas de vivienda desde los lineamientos impuestos en Dictadura con algunos ajustes para asegurar mayor cobertura (*Ibíd.*). De acuerdo a antecedentes manejados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], en 1990 el país presentaba un déficit habitacional de 700.000 unidades, reduciéndose en el 2000 a 300.000 unidades de vivienda faltantes, de acuerdo al número de ahorristas para la vivienda en los años mencionados (Minvu 1996). Solamente, en la última década se construyeron en la Región Metropolitana cerca del 43% del total de viviendas básicas a nivel nacional, por lo que es posible apreciar una gran concentración de proyectos habitacionales sociales en la capital nacional (Morales 2002).

La construcción de viviendas, desde las bases impuestas por Dictadura hasta ahora, sigue tres tendencias claras: concentración, densificación y localización periférica, es decir, se generan conjuntos de viviendas sociales con mayores índices de segregación, homogéneas, con una alta densidad y lejos del núcleo urbano (Olavarría 2009).

Aquí las personas deben postular a la oferta de viviendas de forma individual, sin tener claro, en la mayoría de los casos, donde está localizada y que forma tiene la vivienda que les “tocará” (Castillo 2010). Es así como se suele escuchar la expresión “me salió casa en tal sector”. Aquella figura del invasor, aquel que desordena la estructura espacial se transformó en deudor, aquel al que le tocó la casa y debe adquirir un crédito hipotecario posicionándose como beneficiario y dependiente de las políticas sociales del país.

El curso de las políticas de vivienda, como plantea Rodríguez y Sugranyes (2005), traslada el problema del déficit habitacional desde una esfera cuantitativa a una cualitativa.

Este fenómeno de transición de los pobladores “sin techo” a los pobres “con techo” queda ilustrado por los siguientes datos (*Ibíd.*):

a) La mitad de estas viviendas sociales ha sido construida en lotes individuales entre uno y tres pisos. De esta forma se facilita el uso y apropiación de todos los espacios disponibles. El tamaño de estos lotes ha variado con los años, siendo a principios de los ochenta entre 100 y 120 metros cuadrados; y durante los años noventa se redujo el tamaño de los lotes individuales a menos 60 metros cuadrados.

b) La otra mitad de las viviendas son departamentos en edificios, o blocks, de mediana altura. Es un sistema de condominio o propiedad horizontal donde la convivencia entre los habitantes en estas viviendas y edificios se complica dados los niveles de hacinamiento. Los espacios comunes, que son más bien espacios residuales entre los edificios, no facilitan el encuentro ni el recreo.

A esto se debe sumar que a pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales (*Ibíd.*). Estas, terminan utilizando antejardines, pasajes y espacios comunes; o burbujas adosadas a las fachadas y apoyadas en construcciones bases poco seguras.

De esta forma, se entiende que el aumento en el número de la producción de viviendas sociales por sí solo no es suficiente, porque los efectos en el espacio público, por tanto en la vida comunitaria y en las personas crean nuevos y complejos problemas.

El Espacio Público en las Lógicas de las Políticas de Vivienda

El concepto de espacio público ha sido abordado desde variadas disciplinas, siendo la arquitectura y el urbanismo unas de las que más importancia le han dado (Azócar 2006). Sin embargo, las concepciones que con más frecuencia hacen referencia al espacio público aluden al carácter físico de los espacios en común, dejando de lado la dimensión inmaterial, social y política que el espacio contiene (Olavarria 2009).

El espacio no es sólo un mero indicador geográfico, estático y sin contenido, que también es posible analizarlo desde sus dimensiones políticas. Los lugares se nos presentan saturados de una red compleja de relaciones saber/poder que se expresan en los paisajes físicos y en los discursos de dominación y resistencia que en ellos encontramos (Oslender 2002). El espacio no es un objeto separado de la ideo-

logía o de la política, siempre ha sido político y estratégico, el cual ocupado y usado, ya ha sido foco de procesos pasados que van dejando huellas. Las luchas por las reivindicaciones de los lugares son también una lucha por el espacio, sus interpretaciones y representaciones (*Ibíd.*)

La idea de Espacio Público toca distintas dimensiones y aproximaciones, desde las más urbanísticas y arquitectónicas, hasta las más sociales y filosóficas, teniendo su representación práctica en la forma de organización de los distintos espacios (Ospina y Botero 2007). En nuestro país, la construcción del Espacio Público opera principalmente desde el ámbito oficial, las instituciones del Estado, siendo las políticas de vivienda social y desarrollo urbano, aquellas que mejor dan cuenta de su devenir.

Revisando los avances en temas de vivienda en Chile, es posible observar el éxito en términos cuantitativos en las soluciones habitacionales, situándolo como uno de los países de Latinoamérica que mejor lugar tiene en términos de la cantidad de viviendas requeridas (*Ibíd.*). Sin embargo, el principal problema es la calidad de las viviendas, que no sólo debiera medirse en términos físicos, también debiese considerarse en términos espaciales y relacionales como la construcción de espacios públicos y de equipamiento comunitario.

El Espacio Público muerto, según Azócar (2006), es la razón principal para que la gente busque en el terreno íntimo, en lo privado, lo que le es negado en un plano ajeno, en el público, un plano donde no tiene mayor incidencia. Este nuevo panorama genera, a juicio de Carrión (2007), una serie de consecuencias sobre los Espacios Públicos, entre las que se encuentran:

1. La Fragmentación; la cual es generada a través de la desarticulación de cada uno de los componentes del conjunto urbano, produciendo la ruptura de la unidad urbana. Esta tiene como principal característica la desarticulación de los diferentes componentes urbanos dando lugar a la idea de extranjería en la ciudad (Ospina y Botero 2007), que implica una constante diferenciación entre grupos sociales, lo que ha conducido a una fuerte segmentación socio-espacial. Santiago de Chile es una ciudad que ha crecido bastante en los últimos años, siendo muy diversa pero también muy segmentada, presentando un aumento de la exclusión caracterizada en términos físico-espaciales por la carencia de servicios y de urbanizaciones adecuadas. La fragmentación se relaciona con la pérdida de la función integradora de la ciudad, ya que existen cada vez menos lugares que permitan el encuentro social diverso y plural. Más bien cada lugar de esta ciudad cumple una función diferente y diferenciada para cada grupo social, con lo que también se destruye la espontaneidad de las relaciones sociales entre extraños, principio fundamental de lo público (*Ibíd.*).

Por ejemplo, como nos ejemplifican Romero, Salgado y Fuentes (2011, p. 59)

"En Santiago reside más del 40 por ciento de la población total (16 millones de habitantes) de Chile y en la Región Metropolitana, se genera cerca del 50 por ciento del producto interno bruto y una cifra aún mayor del producto industrial. Dentro de las ciudades latinoamericanas, Santiago registra una de las mayores concentraciones de población y actividades económicas, lo que demuestra el fracaso de las políticas de desconcentración, descentralización y regionalización".

Es así como, la configuración de la ciudad se ha dado de la siguiente manera (*Ibíd.*)

"(Santiago)...se ha expandido espacialmente en forma acelerada en las últimas décadas, duplicando al menos sus superficies construidas desde 1975. Ello ha sucedido en todas las direcciones, pero sus sectores de mayores ingresos económicos se han tendido a localizar paulatinamente en mayores alturas de los piedemontes de la cordillera andina, sustituyendo paisajes esencialmente naturales y cubiertos por bosques y matorrales esclerófilos. Por el contrario, los sectores de ingresos medios y bajos se han ubicado a distancias crecientes del centro histórico hacia el norte, centro y surponiente".

2. La Difusión; en donde estamos pasando del espacio de los lugares al de los flujos. Es difícil construir un sentido de pertenencia y de unidad en las nuevas configuraciones de las ciudades, debido a la dispersión periférica y a que la centralidad se caracteriza actualmente por su transitoriedad (Ospina y Botero 2007). El espacio actual es sólo de paso, no de permanencia, con lo que la ahistoricidad y el aislamiento han pasado a ser sus características principales.

Es posible observar esto analizando la concentración de la construcción que refleja la desigualdad en el desarrollo reciente de Santiago.

La ciudad de Santiago cubre actualmente 60 mil hectáreas, y hace diez años atrás tenía 45 mil. En menos de diez años se extendió 15 mil hectáreas. Se aprobaron 39,5 millones de metros cuadrados, lo cual no es poco, ya que en 1990 la superficie construida total de Santiago era de 110 millones de metros cuadrados (Rodríguez y Winchester, 2004). Cerca del 90 por ciento de los metros cuadrados de edificación están localizados en la periferia de la ciudad, mientras que en las zonas intermedias de la ciudad no ha pasado casi nada durante diez años. Considerando que la mayoría de la población se encuentra en estos lugares alejados de los servicios públicos centrales y centros industriales, los tiempos de desplazamiento han aumentado considerablemente (*Ibíd.*).

3. La Privatización; en que el espacio público se vive en espacios cerrados como cines o malls. Acentúa la pérdida de la importancia de lo público en la sociedad en la medida que lo privado ha conquistado aquellos lugares que antes eran puntos de encuentro de las interacciones sociales e impersonales (Ospina y Botero 2007).

De hecho, gran parte de las políticas de transporte urbano en Santiago han tendido a privilegiar siempre los medios y sistemas de transporte (licitación de recorridos, plan de modernización de omnibuses, concesiones de vías urbanas), antes que al ciudadano usuario (Rodríguez y Winchester, 2004).

Para Rodríguez y Winchester (2004 p. 135)

"(el ciudadano) en su condición esencial de peatón, encuentra cada vez menos espacio, seguridad y tranquilidad en la ciudad. Santiago podría focalizar sus programas en aquellos espacios que ofrezcan beneficios a grupos prioritarios, como las familias, los niños y adultos mayores. La experiencia internacional comparada ofrece innumerables modalidades de fácil implementación en el corto plazo, desde la habilitación de ciclovías y similares los fines de semana sobre vías construidas para el transporte de alta demanda (avenidas, carreteras urbanas), hasta la remodelación de calles y sitios eriazos para uso peatonal o esparcimiento en zonas mixtas o con destino residencial".

De esta forma, el Espacio Público está desapareciendo, fundamentalmente como lugar de construcción de ciudadanía y encuentro social (Azócar 2006).

Es por todo lo anterior que se resalta la importancia del Espacio Público como el escenario de la conflictividad, la diversidad, el desacuerdo, de la contingencia social y política. En este sentido, se torna importante la idea del intercambio y encuentro entre distintos grupos en el Espacio Público, en la medida que este contiene a la vida colectiva, permitiendo de este modo una apropiación de la ciudad (Ospina y Botero 2007).

Es así, como las prácticas sociales que se generan en el Espacio Público constituyen la base para desarrollar acciones colectivas. Es en el Espacio Público donde debiera tener lugar el debate y la crítica al orden establecido. Por este motivo, el derecho al encuentro, a las actividades colectivas debiese ser establecido como ideas fundantes por el derecho en la ciudad (*Ibíd.*).

La Participación en las Políticas Habitacionales

Se observa que la planeación de las políticas de vivienda es de un carácter marcadamente centralista y en manos exclusivamente de los "expertos". Igualmente la falta de participación de la comunidad, hacen aparecer al Estado como paternalista y único responsable de la solución de los problemas de toda las personas.

En Chile, durante septiembre de 2006, la presidenta de aquel entonces, Michelle Bachelet, delineó una Agenda Pro Participación Ciudadana de su gobierno con el objetivo de alentar la participación y profundizar la democracia, planteando cuatro ejes de acción (Castillo 2010):

1. El eje de la participación ciudadana en la gestión pública, mediante consejos de la sociedad civil, definidos como lugares en la institucionalidad del Estado para que los representantes ciudadanos participen consultivamente en las políticas sociales;
2. El fortalecimiento de la sociedad civil;
3. El derecho de los ciudadanos a contar con información transparente y de calidad;
4. La no discriminación y el reconocimiento efectivo de que Chile es un país intercultural.

Sin embargo, al analizar en detalle esta propuesta se observa que el Estado sigue centrado en un tipo de acción, la ciudadana, es decir desde el aspecto formal y restringido que no favorece una visión propositiva y proactiva de la participación de todas las personas. De hecho, en el primer punto se habla de participar consultivamente en las políticas sociales y del derecho a la información. Esto indica implícitamente las limitaciones a la disposición que tendrían las instituciones públicas para escuchar al ciudadano y no para incorporarlo en la toma de decisiones. Es más, los profesionales de las instituciones públicas de vivienda y urbanismo conciben la participación como elemento importante en la primera fase de los proyectos de vivienda. Sin embargo, no involucran a la comunidad en los aspectos técnicos o de experticia profesional en la etapa de ejecución.

En nuestro país, la potencialidad de la participación tiene relación con la necesidad de rearticulación de los lazos sociales y de grupos sociales como agentes relevantes de su propio Bien-Estar. Es así como la participación se relaciona con incidir en los asuntos correspondientes a la comunidad en el ámbito público, en tanto esto permite rearticular los lazos sociales y promover la sociabilidad en la vida cotidiana.

La participación comunitaria, se convierte en el proceso mediante el cual se involucra la gente en los proyectos sociales desde su concepción, pasando por su desarrollo y posterior evaluación. Es necesario contar con otros mecanismos, estrategias y definiciones que los que usa la planificación "tradicional", empezando por dejar en claro que un espacio es mucho más que un hecho físico, es un producto social (Hernández 2005).

En el tema urbano, las desigualdades sociales tienen su correlato en el ejercicio de los derechos por la ciudad en el espacio público. Por ello, a partir de la estructura socioeconómicamente segregada de la ciudad se plantean derechos como la participación en el ámbito del Espacio Público. De ahí que la Psicología Comunitaria en su desarrollo latinoamericano ha buscado que las comunidades se involucren activamente en los procesos de modificación de sus entornos, que conserven

e incrementen sus recursos, que decidan sobre las modificaciones urbanísticas que les afectan y que se apropien de sus espacios públicos (Berroeta 2007).

Es necesario reconocer que es en el espacio habitado, construido y material, donde tienen lugar las interacciones comunicativas que constituyen la intersubjetividad de lo comunitario. Las infraestructuras sociales y los espacios públicos en los entornos comunitarios, son elementos materiales que los procesos de apropiación transforman en espacios simbólicos constitutivos de identidad, que favorecen el sentido de pertenencia y de articulación social de quienes habitan estos espacios (*Ibíd.*).

Por lo tanto, es necesario explorar la integración de lo físico y lo simbólico. Y como plantea Berroeta y Rodríguez (2010), que se reconozca al entorno como la articulación de lo físico, lo material y de apariencia inmutable, pero a su vez construido, distribuido, ocupado, de significación temporal e incompleta, según las relaciones socio históricas en las que participa. Esto nos permite recobrar el sentido histórico y colectivo del espacio, de una realidad espacial dependiente de la agencia humana y de los significados que en su uso va adquiriendo.

En este marco, el valor de la participación de las comunidades en los procesos de transformación de sus entornos espaciales es fundamental. La participación conceptualizada en un sentido dinámico, nos remite a la política, a la gestión colectiva y a la idea de modificar, transformar o cambiar la realidad, a implicarnos con el entorno, al hecho de sentirse parte de un grupo, de la comunidad, de la sociedad.

Desde esta perspectiva dinámica, diversos enfoques vinculados al desarrollo urbano y a la intervención psicosocial, han planteado la participación de la población local en materia social y de desarrollo físico del medio ambiente donde residen las personas.

La participación, como el desarrollo de los ámbitos de acción de la persona, repercute en la sensación de control y en la implicación con el propio entorno. Mediante la participación el entorno se transforma, dejando impronta e incorporándose en los procesos cognitivos y afectivos de manera activa. Y a la inversa, a través de la identificación simbólica, el espacio apropiado pasa a ser un factor de continuidad y estabilidad del self, a la vez que un factor de estabilidad de la identidad y la cohesión del grupo (*Ibíd.*).

Estas aproximaciones nos permiten articular, tanto la acción cotidiana en los procesos de apropiación espacial como las dinámicas concretas de acción colectivas desplegadas en un proceso participativo de transformación urbana.

En este sentido, la propuesta de participación en Espacio Público busca involucrar activamente a las personas en un proyecto colectivo de transformación y apropiación de su entorno, construyendo no tan sólo condiciones de habitabilidad dignas sino también las formas de hacer y de vivir la ciudad. Se considera que es propio del

grupo estipular sus relaciones en función del problema, y buscar las soluciones mediante un proyecto de desarrollo de mejoras o cambio de situación. Proyecto en el que, como señala Montero (2004), se involucran una variedad de actores en distintas actividades y con diversos grados de compromiso, y en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales, a las que es posible agregar también transformaciones espaciales (Berroeta y Rodríguez 2010).

A modo de Conclusión

Las políticas habitacionales deberían garantizar la calidad residencial preocupándose no tan solo de los estándares de la vivienda en el ámbito material, sino también del tipo de barrio que se pretende generar, el tipo de tejido urbano y social que se pretende construir.

La vida cotidiana en los conjuntos de vivienda social, segregados por las políticas de vivienda, se caracterizan por una tensión constante entre la integración y la exclusión como fenómenos sociales y espaciales. Los procesos de formación de políticas públicas en materia habitacional y urbana han sido prácticamente un asunto tecnoburocrático mostrándose el “proyecto de ciudad” de los poderes hegemónicos.

Así se han constituido las grandes ciudades en Chile, en especial, Santiago, como un agregado de conjuntos habitacionales diversos, contruidos uno al lado del otro, sin mayor relación entre ellos. Más aún, la estructura vial que aparece conectando los nuevos conjuntos habitacionales es la misma vialidad rural que conectaba los antiguos fundos o grandes potreros agrícolas en donde suelen levantarse. Ello indica la inexistencia de un diseño vial urbano mínimo que articule los conjuntos entre sí. Claramente una señal de falta de planificación de la expansión de las ciudades y de una mínima coherencia e interrelación entre los conjuntos habitacionales y sus entornos. Nos encontramos así con un escenario que muestra la desarticulación entre los proyectos de vivienda social, la inexistencia de un enfoque o estrategia en la construcción de barrios y comunidad.

Esto evidencia claramente una falta de preocupación por el diseño de los espacios públicos comunitarios, de vialidad, de las viviendas y de sus espacios intermedios (accesos, escaleras, pasillos, etc.).

Estos problemas, por nombrar sólo algunos, nos permiten visualizar que las problemáticas van más allá del acceso a la casa propia, que el componente físico no es el único que influye en la materialización del sueño de la vivienda. En las políticas habitacionales es posible percibir una racionalidad implícita a la que debe servir el espacio urbano, el cual institucionaliza y burocratiza una situación dominante convirtiéndola en hegemónica. Esa racionalidad es la segregación al servicio de los capitales de las constructoras y empresas asociadas, de las élites.

Se ha aplastado la explosión y el desequilibrio social, que cuestiona las lógicas del Estado y sus políticas. Este era el espíritu presente en la ascendente importancia del movimiento de pobladores y sus formas alternativas de organización, procediendo a la despolitización del acceso a la vivienda digna y a la constitución de ciudad por medio de la institucionalidad. Se ha despojado a los pobladores de su participación y compromiso histórico a cambio de deudas hipotecarias. Ya no se habla del invasor, que se organiza, que produce formas otras de relación, sino que remiten al deudor, a aquella categoría dependiente de los bancos y del Estado.

A partir de lo expuesto, se plantea una concepción política e histórica de Espacio Público, como lugar de disputa de discursos y tensiones entre los actores sociales involucrados. Es necesario tener en cuenta que las luchas, las memorias, las historias y los afectos que constituyen el Espacio Público, además de lo material y estructural, permiten abordar las políticas de vivienda desde el punto de vista de la comprensión del derecho a la ciudad.

Y es por medio de la participación, que las personas generan nuevas formas de convivencia y de relaciones sociales. Se promueve así la creatividad y la espontaneidad de la vida comunitaria, articulando lazos sociales en un espacio de diversidad, crítica y debate acerca de sus propias condiciones de vida. Esto significa comprender los conflictos urbanos más allá de la vivienda digna y comenzar a integrar otras miradas a las intervenciones socio-comunitarias considerando el espacio físico, descubriendo que otra ciudad sí es posible.

Referencias

Azócar, J. 2006. "Política chilena de vivienda social: Una mirada a su concepto de espacio público en la posmodernidad". *Papers. Revista INVI*, 21: 10-43. Consulta 15 de Diciembre de 2011 (<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/258/25805702.pdf>)

Berroeta, H. 2007. "Espacio Público: Notas para la articulación de una Psicología Ambiental Comunitaria". Pp. 259-287 en *Trayectoria de la Psicología Comunitaria en Chile*, editado por J. Alfaro y H. Berroeta. Valparaíso: Universidad de Valparaíso Editorial.

Berroeta, H. & Rodríguez, M. 2010. "Una experiencia de participación comunitaria de regeneración del espacio público". *Papers. Revista Electrónica de Psicología Política*, 8 (22): 1-26. Consulta 3 de Diciembre de 2011 (http://www.psicopol.unsl.edu.ar/abril2010_Nota1.pdf)

Borja, J. 2011. "La democracia en busca de la ciudad futura". Pp. 31-45 en *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, editado por A. Sugranyes y Ch. Mathivet. Santiago: Habitat International Coalition.

Carrión, F. 2007. "Espacio Público: Punto de partida para la alteridad". Pp. 79-97 en *Espacios Públicos y Construcción Social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, editado por O. Segovia. Santiago: Ediciones Sur.

Castillo, M. 2010. "Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile". *Papers. Cuaderno Electrónico*

co, 6: 30-71. Consulta 28 de Octubre de 2011 (http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/2_%20Art%C3%ADculo%20Mar%C3%ADa%20Jos%C3%A9%20Castillo%20Couve%20-%20Chile.pdf)

Garcés, M. 2003. "La revolución de los pobladores, 30 años después" LASA, XXIV International Congress, Dallas, Texas. Consulta 12 de Octubre de 2011 (www.ongeco.cl/eco/Downloads/revoluciondelospobladores.pdf)

Hernández, J. 2005. "Participación y Hábitat: ¿Sueño posible o relación no deseada?" *Papers. Revista INVI*, 20 (55): 48-81. Consulta 12 de Octubre de 2011 (<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewFile/8724/8526>)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU. 2006. *Legislación Normativa*. División de Política Habitacional, Desarrollo Urbano, Técnica de Estudio y Fomento Habitacional y Comité Asesor. Santiago. Chile.

Montero, M. 2004. *Introducción a la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.

Morales, R. 2002. "*Rol del Estado en la conformación de nuevas Periferias: la vivienda social en la Región Metropolitana de Santiago, 1991-2000*". Tesis de Título de Geografía. Santiago, Universidad de Chile.

Olavarría, C. 2009. "*El espacio público como escenario para la integración urbana. Una mirada desde la segregación*". Tesis de título de Sociología. Santiago, Universidad de Chile.

Oslender, U. 2002. "Espacio, lugar y movimientos sociales: Hacia una espacialidad de la resistencia" *Papers. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 6 (115): 1-25. Consulta 12 de Octubre de 2011 (<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-115.htm>)

Ospina, C. y P. Botero. 2007. "Estética, narrativa y construcción de lo público" *Papers. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 5 (2): 811-840. Consulta 10 de Octubre de 2011 (<http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/vol5/articulo%2009.pdf>)

Renna, H. 2008. "*(Vi)viendo la lucha por la ciudad: Actores y conflictos urbanos en América Latina y en la ciudad de Santiago, Chile*". Documento de Trabajo. Consulta 10 de Octubre de 2011 (<http://www.sitiosur.cl/documentosdetrabajodetalle.php?id=77&seccion=9>)

Rodríguez, A. y A. Sugranyes. 2005. El problema de los con techo. Pp. 59-79 en *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, editado por A. Rodríguez y A. Sugranyes. Santiago: Ediciones SUR.

Rodríguez, A. y L. Winchester. 2004. "Santiago de Chile: Una ciudad fragmentada". Pp. 115-136, en *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?*, editado por C. De Mattos, M. Ducci, A. Rodríguez y G. Yáñez. Santiago: Ediciones SUR.

Romero, H., M. Salgado, C. Fuentes. 2011. "Segregación Socio-Ambiental en espacios intraurbanos de la ciudad de Santiago de Chile". Pp. 55-82, en *Periurbanización y Sostenibilidad en Grandes Ciudades*, coordinado por A. Aguilar e I. Escamilla. México: Instituto de Geografía-UNAM.

El déficit de transversalidad de género en la Unión Europea

Gender transversality deficit in the European Union

Ángeles Martínez Boyé*

* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Departamento de Trabajo Social. amartinez@der.uned.es

Abstrac:

The social and territorial cohesion of the European Union is a target that holds a top-level legal rank and a strong position in the EU budget. The said policy has been characterized by a continuous legal improvement and outcomes assessment process. However, the described perspectives show considerable deficits in incorporation, implementation and evaluation of the processes of mainstreaming or gender transversality and empowerment of women's collective. The highlighted shortcomings are detected in limited and vertical social interventions since the effect of Single European Act to the current crisis unleashed in 2008.

Keywords: Gender approach, gender transversality, social cohesion, structural gaps.

Resumen:

La cohesión económica social y territorial de la Unión Europea es un objetivo que ostenta un rango normativo de máximo nivel y una posición de privilegio en el presupuesto comunitario. La citada política se ha caracterizado por un continuado proceso de perfeccionamiento normativo y de evaluación de resultados. Sin embargo, las vertientes descritas revelan déficits considerables de incorporación, implementación y evaluación de los procesos de *mainstreaming* o transversalidad de género y *empowerment* del colectivo de mujeres. Las disfunciones señaladas se detectan en intervenciones sociales limitadas y verticales desde la vigencia del Acta Única Europea hasta la actual crisis desatada en 2008.

Palabras clave: Enfoque de género, transversalidad de género, cohesión social, brechas estructurales.

Article info:

Received: 16/10/2012 / Received in revised form: 17/01/2013

Accepted: 14/01/2013 / Published on line: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.3>

Perspectiva metodológica

La contradicción entre la doctrina y la praxis del *mainstreaming* o transversalidad de género y del *empowerment* del colectivo de mujeres en la Unión Europea se manifiesta en los instrumentos de intervención durante los sucesivos periodos de programación vinculados a las Perspectivas Financieras (PPFF). Las concepciones jurídicas, políticas, institucionales e intervenciones concebidas y dirigidas a reducir y eliminar la fractura social de género y, por tanto, a contribuir al logro del objetivo de la cohesión social no ocultan la asimetría existente entre el discurso europeo predicado y lo verdaderamente materializado en los ámbitos analizados (Izquierdo 2011). Un ejemplo verificable científicamente lo encontramos en las Iniciativas Comunitarias (IC) de cada periodo de programación plurianual: 1986-1992, 1993-2006, 2007-2013.

Las IC europeas con impacto directo en el desarrollo socioeconómico inclusivo regional, comarcal y local no solo han adolecido de un déficit difícilmente justificable del *mainstreaming* o transversalidad de género y *empowerment* del colectivo de mujeres, sino que también han desvirtuado las intervenciones sociales y económicas derivadas que han sido ejecutadas de un modo mecanicista y casi exclusivamente administrativo (Consejo de Europa 1999: 26).

La fusión de los Marcos Estratégicos de Apoyo y de los Planes Operativos que articulan la Política Regional Comunitaria y, por tanto, las IC, con el acervo teórico y práctico concebido para la implementación del *mainstreaming* y un proceso de *empowerment* del colectivo de mujeres, pueden contribuir a superar las disfunciones descritas, al tiempo que multiplicarían los resultados sociales perseguidos sin que ello suponga un incremento de las dotaciones financieras asignadas (Verloo 2006).

Para el logro del propósito resulta necesario un marco (*frame*), un esquema interpretativo que estructure el significado del alcance de las intervenciones. La labor implica definir el marco interpretativo de política (*policy frame*) de partida, a través de un principio de organización que transforma la información fragmentaria, sesgada o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución (Lombardo y Verloo 2009).

Por las razones metodológicas esgrimidas se puede sostener que el marco de política que ha dado lugar a la disección analítica de las IC europeas no es una simple descripción de la realidad sino una construcción o representación específica que da significado a dicha realidad y estructura la comprensión de la misma. Desde esta perspectiva metodológica, se instrumentaliza el concepto de marco interpretativo vinculado a la teoría de los movimientos sociales, utilizando una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos para explicar la subida y la caída de los movimientos sociales (Squires 2009).

La ubicación del déficit de transversalidad de género en el análisis de marco (*frame analysis*) es ineludible en la interpretación rigurosa de las IC, con la finalidad de una reconstrucción que posibilite una praxis negociadora de las disfunciones identificadas y así poder facilitar a los actores sociales y políticos instrumentos correctores en sus respectivos discursos. De este modo, el método *policy frame* posibilita determinar los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí y en los discursos, para dotar de sentido social inclusivo a las diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir responsabilidades o causalidad y sugerir líneas de actuación en los ámbitos concretos de la cohesión social y de las intervenciones implícitas en las IC (Izquierdo et al. 2012a).

El enfoque adoptado asume que los marcos de política tienen un formato típico basado en el diagnóstico del problema y su pronóstico o solución. Por lo tanto, una política incluye: representación de un diagnóstico, representación de un pronóstico y una llamada a la intervención correctiva. El enfoque favorece un diagnóstico que aglutina trazos implícitos o explícitos de las disfunciones y de las soluciones conexas.

La primera consecuencia del análisis es la identificación de las ideas relacionadas con las causas del problema, los fines a perseguir, los medios a utilizar, la conveniencia de ciertos efectos, así como la determinación de los actores que pueden hacer algo al respecto.

La reflexión tiene por objetivo realizar un análisis interdisciplinario del objeto de estudio desde una perspectiva amplia, cuyas dimensiones constitutivas comprenden varios procesos: histórico, político, sociológico, económico e, imperativamente, jurídico. La cohesión económica, social y territorial ostenta en el acervo original comunitario un lugar de privilegio equiparable al mercado único y al euro. En este sentido, se puede adelantar que una interpretación nada extensiva del Tratado de Lisboa y de los tratados precedentes a partir del Acta Única Europea (AUE) permite concluir que todas las políticas sectoriales de la Comunidad y las políticas nacionales desplegadas por los estados miembros deben contribuir al objetivo de la cohesión social y, por consiguiente, a la implementación de procesos de transversalidad de género y de empoderamiento del colectivo de mujeres europeas.

La solidez normativa que ocupa la cohesión social en los Tratados está respaldada por la posición notable que ostenta su principal instrumento, la Política Regional Comunitaria, en el presupuesto comunitario (PPFF 2006-2013). Sin embargo los déficits en transversalidad son considerables y no todas las políticas sectoriales de la UE, estatales, regionales y locales, contribuyen de un modo efectivo a la construcción de la transversalidad de género y del empoderamiento del colectivo de las mujeres, como se desprende de diversos informes procedentes de las propias instituciones comunitarias (Izquierdo y Torres 2010).

En la perspectiva metodológica esbozada, el enfoque integrado de género *mainstreaming* o transversalidad de género es una forma de observar la realidad sobre la base de las variables sexo y género y sus manifestaciones en contextos determinados; se basa en el reconocimiento explícito del género como construcción social y cultural de procedencia histórica, que puede y debe ser transformada (Izquierdo et al. 2012b). Como metodología específica, el enfoque de género contribuye a la humanización de la sociedad y del desarrollo, puesto que en cualquier análisis se incluye por igual a hombres y a mujeres de forma manifiesta y se desagrega la información de un modo independiente a los tratamientos cualitativos, cuantitativos o eclécticos, de manera que se logra una visión más real y útil de cara a las actuaciones públicas y civiles y a su eficacia. Los objetivos principales son la integración del principio de igualdad de oportunidades en todas las políticas y prácticas cotidianas públicas, evitar los desequilibrios y desigualdades existentes en la sociedad, acabar con las discriminaciones no solo por sexo, sino además por etnia, por discapacidad, etcétera¹.

El enfoque de género desde el AUE hasta el Tratado de Lisboa

Desde la vigencia del Acta Única Europea (AUE) que aglutinó los Tratados de la CECA o de París (1951), de la CEE o de Roma y del EURATOM (1957) en un solo texto, la traducción material de la transversalidad de género ha revelado un déficit enmascarado en instrumentos de intervención social de carácter vertical como las IC Leader o Now. La disfunción descrita no empaña el perfeccionamiento normativo que encarnó el AUE, los tratados posteriores y los reglamentos conexos, todo un proceso que puede definirse como una base constitucional y de desarrollo del Derecho Derivado, adecuada para la consecución de un Mercado Interior domesticado en sus tendencias sociales excluyentes por los principios y los instrumentos financieros constitutivos de la cohesión social y de la igualdad de género (Izquierdo, Martínez y Torres 2011).

El análisis de contenido de la primera evaluación del proceso de construcción de la cohesión económica y social permite concluir que tanto el perfeccionamiento normativo derivado como las dotaciones presupuestarias a nivel de ejecución ostentaron un déficit de inclusión del enfoque de transversalidad de género, una carencia que también afectó a las IC en los sucesivos periodos de programación, mermando la capacidad de las intervenciones sociales comunitarias orientadas a un cambio y a reformas inclusivas estructurales.

¹ La definición más completa y detallada la proporciona el Grupo de Expertos y Expertas del Consejo de Europa (EGGE): “El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de dichas políticas”.

El rasgo vertical de las intervenciones ubica las IC en las antípodas del predicado discurso institucional europeo consagrado al enfoque del género. El déficit y la contradicción señalados en el periodo 1988-1992 son difícilmente justificables si se tiene en cuenta el acervo normativo original y su modo de traducción en unas intervenciones dotadas de un género neutro, un rasgo que se puede comprobar cuando se constata que las problemáticas referidas a los índices de paro, los porcentajes de ocupación industrial en declive, la reducción efectiva de la ocupación industrial, la reducción del desempleo de larga duración, la inserción profesional del sector poblacional de las mujeres jóvenes, la adaptación de las estructuras agrarias o el desarrollo rural fueron, en el mejor de los casos, objeto de iniciativas verticales aisladas, testimoniales e insuficientes en relación a la totalidad de recursos empleados.

En este contexto de interpretación normativa los objetivos vinculados a la reforma de 1988 fueron dotados de un género neutro, sin duda, una manifestación sutil del modelo patriarcal en la práctica política y en la normativa europea derivada, presupuestaria, estratégica y operativa, relativa a la cohesión social.

Los objetivos de género neutro tuvieron una traducción coherente con este déficit antitransversal y la consecuencia fue una fijación de principios estratégicos que dieron lugar a un Marco Comunitario de Apoyo (MCA) y a unos Programas Operativos, caracterizados ambos también por una neutralidad de género derivada de una cosmovisión política lastrada por la cultura patriarcal dominante.

Los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad constituyeron la base estratégica de la implementación de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988. El conjunto de los principios fue objeto de seguimiento y de evaluación establecidos por los reglamentos comunitarios. Ninguna actividad de seguimiento de la implementación y evaluación de los resultados detectó o dio la suficiente importancia a la ausencia de un enfoque de género. Este hecho comprobado indica la previa ausencia de la transversalidad de género en la naturaleza de las decisiones políticas, la regulación reglamentaria, el diseño estratégico y operativo y la supervisión científica y técnica.

El enfoque de género brilló por su ausencia en el proceso y, dentro de esa visión patriarcal de la Comisión Europea vigente durante el periodo 1989-1993, se implantaron las IC Richard, Envireg, Stride, Leader, Interreg, Regen, Regis, Euroform, Now, Horizon, Prisma, Telemática, Retex y Konver, que en conjunto dispusieron de un volumen económico que ascendió a un total de 5.800 millones de ECUS, un 10% de los Fondos Estructurales. Muchas de las IC generaron una dinámica real de cooperación entre los actores públicos y privados que se tradujo en la creación de Grupos de Acción Local (GAL) y redes locales, comarcales, regionales, nacionales y europeas de desarrollo rural que han perdurado más allá de la propia existencia de muchas de las acciones, proyectos y programas. En relación a la perspectiva de género se puede considerar que hubo una limitada labor manifestada en intervenciones verti-

cales favorables a los colectivos de mujeres, que en el supuesto más positivo de análisis se puede calificar como antecedentes de la tendencia de transversalidad de género en la UE actual.

Desde la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, la Dirección General XVI mantuvo contactos continuos con actores regionales y locales, a través de la realización de distintos tipos de eventos como jornadas, foros y debates. De esta dinámica de participación, expresión material del principio de cooperación, surgió toda una metodología del desarrollo local y de innovación. Una metodología que ha abordado desde su nacimiento las variables de la implicación de la población en el proceso de desarrollo, el diseño del diagnóstico de un territorio, la constitución del proyecto, la gestión y el análisis de su impacto. Esta metodología es especialmente evidente en las IC Leader, Now e Interreg, donde la presencia de colectivos de mujeres permitió extrapolar una perspectiva de género a otras iniciativas de desarrollo social y económico extracomunitario posteriores. Sin embargo, la vigencia de un sustrato cultural sociológico patriarcal diverso, la brecha estructural de género y las intervenciones de género neutro fueron los rasgos comunes. Tanto la identificación de problemáticas como la teórica solución excluyeron la dimensión transversal de género, aunque incluyeron iniciativas verticales situadas en una posición presupuestaria menor dentro de los instrumentos financieros. Esos son los casos de la Iniciativa Now o Leader que generaron algunos proyectos con estatus presupuestario marginal dentro de la dimensión total de los recursos (Torres 2005c).

La persistencia del déficit del enfoque de género en el Tratado de la Unión Europea

En relación al enfoque de género, el análisis realizado del acervo original permite concluir que el concepto de transversalidad de género es una dimensión normativa innata de la cohesión social europea, aunque no se haga una referencia nominal expresa en el tratado. El significado normativo en un sentido estricto es inequívocamente transversal en el ámbito de género. Cuando el acervo original hace referencia a la finalidad de conseguir un alto nivel de empleo, de protección social, una elevación del nivel de vida y de la calidad de vida de la población, implica que el proceso de toma de decisiones posterior sea favorable a la perspectiva de género. La mujer europea considerada en sus contextos nacionales, regionales y locales y en sus problemáticas sociales excluyentes generales y específicas, representa una prioridad de análisis y de diseño de intervenciones transversales. Se trata de un grupo principal del conjunto de la población en los territorios de la Unión (Torres 2003).

El proceso de inclusión social efectivo debería haber implicado la prioridad de abordar como objeto de intervención específico el colectivo de mujeres. Las mujeres europeas son un grupo de población del cual depende el bienestar social de otros colectivos de rasgos dependientes, tales como los menores y los ancianos. A ello se debe añadir la potencialidad sin desarrollar de las mujeres europeas en el

ámbito del crecimiento económico de la propia UE, una variable a la que se ha dado mayor importancia en los últimos años.

La interpretación precisa de la transversalidad de género en el Acervo Original Comunitario reafirma la existencia de una idea favorable al género. Sin embargo, la interpretación política junto a las decisiones reglamentarias, presupuestarias y técnicas que afectaron a la cohesión social europea, excluyeron el enfoque de género en un sentido transversal tal como sugiere el tratado. Esta conclusión se desprende de la primera evaluación trienal, tanto en sus resultados como en la configuración de su propia metodología de análisis.

La reforma normativa y presupuestaria de 1993 (Paquete Delors II) supuso la definitiva consagración estratégica y material de la Política Regional Comunitaria, y por tanto, de la cohesión social. Los recursos disponibles ascendieron a 141.471 millones de ECUS (precios de 1992). En el proceso de reforma, el Libro Verde sobre las IC constituyó un marco de reflexión participativo que sirvió de brújula para que la Comisión Europea incorporase las modificaciones pertinentes a nivel conceptual y de dotación de recursos. El diseño definitivo de cada una de las IC fue integrado a los Marcos Comunitarios de Apoyo y los Planes Operativos derivados. Las iniciativas verticales dirigidas a las mujeres fueron adquiriendo más visibilidad, así como la necesidad de discutir y decidir sobre la transversalidad de género en las políticas europeas y nacionales; aún así la persistencia de las disfunciones continuó.

La visibilidad limitada de la mujer europea en el I Informe de la Cohesión

El antiguo Título XIV en su artículo 130 del Tratado de la Comunidad Europea estableció que, cada tres años, la Comisión presentara un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hubieran contribuido a ello. El precepto normativo estableció que, en caso necesario, el citado informe debía ir acompañado de propuestas adecuadas. De este modo, la cohesión no solo pasaba un examen trienal por las instituciones comunitarias, sino que esa evaluación implicaba la posibilidad de introducir cambios que fortalecieran su materialización.

El 9 de diciembre de 1996, la Comisión Europea transmitió al Parlamento el Primer Informe Trienal sobre la Cohesión Económica y Social. El 27 de febrero de 1997, la Comisión Parlamentaria de Política Regional designó ponente al europarlamentario Juan de Dios Izquierdo para realizar un análisis en profundidad y realizar las puntualizaciones pertinentes sobre el documento presentado por la Comisión, análisis que se tradujo en un detallado estudio que dio lugar al Informe Izquierdo, presentado el 21 de octubre de 1997 (Izquierdo 1997). El Informe Izquierdo reconoció que el

Primer Informe Trienal de la Comisión sobre la Cohesión Económica y Social constituyó un intento sistemático de definición de la cohesión y de llevar a cabo una evaluación de las diversas políticas comunitarias a la hora de alcanzar este objetivo fundamental. En cuanto a la problemática del desempleo, el Informe Izquierdo sostuvo que era deplorable que el desempleo afectase primordialmente a los grupos desfavorecidos como las mujeres, tanto jóvenes como desempleadas de larga duración, especialmente las de mediana edad, puntualizando que el análisis confirmaba la validez de los criterios de intervención del Fondo Social Europeo (FSE), un instrumento cuyo principal propósito es combatir el desempleo y la exclusión social. En este contexto, denunció la falta de metodología en la evaluación del impacto del FSE e instó a la Comisión Europea para que, a pesar de las dificultades objetivas que ello implicaba, pusiese remedio a la situación, considerando, en particular, los efectos en el empleo, así como los efectos sociales y culturales de las acciones de inserción y reinserción laboral cofinanciadas por el FSE, favoreciendo una metodología común (Izquierdo 1997).

La evaluación señaló que se debía dotar al FSE de una iniciativa comunitaria que abarcase en un sentido amplio los objetivos de las IC vigentes entonces, al tiempo de hacer hincapié en las acciones encaminadas a aprovechar de diversas maneras los recursos humanos y proseguir con los programas piloto que se hubiesen saldado con buenos resultados. Seguidamente, diagnosticó que el FSE, al tener como objetivo una política más completa e innovadora a favor de la cohesión en la UE, sin ignorar por ello las acciones de formación, debía, en la medida en que lo permitiesen los Tratados, promover programas que fueran resultado de una estrategia más eficaz de lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social de las mujeres europeas en sus escenarios territoriales de pertenencia.

Finalmente, la evaluación expuesta reveló que la simplificación de los procedimientos no debería perjudicar la eficacia y la transparencia de las acciones del FSE y, por tanto, recomendó a la Comisión Europea conceder mayor importancia a la creación de estructuras eficaces de control de fiabilidad y calidad de los programas no solo a nivel comunitario, sino principalmente nacionales, de modo que el esfuerzo de control recayese en los mecanismos encargados de promover los programas en cada estado miembro.

Trabajo poco cualificado, mal pagado y a tiempo parcial

En relación a la posición de las mujeres europeas en las diferentes dimensiones de las brechas estructurales, la evaluación reconoció el incremento de las tasas de empleo femenino, aunque puntualizó que el citado incremento ocupacional se debió, predominantemente, al trabajo poco cualificado, mal pagado y a tiempo parcial en el sector de los servicios, incrementándose así el porcentaje de las mujeres en los empleos de baja calidad. Por consiguiente, se recomendó que en el período

de programación posterior (2000-2006) se duplicaran los esfuerzos normativos y materiales en promover la participación de la mujer en el mercado de trabajo mediante medidas educativas, incluida la formación para empleos más cualificados y puestos ejecutivos.

Organización del trabajo, infraestructuras y servicios de bienestar

Otro de los resultados de la evaluación se tradujo en una propuesta de profundización de los esfuerzos en las infraestructuras de apoyo, como son el cuidado infantil y de personas mayores, transporte y organización del trabajo, de manera que se superase la falta de estructuras que obligan a las mujeres a realizar actividades a tiempo parcial. Por último, señaló que las políticas de la Comunidad relativas a la agricultura y el desarrollo rural tienen un carácter primordial para las mujeres del mundo rural y, por tanto, se propuso un examen de las implicaciones de la política de la Comunidad para la cohesión, especialmente su influencia en las actividades de las mujeres en las zonas rurales.

La visibilidad tangencial del género en el contexto de la gran ampliación europea

Del Segundo Informe Trienal sobre la cohesión social de la Comisión Europea, se desprendió un cuadro socioeconómico de la UE de los 25 o los 27 que indicaba que el esfuerzo comunitario y de los estados miembros debía traducir el principio cohesivo, conforme a su máximo rango normativo en el Tratado y, por consiguiente, reconocerle su profundidad política y social como fenómeno social inclusivo europeo y, aunque la visibilidad de la dimensión del género en los problemas sociales cobró una mayor nitidez, la incorporación de un enfoque transversal de género comenzaba a significar solo una prioridad estratégica incipiente, pendiente de ejecución operativa (Comisión Europea 2001).

En relación a las disparidades de renta existentes en la UE-15 se puede afirmar que fueron considerables, en menor grado entre estados miembros y más agudizadas entre las regiones. En España, Portugal y Grecia, la renta media por habitante se situaba en el 79% de la media comunitaria en 1999, un dato sin duda alentador, si tenemos en cuenta que en 1988 el indicador señalaba el 68% de la media comunitaria.

En relación a la situación de los mercados laborales de los entonces estados candidatos a la adhesión y pese al análisis, curiosamente nada prolijo, de la Comisión, la información disponible revela un cuadro bastante complicado. Estos países estaban aquejados por una tendencia de expulsión femenina del mercado laboral, aunque presentaban una tasa de participación superior a la observada en la mayor parte de la UE-15.

La presencia de mujeres siempre fue significativa en las industrias tradicionales como el sector textil. El empleo en industrias tradicionales perdió durante la década entre el 35% y el 50% de los puestos de trabajo, aunque el porcentaje de empleo en el sector siguió siendo elevado. Esta situación nos indica que el proceso de ajuste económico de los entonces estados candidatos tendría en el futuro mayores efectos de destrucción de empleo femenino en las industrias tradicionales tras la adhesión a la UE (Torres 2004a).

El empleo en el sector agrícola ostentaba un 22% del total, un porcentaje cinco veces superior a la media de la UE-15, que se situaba en el 4,5%, aunque la importancia del empleo agrícola variaba entre los nuevos socios. Es realista inferir que la tasa del 22% iría confluyendo con la media comunitaria de la UE-15 tras la ampliación, lo que ponía en evidencia otro futuro proceso de destrucción de empleo femenino, al igual que en la industria tradicional, en el sector productivo agropecuario. A todo esto se debe añadir que la productividad de la mano de obra de los diez y de los dos países candidatos continuaba siendo menor que en la UE-15 (Torres 2005a).

Sin embargo, dentro de este panorama complicado de los mercados laborales de los entonces países candidatos, se debe señalar que el empleo en el sector servicios aumentó de modo significativo, si bien a un ritmo mucho mayor en las grandes ciudades que en las zonas rurales de estos países (Torres 2004b).

La contribución comunitaria a la promoción de la mujer en el contexto de la crisis

La UE ha contribuido sustancialmente a la promoción de la mujer, así como a la mejora de la vida de las mujeres y los hombres por medio de un corpus legislativo considerable sobre la igualdad de trato y la integración explícita de la perspectiva de género en las políticas y los instrumentos de la UE (Comisión Europea 2010).

La actual crisis económica ha hecho que surja la inquietud porque los logros en materia de igualdad entre mujeres y hombres están en peligro. Los efectos de la recesión ejercen una considerable presión social excluyente sobre la mujer. La desaceleración se podría utilizar como motivo para limitar o eliminar medidas de igualdad entre mujeres y hombres; el análisis de los planes nacionales para afrontar la crisis confirma este riesgo. Aunque el contexto económico y social haya cambiado, la crisis no ha hecho que varíen los retos subyacentes, como un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo, la sostenibilidad y adecuación de la protección social o el envejecimiento de la sociedad. Aunque las políticas de igualdad entre mujeres y hombres forman parte de la respuesta a estos retos, la crisis ha reforzado la necesidad de que se demuestre su rentabilidad.

En 2010, la Comisión Europea renovó su compromiso de promover la igualdad entre mujeres y hombres adoptando una estrategia de igualdad de género para

sustituir el actual plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres².

La Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, es importante para que la igualdad entre mujeres y hombres quede consolidada en la Estrategia de la UE para 2020 y así superar los efectos sociales excluyentes de la actual crisis económica y financiera. El año 2010 fue el año europeo dedicado a combatir la pobreza y la exclusión social y se puso de manifiesto la necesidad de unas medidas más eficaces dirigidas a la inclusión de los grupos vulnerables de mujeres, al tiempo que una frustración traducida en un evento desprovisto de instrumentos de intervención superadores de una desigualdad socialmente intolerable.

El último año de la década inicial del siglo XXI también fue el décimo quinto aniversario de la Plataforma de Acción de Pekín, durante el que se evaluó el progreso logrado en los distintos ámbitos de acción. Esto ofreció la posibilidad de crear una fuerte sinergia entre las diferentes estrategias que debían revisarse en ese periodo³.

La interpretación cualitativa basada en la estadística

La lucha contra las desigualdades persistentes entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad constituye un reto a largo plazo, puesto que implica cambios estructurales y de comportamiento, así como una nueva definición de los papeles que desempeñan mujeres y hombres. El avance es lento y los desequilibrios entre mujeres y hombres persisten por lo que se refiere a las tasas de empleo, el nivel de las retribuciones, el tiempo de trabajo, los puestos de responsabilidad, la proporción de cuidados y tareas del hogar de cada uno y el riesgo de pobreza (Torres 2005b).

La incertidumbre refuerza una percepción social escéptica relativa a los resultados de la efectividad europea para superar los efectos de una crisis que obliga a revisar los mecanismos de sostenibilidad financiera del modelo social y de la traducción material de la estrategia de transversalidad de género comunitaria. Sin embargo, la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo se identifica como un signo de evolución positiva, porque supone una importante contribución al crecimiento económico de la UE, equivalente a una cuarta parte del crecimiento económico anual desde 1995⁴.

² Europa 2020 es una estrategia multidimensional para un crecimiento y empleo sostenibles en la próxima década. Su objetivo es que Europa salga fortalecida de la peor crisis económica mundial desde los años 30. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_es.htm.

³ La Unión Europea es una de las regiones más ricas del mundo, y sin embargo, el 17% de los europeos carecen de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=637>.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/europe_2020/index_es.htm.

Corrección del desequilibrio medio de las tasas de empleo de mujeres y hombres

En el último decenio, la tasa de empleo femenino había experimentado un incremento de 7,1 puntos porcentuales, alcanzando en 2008 un 59,1%, una cifra cercana al objetivo de 60% para 2010, según lo establecido en la Agenda de Lisboa, aunque este porcentaje variaba entre estados miembros, desde menos de un 40% hasta más de un 70%. El desequilibrio medio de las tasas de empleo de mujeres y hombres se redujo hasta alcanzar los 13,7 puntos porcentuales en 2008, desde los 18,2 puntos de 1998.

Sin embargo, la crisis económica, con sus graves repercusiones en las cifras relativas al mercado de trabajo y el empleo, ha interrumpido esta tendencia positiva. Entre mayo de 2008 y septiembre de 2009, el índice de desempleo a escala de la UE aumentó con mayor rapidez para los hombres (de 6,4% a 9,3%) que para las mujeres (de 7,4% a 9%). La crisis ha golpeado duramente los sectores de la industria y la construcción, con presencia predominantemente masculina.

En los últimos meses de 2010, los índices de desempleo de hombres y mujeres habían aumentado al mismo ritmo, reflejando, posiblemente, la extensión de la crisis a otros sectores con una presencia más equilibrada entre mujeres y hombres que en los sectores afectados en primera instancia. En una docena de estados miembros, el desempleo siguió siendo más elevado entre las mujeres.

Los empleos ocupados por mujeres se concentraron en el sector público, lo que incrementa el riesgo de verse desproporcionadamente afectadas por las pérdidas de puestos de trabajo a raíz de los recortes en los presupuestos estatales. De la experiencia adquirida en crisis anteriores se puede concluir que, generalmente, el empleo de los hombres se recupera más rápidamente que el de las mujeres (OCDE 2008).

Entre las personas que habían perdido su empleo, las mujeres corrieron mayor riesgo de no encontrar otro trabajo. Centrarse en la evolución de la tasa de desempleo durante la recesión es importante, pero puede ocultar otras tendencias menos visibles, incluida la sobrerrepresentación de la mujer entre las personas no activas. En este sentido, procede destacar que las mujeres representan más de dos tercios de los 63 millones de personas no activas de entre 25 y 64 años que hay en la UE o entre las personas desempleadas a tiempo parcial pero que querrían trabajar más horas y que deberían estar necesariamente registradas como desempleadas (Smith 2009).

Más probabilidades de sufrir una posición de desventaja en todos los ámbitos

Las mujeres tienen mayores probabilidades de sufrir una posición de desventaja en el mercado de trabajo debido a una mayor incidencia de contratos precarios y a

trabajo a tiempo parcial. En 2007, la media en la UE fue del 17,6%, con las consiguientes repercusiones sobre los ingresos a lo largo de su carrera laboral, la protección social y las pensiones, y, en consecuencia, un índice más elevado de riesgo de pobreza, especialmente después de la jubilación.

En 2007, el índice de riesgo de pobreza fue más elevado para las mujeres, situándose en un 17%, mientras que para los hombres alcanzó un 15%. El desequilibrio citado fue especialmente elevado en relación con las personas de más edad (el 22% de mujeres en comparación con el 17% de hombres) y las familias monoparentales (con un 34%).

La pérdida de ingresos derivada de la pérdida de empleo afecta en mayor medida a los hogares de los países en los que el modelo familiar del varón como sostén de la familia sigue siendo predominante, subrayando la necesidad de dar más apoyo al modelo en el que los dos miembros de la pareja trabajan.

Situándonos en una perspectiva superadora de la actual crisis económica y sus repercusiones para los hombres y las mujeres, es necesario considerar los objetivos a largo plazo relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado laboral. Si bien el nivel de formación de las mujeres ha aumentado considerablemente en los últimos años y, actualmente, hay más mujeres que hombres que obtienen un título universitario con un 59% de tituladas en la UE, en 2006 las mujeres seguían concentrándose en sectores tradicionalmente feminizados y a menudo peor remunerados, tales como sanidad y servicios asistenciales, educación, etc. A la brecha señalada se debe añadir que las mujeres europeas ocupan menos puestos de responsabilidad en todos los ámbitos de la sociedad.

La falta de servicios asistenciales para las personas dependientes (niños, discapacitados o personas de edad avanzada), de sistemas de permiso adecuados y fórmulas de trabajo flexible para ambos padres impiden con frecuencia que las mujeres participen en el mercado de trabajo o que trabajen a tiempo completo (Gobierno de España 2009).

En 2008, el 31,1% de las mujeres en el mercado laboral trabajaba a tiempo parcial, en comparación con el 7,9% de los hombres. Si se tiene en cuenta la tasa de empleo en términos de equivalentes a tiempo completo, el desequilibrio entre hombres y mujeres solo ha experimentado una ligera reducción desde 2003 y, en nueve estados miembros, incluso ha aumentado.

Las mujeres con niños a su cargo trabajan menos, entorno a -11,5 puntos porcentuales en la tasa de empleo, que las mujeres sin niños a su cargo, mientras que los hombres con niños a cargo trabajan más que los que no los tienen, unos +6,8 puntos. Esta fuerte influencia de la responsabilidad parental en la participación en el empleo está vinculada al papel tradicional de mujeres y hombres y a la falta de ser-

vicios de guardería en muchos estados miembros. A pesar de que en los últimos años los servicios de atención a la infancia han aumentado de acuerdo con los objetivos europeos, en muchos países el número de instalaciones sigue estando por debajo de estos objetivos, especialmente por lo que se refiere a los niños menores de tres años⁵.

El cuidado de otras personas dependientes también influye significativamente en la posibilidad que tienen mujeres y hombres de permanecer en el mercado de trabajo, un reto agravado por el envejecimiento de la población. En 2005, más de 20 millones de europeos de entre 15 y 64 años de edad (12,8 millones de mujeres y 7,6 millones de hombres) se encargaban de cuidar a personas adultas dependientes.

Del cuadro descrito se infiere la necesidad de recomendar a los estados miembros adoptar y/o fomentar iniciativas a fin de establecer servicios de cuidado de los niños y las niñas, prever una cierta flexibilidad en la organización de los permisos especiales, adaptar el entorno, las estructuras y la organización del trabajo a las necesidades de los trabajadores con hijos y fomentar un reparto más equitativo de las responsabilidades parentales, definir los casos en los que es aconsejable un servicio de cuidado de los niños y las niñas, así como las modalidades de su establecimiento (Consejo de Europa 1992).

Esta responsabilidad de cuidar a otros desempeña un papel en la baja de empleo de las mujeres entre 55 y 64 años de edad con un 36,8% en 2008, que supone unos 18,2 puntos más bajo que el índice correspondiente a los hombres.

La ausencia de unas medidas adecuadas para conciliar el empleo y la vida privada también puede influir en la decisión de mujeres y hombres de no tener descendencia o de tener menos hijos, lo que agrava el problema en relación con el envejecimiento de la población y la oferta de mano de obra en el futuro y, por tanto, perjudica al crecimiento económico y a la sostenibilidad financiera del modelo social europeo.

En los países en los que las condiciones en materia de atención a la infancia, permisos parentales y sistemas de trabajo flexible son favorables, la tasa de empleo de las mujeres y el índice de natalidad son más elevados.

Si bien en los últimos años ha aumentado el número de mujeres que participan en la toma de decisiones o que han sido nombradas en puestos de responsabilidad política en la UE, el poder político y económico sigue firmemente en manos de los hombres.

⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10916_es.htm.

En la UE, por término medio, solo uno de cada cuatro miembros de los parlamentos nacionales y de los ministros de los gobiernos nacionales es mujer, aunque la situación varía entre los estados miembros. La situación mejoró ligeramente tras las elecciones de 2009 al Parlamento Europeo, donde el porcentaje de mujeres aumentó del 31% al 35%.

En el sector económico, las cifras son menos positivas y, por ejemplo, solo uno de cada diez miembros de los consejos de administración de las empresas europeas de primer orden y un 3% entre los directores de estos consejos son mujeres⁶.

Asimetría entre discurso político, práctica legislativa y realidad material

El año 2009 ha estado marcado por el impacto de la crisis económica y financiera mundial en la economía real y en los mercados de trabajo. A finales de 2008, la UE adoptó un plan europeo de recuperación que incluía medidas dirigidas a mantener a mujeres y hombres en el mercado de trabajo. En la cumbre sobre el Empleo de mayo de 2009 se abordaron el impacto de la crisis y las respuestas políticas adecuadas⁷.

La Comisión propuso “un compromiso compartido en favor del empleo”, que tenía como finalidad limitar el impacto social de la crisis y reconocía la necesidad de reforzar la igualdad entre mujeres y hombres en respuesta a la crisis (Comisión Europea 2009b).

Un reciente análisis de las respuestas nacionales a la crisis confirma el riesgo que conlleva debilitar las políticas de igualdad entre hombres y mujeres o reducir los presupuestos asignados a las mismas. Se han retirado o se han retrasado algunas medidas de igualdad entre mujeres y hombres y los posibles futuros recortes en los presupuestos públicos pueden repercutir negativamente sobre el empleo de las mujeres y el fomento de la igualdad. No obstante, también se han observado buenas prácticas en algunos estados miembros, que han introducido programas de apoyo al sector asistencial (Smith y Villa 2009).

El Comité Consultivo para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres adoptó un dictamen sobre la perspectiva de género en la respuesta a la crisis económica y financiera, que contiene recomendaciones en relación con la integración de la perspectiva de género de las medidas de recuperación y la Estrategia de la UE para 2020⁸.

⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_es.htm

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf.

⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10919_es.htm.

Bajo la presidencia sueca, el Consejo adoptó conclusiones en relación con la importante contribución que pueden aportar las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el crecimiento económico, el empleo y la inclusión social, así como la necesidad de reforzar la dimensión de género en la Estrategia de la UE para 2020. El Consejo también adoptó conclusiones sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Pekín sobre la base de un informe preparado por la presidencia de la UE (Comisión Europea 2009c).

El Consejo logró un acuerdo político sobre la propuesta de Directiva por la que se aplica el Acuerdo Marco revisado sobre permiso parental celebrado por los interlocutores sociales europeos (Comisión Europea 2010). En el acuerdo se incrementa el periodo del permiso parental y se declara intransferible parte del mismo, a fin de animar al padre a aprovechar esta oportunidad con mayor frecuencia. También establece el derecho de solicitar trabajar a tiempo parcial durante un tiempo determinado una vez finalizado el permiso parental.

El Consejo también alcanzó un acuerdo político con vistas a una posición común sobre la propuesta de revisión de la Directiva relativa a la igualdad de trato de los trabajadores autónomos y los cónyuges colaboradores. La Comisión adoptó un informe sobre la aplicación de la Directiva 2002/73/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo (Consejo de Europa 2009).

Posteriormente, la Comisión Europea adoptó una propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y a la protección de las víctimas (Comisión Europea 2009a).

2009 fue el primer año de aplicación de las directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y la lucha contra todas las formas de discriminación contra ellas, que proporcionan una guía sobre las estrategias que deben aplicar los estados miembros y la UE en su acción exterior para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y perseguir a los autores de estos actos violentos (Smith y Bettio 2008).

La igualdad entre mujeres y hombres no es solo una cuestión de diversidad y justicia social, sino que es también una condición previa para lograr los objetivos en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social. La rentabilidad de la inversión en políticas de igualdad entre hombres y mujeres se manifiesta en términos de unas tasas de empleo femenino más elevadas, la contribución de las mujeres al PIB, los ingresos fiscales y unos índices de natalidad sostenibles (Comisión Europea 2010).

Es importante que la igualdad de género siga siendo un elemento clave de la Estrategia de la UE para 2020, ya que la igualdad entre mujeres y hombres ha

demostrado ser una solución sostenible para antiguos y nuevos retos. Por tanto, las políticas de igualdad entre mujeres y hombres se deben considerar como una inversión a largo plazo, no como un coste a corto plazo.

Las respuestas políticas a la recesión representan una oportunidad, pero también una posible amenaza para el empleo de las mujeres y la igualdad de género. Existe el riesgo de que la actual recesión retrase los avances o incluso suponga una vuelta atrás, con consecuencias a largo plazo para la sostenibilidad de la economía y de los sistemas de protección social y, por tanto, de las tendencias de inclusión social y demografía (Torres 2006).

Unas políticas eficaces en materia de igualdad entre mujeres y hombres que apoyen la recuperación y creen una economía más fuerte para el futuro deben considerarse como parte de la solución a la actual crisis.

Las mujeres europeas son el primer grupo de población y los datos indican que son la base principal para una recuperación sostenible y unas finanzas públicas saneadas, a través de reformas estructurales dirigidas a lograr una mayor participación de las mujeres en la vida activa⁹.

Se ha demostrado que la inversión en medidas para el empleo y la independencia económica de las mujeres, así como en medidas para facilitar el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada tanto de las mujeres como de los hombres resulta rentable en términos de desarrollo social y económico (Comisión Europea 2007).

Los esfuerzos para eliminar las desigualdades de género en el ámbito del empleo como parte de la estrategia para el crecimiento y el empleo, a fin de reducir de forma significativa los desequilibrios en términos de empleo, retribución y participación en la toma de decisiones, proporcionando mejores puestos de trabajo y reduciendo la segregación del mercado de trabajo y el riesgo de pobreza, ofrecen una considerable asimetría entre las pretensiones teóricas y los logros materializados.

La reducción de las disparidades salariales entre hombres y mujeres atacando las causas subyacentes debe seguir siendo una prioridad. La acción en este ámbito debería implicar a todas las partes afectadas y combinar todos los instrumentos disponibles, incluida la aplicación efectiva de la legislación existente, una evaluación transparente de los sistemas de retribución, la concienciación y la lucha contra los estereotipos y la revisión de la clasificación de los puestos de trabajo (Comisión Europea 2010).

Los regímenes fiscales y de prestaciones deberían contener incentivos financieros

⁹ <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1436953&Site=COE>.

dirigidos a que mujeres y hombres ingresen en el mercado de trabajo, permanezcan en él o se reincorporen al mismo. En su caso, se deberían reformar estos regímenes a fin de eliminar los factores financieros que desincentivan la participación en el mercado laboral de las personas que perciben ingresos secundarios y de aquellos que asumen la responsabilidad de los cuidados y asegurar igual independencia económica para mujeres y hombres; también por lo que se refiere a la adquisición de los derechos de pensión, protegiendo, al mismo tiempo, a las personas con carreras laborales atípicas.

Con objeto de limitar las repercusiones negativas de la crisis económica en una participación equitativa de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, los responsables de la toma de decisiones deben basar sus medidas políticas en un análisis del mercado laboral que integre la perspectiva de género, así como en evaluaciones y valoraciones sistemáticas del impacto en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres. Las inversiones en infraestructura social pueden ser un factor de reforzamiento del rol femenino en el incremento de la productividad y la transformación de las economías en proceso de recuperación.

Un equilibrio adecuado entre la vida laboral y privada de hombres y mujeres depende de una organización moderna del trabajo, de la disponibilidad de servicios asistenciales de calidad asequibles y de una repartición más equitativa de las responsabilidades familiares y las tareas domésticas. La posibilidad de conciliar el trabajo y la familia tiene repercusiones directas en el empleo, la posición en el mercado de trabajo, la retribución y la independencia económica de las mujeres a lo largo de toda su vida. Un reto importante consiste en centrarse en políticas e incentivos para alentar a los hombres a que asuman más responsabilidades familiares y de cuidados y facilitar el que puedan hacerlo. Asimismo, las políticas deben tener en cuenta el creciente número de hogares monoparentales, generalmente a cargo de una mujer.

El análisis revela que deben continuarse e intensificarse los esfuerzos para desarrollar unos servicios asequibles, accesibles y de calidad de cuidado de niños y otras personas dependientes, de acuerdo con los objetivos europeos. Un objetivo que puede ser concretado en mayor medida con la utilización de todo el potencial de los Fondos Estructurales y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para financiar servicios de calidad (Comisión Europea 2009a).

El acuerdo de los interlocutores sociales europeos sobre el permiso parental constituye un avance en este ámbito. Se debe alentar a los hombres a que compartan equitativamente las responsabilidades parentales con las mujeres. En el entorno laboral debe reconocerse más la necesidad tanto de las mujeres como de los hombres de equilibrar su vida laboral y familiar.

La recesión económica no debería utilizarse como excusa para ralentizar el progreso en materia de políticas de conciliación ni para recortar los presupuestos asig-

nados a los servicios asistenciales y los regímenes de permiso que afectan el acceso al mercado laboral, en particular de las mujeres. Sin embargo, las decisiones políticas en los ámbitos nacionales parecen dirigirse en un sentido contrario.

Los indicadores revelan la urgencia de que los legisladores de la UE adopten rápidamente las propuestas de revisión de las dos directivas sobre protección de la maternidad y derechos de las mujeres autónomas, para luego ser transpuestas en los ámbitos estatales.

Las mujeres corren mayor riesgo de pobreza que los hombres, en parte debido a unos salarios más bajos, una mayor frecuencia de condiciones laborales menos valoradas y precarias y responsabilidades no remuneradas, vinculadas al cuidado de otras personas. La pobreza afecta especialmente a las mujeres que se encuentran en situaciones vulnerables, como las madres sin pareja, las mujeres solas de edad avanzada y las mujeres con discapacidades, así como a las mujeres procedentes de la inmigración o pertenecientes a minorías étnicas. Las mujeres de la etnia romaní están particularmente expuestas al riesgo de marginación y exclusión (Comisión Europea 2008).

Los indicadores estadísticos demuestran que un empleo de calidad a tiempo completo es la mejor salvaguardia contra la pobreza y la exclusión social. Con objeto de garantizar un vínculo estable con el mercado de trabajo de forma efectiva, es muy importante diseñar y aplicar políticas que respondan a las necesidades respectivas de las mujeres y los hombres, incluido el acceso a los servicios de capacitación, especialmente en tiempos de recesión, en los que las personas con escasos recursos corren el riesgo de que se acentúe su situación de pobreza, y debe ponerse una atención especial en la protección de los grupos que sufren desventajas múltiples y velar por su inclusión en la sociedad (Consejo de Europa 2006).

Las mujeres son las principales víctimas de la violencia de género. Se estima que de todas las mujeres de la UE, al menos dos de cada diez han experimentado violencia física por lo menos una vez durante su vida adulta y alrededor de una de cada diez ha sufrido abusos sexuales. La mayor parte de estos actos violentos los cometen hombres de su entorno social inmediato, muy frecuentemente la pareja o ex pareja. Además del sufrimiento humano que provoca, esta violencia tiene también graves consecuencias sociales y financieras, con unos elevados costes para el sector sanitario, los servicios sociales, la policía y el poder judicial, así como para el mercado laboral.

Otra conclusión derivada de los estudios y de los datos proporcionados por Eurostat es que resulta impostergable intensificar los esfuerzos para desarrollar métodos preventivos de lucha contra la violencia de género, incluida la trata de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral. La prevención de la violencia de género en todas sus formas es esencial y requiere educación, formación y

concienciación, incluida la cooperación entre servicios sociales, trabajadores del sector sanitario, policía y poder judicial¹⁰.

Es necesario llevar a cabo una acción específica, también en el ámbito legislativo, que acabe con actitudes y prácticas consuetudinarias o tradicionales que son perjudiciales, como la mutilación genital femenina, los matrimonios precoces o forzados y los crímenes de honor (Lubrani 2009).

Si bien los datos disponibles son limitados, la experiencia muestra que la violencia de género aumenta en tiempos de crisis económica y que el estrés y la pérdida de empleo son factores causantes de este aumento. Es preciso dar prioridad a la lucha contra la violencia y a la inversión en las mujeres, a fin de evitar que el incremento de la violencia se convierta en una consecuencia oculta de la crisis (Comisión Europea 2006).

La igualdad entre mujeres y hombres solo se puede lograr con un compromiso fuerte y claro al más alto nivel político, ya sean las instituciones europeas, los gobiernos o los interlocutores sociales. Para progresar es preciso convertir el compromiso en acción utilizando mecanismos y estructuras de aplicación eficaces. Es importante que la igualdad entre mujeres y hombres se convierta en una preocupación visible y fundamental de la política y la planificación y que la integración de la perspectiva de género pase a ser una herramienta más eficaz de la formulación de políticas.

Es preciso que tanto la UE como los estados miembros respalden un fuerte compromiso para seguir avanzando hacia la igualdad entre mujeres y hombres, mediante una estrategia de seguimiento del plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres.

Las conclusiones predicadas y escasamente practicadas

Habida cuenta de la contribución que la igualdad entre mujeres y hombres puede aportar al crecimiento sostenible, el empleo, la competitividad y la cohesión social, la Comisión consideró que la dimensión de género debe reforzarse en todos los ámbitos de la estrategia post-Lisboa.

Para ello, la Comisión invitó al Consejo Europeo a pedir a los estados miembros que den una respuesta inmediata, que aún parece no haber llegado, en lo referente a:

¹⁰ La Comisión ha presentado una Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (Documento de la Comisión COM(2009) 136).

- Reforzar la dimensión de género en todos los ámbitos de la Estrategia de la UE para 2020, incluido un uso más eficaz de la integración de la perspectiva de género, así como las acciones y los objetivos específicos para la igualdad entre mujeres y hombres de la Estrategia Europea de Empleo.
- Reducir las disparidades salariales entre hombres y mujeres mediante estrategias específicas que combinen todos los instrumentos disponibles, incluyendo objetivos en su caso.
- Velar por que la diversidad en los consejos de dirección de las empresas con cotización en bolsa favorezca una toma de decisiones equilibrada y orientada al largo plazo y que se aliente a las mujeres a aceptar el reto que supone formar parte de los consejos de dirección de estas empresas.
- Mejorar las medidas de conciliación de las actividades profesionales y privadas, tanto de las mujeres como de los hombres, incluidos los permisos por motivos familiares, los servicios asistenciales o los sistemas de trabajo flexible y fomentar una repartición equitativa de las responsabilidades privadas y familiares, a fin de facilitar que tanto los hombres como las mujeres puedan trabajar a tiempo completo.
- Velar por que las políticas tengan debidamente en cuenta a las mujeres en situaciones especialmente vulnerables, como, por ejemplo, las mujeres con empleos precarios, las trabajadoras de edad avanzada, las cabezas de familias monoparentales, las mujeres con discapacidad, las mujeres de comunidades migrantes o de minorías étnicas y las mujeres de etnia romaní.
- Velar porque la perspectiva de género se incorpore en las respuestas a la recesión, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, teniendo en cuenta el diferente impacto de la crisis en las mujeres y en los hombres.
- Renovar el compromiso de los estados miembros establecido en el Pacto Europeo por la Igualdad de Género y reforzar la asociación y la sinergia entre las instituciones europeas, los interlocutores sociales y la sociedad civil.

La idea de la transversalidad como política ha ganado extensa aceptación y se dice que es la mayor victoria del feminismo europeo. La prueba está en que ha sido imitada y adoptada por otros movimientos de igualdad, aunque el cambio político necesario para la consecución de la igualdad de género está todavía por realizarse.

Los problemas con los que se enfrenta la transversalidad son los mismos con los que se suele encontrar cualquier nueva área de la política que tiene que competir con las tradicionales, pero además a esto hay que añadir las trabas impuestas por aquellos que no quieren cambiar el *statu quo*.

La transversalidad de género requiere de unos recursos y, si tenemos en cuenta que estos suelen estar siempre muy ajustados, el conseguir recursos quiere decir quitárselos a otras áreas, con el consiguiente rechazo que esto producirá por parte de las perjudicadas.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea. 2001. *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (vols. 1 y 2). Luxemburgo: Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 2006. A Roadmap for equality between women and men. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Documento de la Comisión COM (2006) 92 (http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=193963).

Comisión Europea. 2007. Actuar contra la diferencia de retribución entre mujeres y hombres. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Documento de la Comisión COM(2007) 424. Bruselas (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0424:FIN:ES:PDF>).

Comisión Europea. 2008. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE. Documento de la Comisión COM(2008) 636 final (2008/0192 (COD)) (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0636:FIN:ES:PDF>).

Comisión Europea. 2009a. Compromiso compartido a favor del empleo. Documento COM(2009) 257 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0257:FIN:ES:PDF>).

Comisión Europea. 2009b. Proposal for a Council Directive implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC (text with EEA relevance). Documento de la Comisión COM(2009) 410 final. Bruselas (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0410:FIN:EN:PDF>).

Comisión Europea. 2009c. The Gender Perspective on the Response to the Economic and Financial Crisis (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2878&langId=en>).

Comisión Europea. 2010. Igualdad entre mujeres y hombres. Informe de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Documento de la Comisión COM(2009)694 final. Documento del Consejo 15488/09. (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009_DC0694:ES:NOT).

Consejo de Europa. 1992. Recomendación 92/241/CEE del Consejo de 31 de marzo de 1992 sobre el cuidado de los niños y de las niñas. Diario Oficial L 123 de 8 de mayo de 1992.

Consejo de Europa. 1999. Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS). Serie documentos 28. Madrid: Instituto de la Mujer.

- Consejo de Europa. 2006. Combating violence against women.
- Consejo de Europa. 2009. Examen de la Aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing por los Estados Miembros y las Instituciones de la Unión Europea. Documento del Consejo 15992/09 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st15/st15992.es09.pdf>).
- Gobierno de España. 2009. III Plan de acción para las personas con discapacidad (http://sid.usal.es/docs/F8/FDO21595/III_pacd.pdf).
- Izquierdo, J. 1997. *Informe Izquierdo* (DOC-ES/RR/337/337986. PE 223.336/def.). Bruselas: Comisión Europea (Comisión De Política Regional).
- Izquierdo, J. 2011. *"Un paradigme d'intervention dans les regions les plus vulnérables"*. CADIS.
- Izquierdo, J., L. Martínez, A. Martínez Boyé A. y R. Torres. 2012a. *Instrumentos para la intervención profesional en la erradicación de la violencia de género*. Madrid: EDIASA.
- Izquierdo, J., L. Martínez, A. Martínez Boyé A. y R. Torres. 2012b. *Intervención social y violencia de género*. Madrid: EDIASA.
- Izquierdo, J., L. Martínez y R. Torres. 2011. *Estado de Bienestar y Trabajo Social*. Madrid: EDIASA.
- Izquierdo J. y R. Torres. 2010. *Estado y Sistemas de Bienestar*. Madrid: EDIASA.
- Lombardo, E. y M. Verloo. 2009. *"Stretching gender equality to other inequalities: Political intersectionality in European gender equality policies"*, Pp. 67-84 en *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policy-making*, editado por Lombardo, E., P. Meier y M. Verloo. Londres: Routledge.
- Lubrari, O. 2009. *The world economic and financial crisis: What will it mean for gender equality*. UNIFEM.
- OCDE. 2008. *Gender and sustainable development. Maximising the economic, social and environmental role of women*.
- Smith, M. 2009. *Analysis Note: Gender equality and recession*. EGGE.
- Smith, M. y F. Bettio. 2008. *Analysis Note: The economic case for gender equality*. EGGE.
- Smith M. y P. Villa. 2009. *Gender equality, employment policies and the crisis in EU Member States*. EGGE.
- Squires, J. 2009. *"Intersecting Inequalities: Britain's Equality Review"*. *International Feminist Journal of Politics* 11(4): 495-512.
- Torres, R. 2003. *"Evolución y perspectivas de la Cohesión Económica y Social frente al reto de la ampliación comunitaria"*. *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fabrique Furió Ceriol* 43/44: 109-123.
- Torres, R. 2004a. *"Constitución Europea y Cohesión Social en una Unión Europea en vías de expansión: Análisis y Prospectiva Jurídica y Sociológica hasta la probable adhesión de Turquía, en Europa en la encrucijada"*. *Revista Valenciana D'estudis Autonomics* 43/44: 215-247.
- Torres, R. 2004b. *"Estonia, Lituania, Letonia, Malta y Chipre: Breve Diario de un viaje con destino a la Adhesión y a la Cohesión"*. *LaMusa* 2: 31-42.
- Torres, R. 2005a. *"Del Derribo del Muro de Berlín al nacimiento de la Unión Europea de los Veinticinco"*. *LaMusa* 3: 55-62.

Torres, R. 2005b. "Disección Sociológica y Politológica de la crisis constitucional y presupuestaria de la Unión Europea: Causas, evolución y las posibles vías de superación". *LaMusa* 3.

Torres, R. 2005c. "La Constitución Europea y los nuevos Estados Miembros de la UE". *Teoría y Realidad Constitucional* 15: 391-426.

Torres, R. 2006. "Constitución Europea y Cohesión en la perspectiva 2007-2013". Pp. 249-264 en *De la Europa del Este al Este de Europa*, Actas del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (22, 23, 24 de noviembre de 2004). Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

Verloo, M. 2006. "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach". *The Greek Review of Social Research* 117: 11-34.

La construcción de la masculinidad y su relación con la violencia de género

The development of masculinity and relationship to gender violence

M^a Inmaculada López Núñez*

* Universidad Complutense de Madrid. mariaí04@pdi.ucm.es

Abstrac:

When we talk about gender violence almost always talk about women, rarely throwing issues that men who exercise violence and the causes and motivations that drive and maintain their behavior.

Research consulted don't determine a specific profile of the abusive man. People can be sexist, unstable, addicted to alcohol or drugs or having a personality disorder, but no conclusive data. There are abusers are often affected by many cognitive biases related to mistaken beliefs about sex roles and distorted ideas about the legitimization of violence to solve problems. This paper is a literature review on the conceptualization of the term gender violence with an emphasis on multi-causal models and the construction of masculinity as explanatory variables of the origin and maintenance of abuse.

Keywords: Gender violence, explanatory models, masculinity.

Resumen:

Cuando se habla de violencia de género casi siempre se habla de mujeres, pocas veces se lanzan cuestiones sobre los hombres que ejercen esa violencia y sobre las causas y motivaciones que originan y mantienen su comportamiento.

Las investigaciones consultadas no determinan un perfil concreto del hombre maltratador. Pueden ser personas machistas, inestables, adictos al alcohol o drogas o tener algún trastorno de personalidad, pero no existen datos concluyentes. En lo que sí hay acuerdo es en que los maltratadores suelen estar afectados por numerosos sesgos cognitivos relacionados con creencias equivocadas sobre los roles sexuales y con ideas distorsionadas sobre la legitimización de la violencia como forma de resolver los problemas. Este trabajo realiza una revisión bibliográfica sobre la conceptualización del término de violencia de género con una especial atención a los modelos multicausales y la construcción de la masculinidad como variables explicativas del origen y mantenimiento del maltrato.

Palabras clave: clave: violencia de género, modelos explicativos, masculinidad.

Article info:

Received: 18/10/2012 / Received in revised form: 01/12/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.4>

INTRODUCCIÓN*Conceptualización del término violencia de género*

El término Violencia Doméstica se utiliza frecuentemente para referirse a la violencia ejercida por algunos hombres sobre las mujeres en el marco de las relaciones de pareja. Sin embargo, este concepto tiene un sentido más amplio y puede, incluso, inducir a errores conceptuales. Este término no especifica quién recibe o ejerce la violencia ni de qué tipo es ésta (Rodríguez et al. 2009).

La Violencia Doméstica alude al maltrato o violencia que se da entre personas que comparten una morada, tengan o no relación de parentesco (Labrador et al. 2004) pero, como hemos dicho, muchas definiciones se centran en relaciones de parejas adultas, distinguiéndolas del maltrato o abuso infantil, del maltrato al mayor y de otras que se podrían dar en el contexto del hogar, y suelen dejar al margen a otros posibles testigos de la violencia, como los menores. Sirva como ejemplo la definición aportada por el Grupo de Trabajo en Violencia y Familia de la Asociación Americana de Psicología, donde se define la violencia doméstica como *“un patrón de conductas abusivas que incluye un amplio rango de maltrato físico, sexual y psicológico, usado por una persona en una relación íntima contra otra, para ganar poder o para mantener el abuso de poder, control y autoridad sobre esa persona”* (Walker 1999).

Por otra parte, el uso de términos como doméstico o familiar, como también se ha utilizado en ocasiones, induce a pensar en actos privados y personales, en algo que ocurre en la intimidad del hogar, cuando en realidad, se trata de un grave problema social que puede cometerse tanto dentro como fuera del domicilio (Ferrer y Bosch 2003).

Este fenómeno demanda su existencia como hecho social, necesita una diferenciación y una consideración particularizada sobre otros fenómenos de violencia. Además es necesario el reconocimiento de su importancia y supone una necesidad de ser entendido y explicado. Pese a esto, los/as especialistas siguen sin estar de acuerdo en qué términos utilizar, y afirman que sería más descriptivo el término “violencia masculina” o “violencia machista”, ya que lo más definidor de esta violencia no es que la cometen hombres sino que se trata de actos motivados y permitidos por el machismo, por los valores machistas que persisten en la sociedad. (Fernández 2004).

La sociedad no ha elegido el nombre definitivo para esta realidad que pretende entender y controlar. La propuesta de términos como “violencia doméstica”, “violencia contra las mujeres”, “violencia de género”, “violencia machista”, “terrorismo familiar” o “terrorismo machista” no hace sino revelar una necesidad urgente de tomar decisiones al respecto y actuar firmemente sobre sus manifestaciones.

En un intento de clarificación, la Comisión Europea (1999) sugiere emplear el término específico de maltrato de mujeres para referirse a: “la violencia ejercida contra las mujeres por su pareja (o ex-pareja)”.

En el presente artículo, me centraré específicamente en este tipo de violencia por razones de género, y nos referiremos a ésta como Violencia de Género. Este tipo de violencia es un mecanismo para mantener la distribución patriarcal de poder y, por tanto, la desigualdad de las mujeres por razones de género. Con la elección de este término, especificamos el tipo de violencia, los agentes implicados e incluimos a otras parejas o ex parejas que no conviven con el agresor en el ámbito doméstico (como en casos de noviazgo, separación o divorcio), pero en las que también se sufre esta violencia (Instituto de la Mujer 2002; Rodríguez y Rodríguez 2004).

Según la “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer” aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1993 (Res. A.G. 48/104, ONU 1994) la *violencia contra las mujeres o violencia de género* se define como: “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada”.

En España, el Instituto de la Mujer define la Violencia de Género como “*un fenómeno social de múltiples y diferentes dimensiones. Es la expresión de un orden social basado en la desigualdad como consecuencia de la asignación de roles diferentes a los hombres y a las mujeres en función de su sexo y con un reconocimiento distinto y superior para lo masculino. La violencia, manifestación de la desigualdad entre géneros es la fórmula a la que recurren muchos hombres para dominar a las mujeres y mantener sus privilegios en el ámbito familiar, produciendo terribles efectos para las víctimas.*” (Instituto de la Mujer 2000).

De hecho, la violencia de género comprende no sólo la violencia de un hombre contra una mujer en una relación afectiva, sino también todas las acciones sociales, culturales e individuales que atentan contra el bienestar, la salud y los derechos de las mujeres y que se desarrollan contra éstas por el mero hecho de ser mujeres. Las manifestaciones más graves de este fenómeno son la restricción de derechos civiles fundamentales, las prácticas culturales física y psicológicamente dañinas para las mujeres (como la ablación del clítoris), la desigualdad en el acceso a los recursos sociales, la discriminación laboral, la violencia contra las mujeres en los conflictos

bélicos, las agresiones sexuales, así como el uso de la mujer como objeto sexual (Barroso 2010).

La invisibilidad histórica y la reciente visualización de la violencia contra las mujeres forman parte de las reacciones que han producido en la sociedad. La invisibilidad tendía a ocultar los casos o a presentarlos como parte de la anormalidad, la patología o la desviación, de forma que estos eran sacados de lo considerado “normal” y la estructura social no se veía afectada por ellos. La visualización de la violencia de género y su consideración como un problema social que, como se ha indicado anteriormente, se manifiesta de diferentes formas, surge de ese nuevo posicionamiento de la sociedad que la ve como un problema estructural derivado de unos valores culturales contruidos sobre la desigualdad (Lorente 2004).

Sólo cuando se visibilice y clarifique la magnitud de esta lacra social, podremos entonces avanzar y erradicar esta violación de los derechos humanos.

DESARROLLO

1. *Tipos de violencia de género*

Si nos centramos en la violencia ejercida por la pareja, este tipo de violencia puede manifestarse de tres maneras diferentes, siendo muy frecuente que coexistan en la misma relación (Labrador et al. 2004):

Maltrato físico: Cualquier conducta que implique la utilización intencional de algún instrumento o procedimiento para afectar el organismo de otra persona, de modo que encierre riesgo de lesión física, enfermedad, daño o dolor, con independencia de los resultados de dicha conducta. Deben considerarse tanto conductas “activas”, por ejemplo, abofetear, empujar, golpear, dar puñetazos, patadas, estrangular, utilizar objetos, armas o sustancias químicas con el fin de causar una lesión, etc., como conductas “pasivas”, entre ellas la privación de cuidados médicos durante una enfermedad o lesión (incluidas las lesiones causadas por los malos tratos), o el no aviso intencionado de situaciones de evidente riesgo físico (fallo en los frenos del coche, escape de gas, etc.). Este tipo de maltrato es el más evidente y el más fácil de identificar, por eso suele ser al que se le da más importancia, tanto en el ámbito personal como en el social y en el legal, aunque no suele existir de forma aislada.

Maltrato psicológico: Cualquier conducta física o verbal, activa o pasiva, que trata de producir en las víctimas intimidación, desvalorización, sentimientos de culpa o sufrimiento. Humillaciones, descalificaciones o ridiculizaciones, tanto en público como en privado, aislamiento social y económico, amenazas de maltrato, daño físico o tortura a la mujer o a sus seres queridos, destrucción o daño a propiedades valoradas por la víctima (objetos o animales), amenazas repetidas de divorcio o abandono, etc., son ejemplos de este tipo de maltrato. También la negación del maltrato, o la cul-

pabilización y atribución de responsabilidad absoluta a la víctima en los episodios de maltrato. Este tipo de violencia es más difícil de identificar, en especial si se disfraza de “atención” o “preocupación” por la víctima, o se consigue convencer a ésta de que ella es la responsable del comportamiento del agresor. Quizás por eso se le dé menos relevancia, en especial desde el punto de vista social o legal, pero no por ello es menos importante y suele ser el que más frecuentemente aparece.

Maltrato sexual: Se entiende por maltrato sexual cualquier intimidad sexual forzada por parte de la pareja, ya sea con amenazas, intimidación, coacción o por llevarse a cabo en estado de inconsciencia o indefensión de la mujer. Incluye todo tipo de conducta de carácter sexual, no limitándose a la penetración vaginal o anal. Aunque esta categoría en realidad es un tipo de maltrato físico, se suele considerar de forma diferenciada por tener connotaciones muy particulares. Por un lado, la mayor intimidad asumida para este tipo de comportamientos, y por otro, el que con frecuencia se considera que es un “deber” u “obligación” realizar este tipo de comportamientos con la pareja. En consecuencia, muchas mujeres piensan que no pueden negarse a realizar este tipo de conductas con su pareja, aunque no lo deseen, e incluso aunque sean violentamente exigidas, por lo que es poco frecuente que las mujeres consideren que han padecido violencia sexual por su pareja.

Existen también otras dos categorías destacables (Labrador et al. 2004): el *maltrato social* y el *maltrato financiero*, referido el primero a aislar a la víctima de su entorno social a través del control de sus relaciones familiares y de amistad, y el segundo, al control absoluto de los recursos económicos de la víctima. Sin embargo, se prefiere considerar estos dos tipos de maltrato como subcategorías de la violencia psicológica, ya que ambos apuntan al control de la mujer a través de la creación de un fuerte sentimiento de desvalorización e indefensión.

Tres diferentes formas de maltrato que suelen interrelacionarse y que se llevan a cabo con un objetivo común: controlar a la víctima. La eficacia a la hora de conseguir este objetivo, junto con las posibles consecuencias personales y sociales de su puesta en marcha, probablemente sea la mejor explicación de su presencia.

2. Ciclo de la violencia

El maltrato tiene un carácter cíclico y se desarrollaría siguiendo las siguientes fases (Walker 1999):

a) *Fase de acumulación de tensión:* Esta fase se caracteriza por agresiones psicológicas, cambios repentinos e imprevistos en el estado de ánimo, incidentes “menores” de violencia física (pequeños golpes, empujones) por parte del agresor hacia la víctima. Ésta, en un intento por calmar a su pareja, tiende a comportarse de forma sumisa o ignora los insultos y descalificaciones de él, minimiza lo sucedido ya que sabe que las

acciones de él pueden ser peores, incluso intentar negar los malos tratos, atribuyendo cada incidente aislado a factores externos y no a su pareja –“quizás tiene problemas en el trabajo”, o “ha bebido mucho y no sabe lo que hace”–, por lo que si ella espera, las cosas cambiarán y él mejorará su trato hacia ella. Lamentablemente empeoran ya que lo habitual es que se produzca una escalada en esos incidentes de maltrato.

b) Fase de explosión o agresión: Cuando la tensión de la fase anterior llega a cierto límite, se produce la descarga de la misma a través de maltrato psicológico, físico o sexual grave. Esta fase se distingue de la anterior por la ausencia total de control en los actos del maltratador y por la mayor destructividad que entraña. La agresión ha empezado en un intento de darle una lección a la víctima y ha finalizado cuando él considera que ella ha aprendido la lección, desgraciadamente cuando finaliza el episodio la mujer ha sido severamente maltratada.

En esta fase se producen los mayores daños físicos en la víctima, que en casos extremos pueden llegar a causarle la muerte. Cuando acaba, suele verse seguida de un estado inicial de choque, negación e incredulidad sobre lo sucedido.

c) Fase de reconciliación o luna de miel: En esta fase no hay tensión ni agresión. El hombre puede arrepentirse y pedir perdón a la víctima, prometiendo que no volverá a suceder. Se comporta de manera encantadora e incluso cariñosa. La mujer le cree e intenta asimilar la situación como una *pérdida de control momentánea* de su pareja, que no volverá a repetirse, cree que él será capaz de hacer lo que ha prometido y, asimismo, cree que ella podrá cambiarlo y que las cosas serán mejores en el futuro. Ella cree que las conductas que en este momento manifiesta su pareja, son indicativas de lo que él es en realidad y que los comportamientos de las dos fases previas no representan lo que él es. En otros casos, ni siquiera se da el arrepentimiento por parte de la pareja y sólo se da un período de no tensión.

La duración exacta de esta fase no ha sido determinada, no obstante, en algunos casos parece no durar más que un breve momento. No parece haber nada que marque el término de esta fase y, de forma abrupta o paulatinamente, el ciclo comenzará nuevamente con un nuevo aumento de la tensión. Los episodios de maltrato comienzan por ser “leves”, pero con el tiempo, se van volviendo cada vez más intensos y peligrosos, produciéndose una escalada progresiva de violencia. A medida que pasa el tiempo las fases empiezan a hacerse más cortas, llegando a momentos en que se pasa de una breve fase de acumulación de la tensión a la fase de explosión y así sucesivamente, sin que medie la fase de arrepentimiento, que acaba por desaparecer.

3. Modelos explicativos de la violencia de género

Durante años se ha intentado desarrollar modelos explicativos para conocer por qué ocurre la Violencia de Género y poder diseñar programas de prevención y trata-

miento. Dichas propuestas se pueden agrupar en dos grandes bloques: teorías psicológicas y sociológicas. Las teorías psicológicas buscan la causa del maltrato en factores individuales, y muy especialmente en la presencia de psicopatología. Actualmente estos factores están descartados como causa única y se cuestiona si la psicopatología del maltratador desempeña algún papel en la génesis de este problema.

Las teorías sociológicas incluyen (Johnson 1995), la denominada perspectiva de la violencia familiar y la perspectiva feminista. Desde la perspectiva de la violencia familiar se considera que el origen del maltrato está en la crisis de la institución familiar, generada por los estresores externos y los cambios a los que está sometida la familia. Se considera que, cuando se da, esta violencia no aumenta y que hombres y mujeres son violentos por igual e igualmente responsables del problema, aunque las mujeres lleven la peor parte de las consecuencias. Desde la perspectiva feminista se considera que el maltrato se sustenta en los valores culturales patriarcales según los cuales los hombres deben dominar a las mujeres, teniendo como objetivo ejercer un control sobre ellas. El argumento central de la hipótesis feminista es que la victimización de una mujer por su pareja varón no es un problema individual o familiar ni es un comportamiento aislado o patológico, es una manifestación del sistema de dominación masculina de las mujeres que ha existido histórica y transculturalmente, donde los roles de género colocan a las mujeres en situación de desigualdad. La tolerancia social hacia el maltrato de las mujeres sería un reflejo de las normas que, de forma más general, apoyan la dominancia masculina en las relaciones. Consecuentemente, desde esta perspectiva de análisis se entenderá que es más probable que los hombres que se adhieren a una ideología patriarcal maltraten a sus parejas en comparación con los que no consienten tal ideología.

Según este modelo, dado que se considera que el objetivo del maltrato es ejercer y mantener el control de la mujer, se considera que la violencia aumentará con el tiempo. Y puesto que en el análisis de los malos tratos se enfatiza especialmente su consideración como una consecuencia del patriarcado, es lógico concluir que los maltratadores sean hombres y las víctimas mujeres.

A continuación me voy a centrar en otro tipo de modelos teóricos: los modelos multicausales, los cuales han sido recogidos por varios estudios y autores (Stith y Rosen 1992; Stith y Farley 1993; Echeburúa y Fernández-Montalvo 1998) y que consideran el maltrato a la mujer como un fenómeno complejo que debe ser explicado a partir de la intervención de un conjunto de factores diversos, incluyendo factores individuales, sociales y del contexto de la pareja.

Algunos de los más relevantes son los siguientes:

Modelo interactivo de la violencia de género

Este modelo, desarrollado por Stith y Rosen (1992), explora los factores multicausales implicados en la violencia de género considerando: a) Factores de vulnerabili-

dad de la familia y el individuo, *b)* Factores de estrés situacional, *c)* Recursos individuales, familiares y sociales para hacer frente a las vulnerabilidades y al estrés, y *d)* Contexto sociocultural en que se inserta todo ello.

Este modelo plantea que los valores socioculturales relacionados con la violencia y con los roles sexuales, inciden sobre las vulnerabilidades, factores de estrés y recursos disponibles, así como sobre la definición y percepción de la violencia. Del mismo modo plantea que una vez que la violencia ha sido empleada para satisfacer necesidades, existe una tendencia a repetir su uso. A continuación se analizan los distintos factores implicados en el modelo que se relacionan con la violencia de género:

Factores de vulnerabilidad. Experiencias de socialización: La experiencia y la exposición a la violencia en una generación incrementan la probabilidad de que aparezca violencia en la generación siguiente. *Características individuales:* Habría ciertas características que, al interactuar con el estrés situacional, pondrían a ciertos individuos en una situación de mayor riesgo para ejercer violencia de género: *a)* ser generalmente violento; *b)* sentir que no se tiene poder; *c)* actuar de manera posesiva y celosa; *d)* tener baja autoestima; *e)* carecer de mecanismos de afrontamiento, o *f)* padecer de alguna dependencia de sustancias. *Características de la familia nuclear:* la calidad de la relación de pareja hace que la violencia de género pueda ocurrir con mayor frecuencia cuando el estrés familiar es elevado.

Factores de estrés situacional. Estrés de tipo madurativo: Son aquellos cambios formativos en el ciclo de vida a los que se enfrentan las familias a medida que se mueven en el tiempo. Dado que la ansiedad familiar aumenta en estos momentos, es más probable que se desarrollen conductas disfuncionales, dentro de las que se encuentra la violencia de género. Ejemplos de este tipo de estresores son el embarazo o nacimiento de un hijo. *Estrés impredecible:* Son cambios en la vida de una familia que no pueden ser predichos y que incrementan la probabilidad de aparición de la violencia. Ejemplos de ellos son el desempleo, enfermedades crónicas o muertes inesperadas. *Acontecimientos desencadenantes:* Son la excusa que da el agresor a su comportamiento violento. Una mala respuesta por parte de su pareja, que la comida no esté hecha o haber tenido un mal día en el trabajo, son algunos ejemplos.

Recursos individuales, familiares y sociales para hacer frente a las vulnerabilidades y al estrés. Recursos personales: *a)* bienestar económico; *b)* nivel educativo (que contribuye a la capacidad cognitiva facilitando la percepción realista del estrés y las habilidades de solución de problemas); *c)* estado de salud (tanto física como mental), y *d)* los recursos psicológicos o características de personalidad. *Sistema familiar:* La cohesión familiar, la adaptabilidad, la comunicación clara y abierta y el equilibrio de poder entre los miembros de la pareja, parecen ser recursos del sistema familiar que permiten a sus miembros manejar el estrés y sobreponerse a las dificultades, sin caer en conductas disfuncionales como la violencia de género. *Red*

social: El apoyo social disponible es un recurso importante a la hora de hacer frente a las dificultades.

Contexto sociocultural. Alude al conjunto de valores y normas compartidas por las familias de una misma comunidad y cultura. Los que tienen relación con la violencia de género son: *Aceptación de la violencia:* Las autoras plantean que la violencia exhibida a través de los medios de comunicación influye en los valores y creencias de cada persona y perpetúa un modelo cargado de violencia. La violencia es vista como una manera adecuada de castigar y de resolver conflictos. *Estatus subordinado de la mujer:* Los valores de una cultura respecto a los roles de género influyen en la perpetración de violencia de género. Si las sociedades conceden mayor valor a los hombres que a las mujeres, esto puede llevar a que los hombres creen que tienen derecho a maltratar a sus parejas, y a que las mujeres en relaciones violentas piensen que sus necesidades, e incluso sus vidas, no son tan importantes como las necesidades de sus hijos/as o parejas, permaneciendo así en relaciones donde son maltratadas para cubrir las necesidades de sus hijos/as o para proteger a sus parejas.

Modelo predictivo de la violencia de género

Posteriormente, Stith y Farley (1993) proponen un Modelo Predictivo de la Violencia de Género, basado en sus propias investigaciones y en la teoría del aprendizaje social. Este modelo considera que los malos tratos llevados a cabo por el agresor son consecuencia de una variable exógena, la experiencia de violencia conyugal durante la infancia en su familia de origen, y de cinco variables endógenas: un alto nivel de estrés e insatisfacción marital, la aprobación de la violencia como estrategia efectiva de resolución de conflictos, una actitud machista de desigualdad ante los roles sexuales, un consumo abusivo de alcohol y un nivel bajo de autoestima.

Con el objeto de analizar la correlación entre cada uno de estos factores, los autores evaluaron un total de 115 hombres que acudían a programas de apoyo, bien por ser maltratadores (64.7%) o consumidores abusivos de alcohol (64.7%), en cada una de las variables que conforman su modelo. Los resultados mostraron que la combinación de la variable exógena y las cinco variables endógenas podían predecir el comportamiento violento. No obstante, los dos factores que de manera más fuerte correlacionaban con la severidad de la violencia de género fueron: la actitud machista de desigualdad frente a los roles sexuales y la aprobación de la violencia en la relación de pareja. En este sentido, una actitud de desigualdad frente a los roles sexuales correlacionaba con una mayor aprobación de la violencia como estrategia efectiva de resolución de conflictos, aumentando la probabilidad del comportamiento violento. Por lo tanto, dado que estos dos predictores de la violencia derivan de actitudes sociales, que se transmiten por aprendizaje y que legitiman el uso de la violencia en los hombres para mantener el poder en la relación de pareja, estos autores enfatizan la importancia de programas de prevención y programas psicoeducativos en la erradicación de este grave problema (Stith y Farley 1993).

Modelo de los mecanismos psicológicos de la violencia de género

Este modelo nace de la mano de Echeburúa y Fernández-Montalvo y parte de la base de que en la conducta violenta intervienen los siguientes componentes: *a)* actitudes de hostilidad; *b)* estado emocional de ira; *c)* repertorio pobre de conductas y trastornos de personalidad; *d)* factores precipitantes, *e)* percepción de vulnerabilidad de la víctima, y *j)* reforzamiento de las conductas violentas previas (Echeburúa y Fernández-Montalvo 1998).

La interacción de todos estos factores puede dar lugar a dos tipos de conductas violentas:

Violencia expresiva. Es una conducta agresiva motivada por sentimientos de ira y que refleja dificultades en el control de los impulsos o en la expresión afectiva. Suele seguirse de arrepentimiento. *Violencia instrumental:* Es una conducta agresiva planificada que expresa un grado profundo de insatisfacción y no genera sentimientos de culpa.

Actitud de hostilidad. Según los autores, la hostilidad se deriva de actitudes y sentimientos negativos desarrollados por una evaluación negativa de las conductas de la pareja, que generan un impulso a hacer daño. Puede ser el resultado de estereotipos sexuales machistas, de la percepción de indefensión de la víctima, de celos patológicos en el agresor y de la creencia de que la violencia es una estrategia legítima para resolver conflictos.

Estado emocional de ira. Esta emoción se ve facilitada por la actitud de hostilidad y por pensamientos activadores que guardan relación con recuerdos de situaciones negativas vividas con la pareja en el pasado, o con estímulos ajenos a la pareja que igualmente provocan malestar, como problemas laborales, penurias económicas, etc.

Repertorio pobre de conductas y trastornos de personalidad. Se incluiría en este apartado el déficit de habilidades de comunicación y de solución de problemas que impiden la canalización de los conflictos de una forma adecuada. Si además existen alteraciones de la personalidad como suspicacia, celos, baja autoestima, falta de empatía, etc., el problema se ve agravado.

Factores precipitantes. El consumo de alcohol o drogas puede contribuir a la aparición de las conductas violentas, al interactuar con los problemas de la vida diaria.

Percepción de vulnerabilidad de la víctima. La ira se descargará en quien se percibe como más vulnerable y en un entorno en que sea más fácil ocultar lo sucedido, en este caso, la familia.

Reforzamiento de las conductas violentas previas. Si las conductas violentas anteriores han servido al agresor para obtener determinados objetivos, en especial sumisión, el hombre concluye que la violencia puede ser un método efectivo y rápido para conseguir lo que desea. Del mismo modo, la conducta de sumisión de la víctima se ve reforzada porque con ella evita consecuencias peores. El reforzamiento de las conductas violentas, junto con otras variables, como la dependencia emocional y económica, el miedo, la presión social, el temor al futuro, etc., explican el mantenimiento de la violencia de género en el tiempo.

Según estos autores, además de estos factores influye el hecho de que el hombre muestra una mayor tendencia a las conductas violentas por la aprobación social de dichas conductas desde la infancia, ya que se relacionan con el estereotipo social del varón, como veremos más adelante.

4. Las cifras en España

La violencia de género se trata de un problema social que, con mayor o menor magnitud, ocurre en todo el mundo, independientemente de la situación económica, social, religiosa o cultural (Organización Mundial de la Salud 2002). Está presente en países desarrollados (como Canadá, Japón o Estados Unidos...), en países en vías de desarrollo (como puedan ser los países latinoamericanos) o en países de los llamados subdesarrollados (como puedan ser los diversos países de África); en países de mayoría religiosa cristiana, musulmana o judía; en países del Norte o del Sur;... (Ferrer y Bosch 2003). Sin embargo, el “descubrimiento” de la violencia de género como problema social es un hecho relativamente reciente (Gracia 2002). Hay que esperar más de 20 años desde que se inicia el interés científico por este fenómeno para que sea considerado un problema de salud pública de primer orden por organizaciones internacionales y gobiernos, así como un abuso de los derechos humanos, con una elevada prevalencia en todo el mundo (Organización Mundial de la Salud 2002).

En 1995 es cuando la Organización de Naciones Unidas plantea como uno de sus objetivos prioritarios la lucha contra la violencia dirigida a las mujeres y en 1998 la Organización Mundial de la Salud declara la violencia de género como una prioridad internacional para los servicios de salud (Lila 2010). Es en este mismo año cuando, en nuestro país, se elabora el primer “Plan de acción contra la Violencia Doméstica” en el que se reconoce de forma explícita la violencia de género como un problema de estado (Fernández et al. 2003) y hasta diciembre de 2004 no se publica la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Hoy en día, la prevalencia de la violencia de género en todo el mundo, su impacto en la salud, mental y física, de las mujeres y las consecuencias negativas que tiene para las familias, las comunidades y la sociedad, convierten a la violencia de género en una prioridad de salud pública (Gracia y Lila 2008; Organización Mundial de la Salud 2002).

En este sentido, los datos de diversos estudios y encuestas indican una elevada prevalencia de la violencia contra la mujer en las relaciones íntimas. Así, en el informe de la Organización Mundial de la Salud, "Informe mundial sobre Violencia y Salud", se recogen datos de 48 encuestas realizadas en distintos lugares del mundo, según los cuales entre el 10% y el 69% de las mujeres indica haber sido maltratada físicamente por un compañero íntimo en algún momento de su vida, y entre un 1.3% y un 52% haberlo sido en el último año. Aunque las mujeres pueden agredir a sus parejas masculinas y también se dan actos violentos en parejas del mismo sexo, la violencia de pareja es soportada en proporción abrumadora por las mujeres e infligida por los hombres. El informe publicó que maridos, ex cónyuges, novios y antiguos compañeros eran los responsables de la mitad de las muertes violentas de mujeres en el mundo. (Organización Mundial de la Salud 2002).

Si nos centramos en España, la violencia contra la pareja es un suceso muy frecuente (Echeburúa et al. 2010) y se estima que afecta a alrededor del 20% de las mujeres (Fontanil et al. 2005; Labrador et al. 2006). La tasa de prevalencia de la violencia de género es estimada a partir de macroencuestas de ámbito nacional, llevadas a cabo por el Instituto de la Mujer, y a través del número de denuncias y muertes registradas por los organismos oficiales. Los estudios más importantes en España son las macroencuestas realizadas por el Instituto de la Mujer en los años 1999, 2002, 2006, y la última de ellas, en el año 2011. Han sido llevadas a cabo de manera telefónica y evalúan la presencia de maltrato a través de 26 indicadores, que se refieren a diferentes situaciones de violencia de género, bien física, sexual o psicológica. Durante la entrevista se solicita a las mujeres que respondan si en la actualidad alguna persona de su hogar, su novio o pareja, aunque no conviva con ella, lleva a cabo "frecuentemente" o "a veces" determinados comportamientos, considerados como indicativos de violencia por las personas expertas.

La primera macroencuesta de esta naturaleza se llevó a cabo en el año 1999 y participaron 20.552 mujeres mayores de 18 años. Resulta especialmente interesante porque utiliza la distinción entre maltrato declarado y maltrato técnico. Es decir, se analiza la violencia teniendo en cuenta no sólo a las mujeres que refieren haber sido o estar siendo maltratadas (maltrato declarado), sino también a las que, aún sin conciencia de ello, han sido consideradas como maltratadas por los autores del estudio (maltrato técnico), al responder afirmativamente a determinadas preguntas del estudio. De acuerdo con los resultados de esta encuesta, el 4.2% de las mujeres españolas mayores de edad declaró haber sido víctima de malos tratos durante el año anterior a la realización de la encuesta, lo que representa un total de aproximadamente 640.000 mujeres. Además, el 12.4% fue considerada técnicamente como "maltratada", lo que representa un total de aproximadamente 1.865.000 mujeres (Instituto de la Mujer 2000).

En esta macroencuesta se encontró un mayor porcentaje de víctimas de violencia sexual en el grupo de mujeres que no era consciente de los malos tratos, en com-

paración con las mujeres que declararon ser maltratadas. Por el contrario, el porcentaje de víctimas de violencia física y psicológica era mayor en las mujeres autoclasificadas como maltratadas. Tal y como ha sido señalado anteriormente, la violencia sexual es más difícil de cuantificar, ya que es frecuente que estas mujeres normalicen este tipo de conductas abusivas y no sean conscientes de la violencia a la que están siendo sometidas.

En el año 2002 se llevó a cabo la segunda parte de esta macroencuesta. De las 20.652 entrevistas realizadas, un 11.1% de las mujeres se encontraba en situación objetiva de violencia en el ámbito doméstico, porcentaje algo inferior respecto al año 1999 (12.4%) y un 4.0% se autocalificó como maltratada, siendo el maltrato psicológico el más frecuente en este último grupo. Las cifras referidas únicamente a la violencia ejercida por la pareja señalan que en un 8.7% de las mujeres técnicamente maltratadas y en un 2.3% de las mujeres que declararon haber sufrido maltrato, había sido su pareja (ya sea la actual o el ex marido/ex pareja) la causante de las agresiones (Instituto de la Mujer 2003).

En 2006, se publicó la tercera parte de esta macroencuesta (Instituto de la Mujer 2006), con el objeto de estudiar la evolución del maltrato contra las mujeres en el ámbito de la pareja una vez aprobada la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Han sido 32.426 las mujeres mayores de 18 años y residentes en España que han participado en este estudio. Los resultados apuntan que un 9.6% de ellas se encuentra, sin ser consciente de ello, en situación objetiva de violencia (maltrato técnico), siendo en el 7.2% de los casos el maltrato ejercido por la pareja (ya sea la actual o el ex marido/ex pareja). Además, un 3.6% declaró haber sido maltratada durante el último año, siendo en un 2.1% de ellas la pareja/ex o pareja/exmarido el causante de la violencia.

Recientemente se ha publicado los resultados de la cuarta macroencuesta (Instituto de la Mujer 2012). En esta ocasión, desde la Delegación del Gobierno, se ha procedido, conjuntamente con el CIS, a la revisión del cuestionario utilizado. Se han mantenido básicamente las posibilidades de comparación con las otras Macroencuestas pero, con la finalidad de dar respuesta a algunas de las principales cuestiones que se han planteado en los últimos años, se han introducido algunos cambios y nuevos módulos de preguntas referentes a la opinión respecto a la violencia de género (para todas las encuestadas) y módulos relativos a la existencia o no de hijos e hijas menores en los entornos de esta violencia y en relación con la denuncia (o no denuncia) en los casos en que las encuestadas señalaban haber sufrido violencia de género.

Según los datos recogidos en el documento, un 10,8% de mujeres ha sido víctima alguna vez de violencia de género. De ese porcentaje un 3% lo ha sido en el último año y un 7,8% lo ha sido alguna vez en su vida. Extrapolando estos datos a cifras, el informe señala que unas 600.000 mujeres actualmente han sufrido (o están sufrien-

do) maltrato en el último año y 1.541.900 mujeres han sido víctimas de esta lacra alguna vez en su vida pero no en el último año. Se observa un incremento en el número de mujeres que reconocen ser víctimas de violencia de género. Incremento que se puede explicar por un mayor reconocimiento de las situaciones que constituyen violencia de género como antesala para reaccionar contra este tipo de violencia. En este sentido, conviene destacar otro dato recogido en la macroencuesta, y es que el porcentaje de víctimas que deciden denunciar también ha aumentado lo que posibilita que los instrumentos arbitrados por el Estado para erradicar este tipo de violencia cobren protagonismo y una mayor efectividad. Por otra parte, la macroencuesta pone de manifiesto que unos 840.000 menores han estado expuestos a la violencia de género en el último año.

5. Los hombres que ejercen violencia en la pareja

En los casos de agresión a la mujer raramente la situación es analizada bajo una perspectiva realista y completa como consecuencia, normalmente, de la carga socio cultural y afectiva del observador/a. La explicación más lógica en apariencia, pero también la más superficial, es creer que se trata de una serie de casos aislados, más relacionados con algunas circunstancias particulares de tipo socioeconómico (desempleo, bajo nivel cultural, ambientes marginales,...), con determinados tipos de hombres (alcohólicos, drogadictos, con algún tipo de patología mental, impulsivos, celosos,...) o con determinados tipos de mujeres (provocadoras, masoquistas,...) o, como mucho, combinando algunas circunstancias de estos tres tipos de elementos (Lorente et al. 2000).

El enfoque de *género* es clave para la comprensión de las relaciones entre hombres y mujeres y facilita la visibilidad teórica y empírica de la violencia del hombre hacia la mujer. Actualmente la violencia de género se considera un problema social de primera magnitud y se analiza desde una perspectiva multicausal.

Como se ha explicado anteriormente, los primeros modelos explicativos sobre violencia contra las mujeres en la pareja eran unicausales y consideraban que ésta tenía su origen en características individuales de las mujeres y/o de los varones. Posteriormente, se pasó a manejar explicaciones más amplias en los modelos multicausales, incluyendo tanto teorías sociológicas como psicológicas y considerando que la violencia sólo podía ser explicada por la interacción de un conjunto de factores (Ferrer et al. 2006). En todos ellos, se considera que en la base de esta pirámide causal hay una concepción sexista de los agresores, estrechamente ligada a la exacerbación del modelo masculino tradicional (Bonino 2001). En este mismo sentido, se ha señalado que una de las causas más importantes de esta forma de violencia son las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a estatus y poder y que el sexismo puede ser empleado para legitimar y mantener estas diferencias (Heise y García-Moreno 2003; UNICEF 2000).

Dado que la violencia de género no se trata de un fenómeno individual sino social, hay que tener en cuenta aquellos aspectos del pensamiento colectivo que le sirven de sustrato (Moreno et al. 2003) como son, entre otros, las relaciones de poder, los modelos sociales de género y la forma cómo estos aspectos se interiorizan y se transforman en vivencias, sentimientos y comportamientos.

5.1. Modelo masculino tradicional

La socialización, entendida como el desarrollo integral de la persona, posibilita la incorporación, como propios, de los valores predominantes en la sociedad en la que la persona se desarrolle, y la asunción de las conductas previamente normalizadas. Según Lorente (2007), estos elementos podrán variar en sus manifestaciones de acuerdo a un nuevo contexto social, o podrán adaptarse ante nuevas referencias, pero difícilmente modificarán su esencia cuando ésta está ligada a dos elementos claves: por un lado, a la identidad de ser hombre (en cuanto al recurso a la violencia) o mujer (en lo que conlleva la aceptación normalizada de ésta) y, por otro, con el estatus de poder que otorga. Estos son elementos a los que resulta muy difícil renunciar, pues tanto uno como otro ayudan a la autoafirmación y a la percepción de éxito, dentro de ese contexto particular (Rodríguez y Peña 2005).

Bonino (2001) propone el Modelo Masculino Tradicional (MMT) como uno de los obstáculos para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres y como eje base de los comportamientos masculinos "dominantes-violentos". Según este autor, la masculinidad es un formato a través del cual las sociedades reglamentan cómo deben o no deben ser los hombres y en nuestra sociedad, patriarcal, y desde hace siglos, existe un formato específico de masculinidad que predomina sobre el resto: la tradicional. Este modelo se articula en ciertas creencias subyacentes que se interiorizan durante la socialización masculina y que generan este tipo de identidad particular.

La primera creencia es la de Autosuficiencia. Ser hombre es ser autosuficiente, exitoso y poderoso. Como hombre se debe ser ambicioso, competente y con control, tanto de sí como sobre las/os demás. Con derecho a imponer normas y límites y con el derecho y la responsabilidad de ejercer el control sobre los "suyos". El definir a los de "su" mundo como propiedad genera la primera incompatibilidad con la igualdad. La segunda creencia es la de la Belicosidad heroica. Ser hombre es ser fuerte, resistente y defender atacando (o compitiendo), tener valor, estoicismo - aguantar todo sin expresar dolor -, y poder usar de la violencia eventualmente para resolver conflictos. Esta creencia también se vuelve incompatible con la igualdad en la medida que favorece pensar que el otro/a es otro/a a quien doblegar y derrotar (otro que puede ser la mujer, el extranjero, el diferente, el homosexual, el que tiene una masculinidad subordinada y amenazante).

La tercera creencia conformadora del MMT es la de Superioridad sobre las mujeres y sobre los varones que pueden ser vistos como femeninos, los que no cumplen con los ideales masculinos. Como hombre se es más y con más derechos que las mujeres, no se debe tener nada de mujer y se debe ser heterosexual. El valor de esta creencia es la desigualdad, y sus consecuencias lógicas son la defensa de esos privilegios. La última creencia es el valor de la Jerarquía. Sus mandatos son la subordinación, porque tú también eres (o serás) la autoridad, aceptar ser subordinado porque en algún momento se podrá ser el amo. Los valores que derivan de esta creencia son la autoridad, la lealtad, la participación en ritos de iniciación en el corporativismo masculino y la relación de proteccionismo con quienes se ven como inferiores (entre ellos, las mujeres).

Todas estas creencias son ideales sociales de lo que un varón debe ser, interiorizados como propios, que se transforman en ideales que todos los varones –casi todos los varones– tratan de alcanzar de un modo u otro, y si no lo hacen, frecuentemente lo aparentan.

Una característica particular de los ideales del MMT es el alto grado de rigidez de sus creencias, creencias absolutistas de lo que debe ser y hacer una mujer y lo que debe hacer y ser un hombre (estereotipos y roles de género), rasgos de carácter en los que descansa su autoestima. La base social de la violencia de género se asienta y nutre de esta clase de masculinidad. La igualdad se vive como riesgo, pérdida de dominio, denigración de la propia definición de sí mismo y amenazante a la propia identidad y autoestima. Esta amenaza genera un estado constante de control hacia las mujeres para que ocupen su posición original y se pueda seguir sosteniendo la creencia en la superioridad masculina (Bonino 2001).

Como todos los integrantes de grupos dominantes, los hombres socializados en este MMT ven “naturales” sus derechos y responsabilidades derivadas, minusvaloran el sentimiento producido en los grupos dominados (las mujeres y los “menos hombres”), se aprovechan de las asignaciones sociales de los subordinados (en el caso de las mujeres, el cuidado de las personas y lo doméstico, que los varones no sienten como propio) y se desresponsabilizan de la desigualdad, atribuyendo dicha responsabilidad a los mismos subordinados/as, que son quienes deben resolver las dificultades que les crea. El resultado es la consecuente baja motivación para el cambio y la igualdad, aumentando en contrapartida la motivación para el mantenimiento de la desigualdad, con el fin de evitar que aquellas mujeres que luchan por la igualdad se muevan del espacio que les ha sido asignado y así, perpetuar sus ventajas.

Todas estas creencias, interiorizadas por la socialización diferencial de mujeres y hombres, son resistentes y difíciles de cambiar por conllevar la pérdida de privilegios para el grupo de personas en situación ventajosa, en este caso, los varones. Cambiar es incorporar nuevos ideales y despedirse de las viejas ventajas. Es tarea difícil pero desde una ética de la justicia y el respeto, es el único modo de evolucionar.

nar y no quedar atrapado en el insano y dañino ideal de macho dominante. Por suerte, y pese a las dificultades, existen varones que están reaccionando de modo favorable al cambio y practican la igualdad tratando de salir del sometimiento al Modelo Masculino Tradicional.

Dejar fuera de análisis este modelo de masculinidad a la hora de estudiar la violencia sobre la mujer, sería omitir el caldo de cultivo de esta lacra que padecemos, volviendo a legitimar por omisión las creencias machistas que median en la justificación de la violencia de género.

5.2. Estereotipos de género y agresores en la pareja

El ser humano tiene una tendencia generalizada a explicar el mundo que le rodea. El tipo de atribución que hacemos, está determinado en parte, por las creencias que suelen proceder y estar arraigadas en el sistema social del que procedemos. En este sentido, la forma en la que expliquemos un hecho relacionado con la violencia de género también estará determinada por la concepción que tengamos del fenómeno y por la forma en la que representemos cómo suceden los hechos.

En este entramado, la utilización de la violencia es una metodología "adecuada" para conseguir lo deseado. Los hombres que ejercen violencia sistemática contra sus parejas o ex parejas son aquellos en que este "modus vivendi" es más integral y quienes están más rígidamente identificados con la posición de superioridad que promueve la socialización masculina. Estos hombres, fundamentalistas de dicha masculinidad, funcionan a través de un esquema predominantemente patriarcal, machista, misógino y paternalista, que incluye un código moral en el que se justifican. Muchas veces, las mismas normas sociales minimizan el daño producido y justifican la actuación violenta de la pareja masculina.

Entre los factores influyentes que se barajaban en los modelos teóricos multicausales de la violencia de género, están estas creencias y estereotipos sexuales machistas de los maltratadores. En las investigaciones en las que se han relacionado las distorsiones cognitivas con el efecto de las actitudes de rol de género, se encuentra que los varones y las personas con actitudes de género tradicionales presentarían actitudes más positivas hacia la violencia en la pareja en comparación a las mujeres y las personas con actitudes de rol de género igualitarias (Ferrer et al. 2006; Heise y Gracia-Moreno 2003; UNICEF 2000). Las creencias sobre los roles tradicionales y la dominación masculina estarían relacionadas con la tendencia a culpabilizar a la víctima, a legitimar los comportamientos de los maltratadores y a sostener mitos sobre la violencia de género (Yanes y González 2000).

Según Bosch y Ferrer (2003), los agresores en la pareja muestran significativamente más acuerdo en este tipo de creencias que los hombres no agresores, resultados

similares a los de Fernández-Montalvo y Echeburúa (1997) y a los de Smith (1990) en lo que se refiere a relacionarlo con la ideología patriarcal de los maltratadores. De hecho, diversas hipótesis apuntan que las actitudes y creencias misóginas podrían ser un factor explicativo importante en los casos de violencia de género (Ferrer y Bosch 2000; Medina 1994; Fernández-Montalvo y Echeburúa 1997; Echeburúa y Fernández-Montalvo 1998; Defensor del Pueblo 1998). El hombre que recurre a la violencia lo hace para ejercer el poder sobre un ser que considera inferior, y controla su violencia en cuanto al tiempo, el lugar y la parte del cuerpo en la que golpea. Como parte de ese control aparecerían los celos, el aislamiento social de su pareja y el mantenerla en una situación de dependencia. Es decir, la mujer sufre la violencia a causa de su sexo.

Estos estereotipos se basan en la cultura patriarcal, que es la que ha permitido que mientras que a los papeles de los hombres se les otorgaba la mayor consideración social, los de las mujeres ocupaban en un lugar secundario: hay grandes mujeres, pero siempre “detrás de grandes hombres”; la cotidianidad nunca es extraordinaria y sus tareas resultan invisibles (cuidado de la familia, mantenimiento del hogar, búsqueda de la felicidad y el bienestar emocional de sus miembros...) y no son valoradas. Por eso, la presión histórica sobre las mujeres no está tanto en que sean unas buenas madres, esposas y amas de casa –“eso su obligación”–, sino en la posibilidad de que no lo sean, con toda la sanción social y moral que ello supondría.

Es la ausencia de reconocimiento lo que ha postergado a las mujeres a la invisibilidad histórica. En palabras de Lorente (2007): “La desigualdad cultural y social ha sido creada de manera artificial y en beneficio de los hombres y de su posición, y la violencia de género nace de ella, de la necesidad de imponerse y corregir aquello que desde esa posición se considera desviado. Sin embargo, la relación entre violencia y desigualdad es biunívoca, pues la desigualdad también necesita de la violencia. Sin ésta, no se habría podido mantener algo tan injusto y antinatural como la desigualdad, ya que, antes o después, la sociedad habría reaccionado. Pero la violencia ha actuado como un dique de contención capaz de separar y mantener las aguas de la equidad aisladas y a distinto nivel, y, sin ella, sin los pilares rígidos de la violencia, la creación cultural del patriarcado habría terminado por ceder ante la presión del progreso y la evolución social.” En todo momento, en cualquier lugar y en las culturas más diversas, el mundo ha sido patriarcal y las mujeres han sido obligadas a desempeñar el papel previamente concebido para ellas. Violencia social invisible capaz de crear la desigualdad con una apariencia de aceptación para quienes la sufren, violencia en la sociedad visible que discrimina a las mujeres, que les impone demostrar a diario su capacidad.

CONCLUSIONES

Cuando se aborda la investigación sobre la violencia de género en general y la construcción de la masculinidad en particular, lo primero que observa es el escaso

volumen de publicaciones realizadas en nuestro país sobre el tema. Esto se convierte en uno de los primeros obstáculos si se quiere fundamentar un estudio contando con datos de población española. En la revisión realizada por Rodríguez et al. (2009) este hecho se pone de manifiesto, al exponer los autores que, a pesar del aumento progresivo en el número de publicaciones referentes a violencia de género, menos de un 1% se publica en España.

El siguiente paso al planificar la investigación es encontrar aquellas investigaciones que hayan escogido como objeto de estudio a los hombres que ejercen violencia en la pareja, no a sus víctimas. Aquí nos encontramos el segundo obstáculo: prácticamente la mitad de los artículos publicados a nivel internacional estudiaron muestras femeninas, aproximadamente un 40% incluyeron personas de ambos sexos, y sólo un 13% se centró en los varones agresores (Rodríguez et al. 2009). Si a esto le sumamos la dificultad expuesta en primer lugar, no es difícil llegar a la conclusión de que hay escasos estudios científicos publicados en nuestro país donde se investigue a los maltratadores.

Por otra parte, cuando se dispone de aquellos estudios que cumplen con los requisitos deseados, es necesario relacionar los datos obtenidos de forma coherente. Aquí nos encontramos con las siguientes limitaciones que influyen en la calidad y comparabilidad de estos datos (OMS 2002): incongruencias en la forma en que se definen la violencia y el maltrato (p.ej., violencia familiar vs. violencia de género; violencia física, psicológica o sexual; violencia durante toda la vida, durante los últimos 5 años o durante el último año), variaciones en los criterios de selección de los participantes en los estudios (p.ej. intervalo de edad, estado civil), diferencias atribuibles a las fuentes de los datos (p.ej. encuestas nacionales vs. estudios exhaustivos) y la disposición de los entrevistados a hablar abiertamente sobre sus experiencias con la violencia (p.ej. información a través de las víctimas vs. información a través de los agresores; información voluntaria vs. obligatoria).

Otra dificultad añadida se refiere al acceso y representatividad de la muestra. La mayoría de las investigaciones sobre violencia, tanto cuando el objeto de estudio es la mujer víctima como cuando lo es el hombre agresor, tienen como muestra a población femenina. Esto facilita por una parte al acceso a información importante sin que medie ni la deseabilidad social ni la negación del problema, características que suelen presentar los agresores, pero complica por otra parte la veracidad de los resultados y la posible generalización de los mismos. Lo ideal es que sea el propio protagonista de las acciones violentas el que responda al porqué de sus actos, pero mientras que la violencia de género siga siendo algo oculto y no asumido por sus responsables, la información que aportan las víctimas sigue siendo un método fiable y válido para estudiar las características de este tipo de violencia.

Por otra parte, cuando la muestra de la investigación sí son los propios agresores nos encontramos con la dificultad de que la mayoría de los estudios han sido lleva-

dos a cabo en población ingresada en prisión por violencia contra su pareja. Esto nos aporta información relevante acerca de este tipo de población, pero no representa a la mayoría de los agresores que han mantenido o mantienen en la actualidad una relación de abuso. A la vista de las investigaciones consultadas puede decirse que las variables sociodemográficas, familiares y formativas estudiadas no explican totalmente la violencia de género ni tampoco las creencias y actitudes hacia las mujeres en relación a esa violencia contra ellas ejercida. Esto significa que, para delimitar con exactitud los determinantes de este tipo de creencias y actitudes se hace necesario seguir profundizando en su estudio, tratando de determinar qué otras variables están involucradas. Cuando se consulta la bibliografía en ese sentido, destaca el hecho de que la variable explicativa más importante en la mayoría de los casos es el género, corroborándose pues el efecto de esta variable recogido en la literatura sobre el tema tanto en lo que se refiere al sexismo (Díaz 2003; Díaz y Martínez 2001; Expósito et al. 1998; Gómez Esteban 1995; Lameiras y Rodríguez 2002; Moya y Expósito 2000) como en lo relativo a las creencias y actitudes hacia la violencia contra las mujeres (Locke y Richman 1999; Harris y Cook 1994; Markowitz 2001; Nayak et al. 2003; Pierce y Harris 1993; Yoshioka et al. 2000).

El tipo de educación recibida y los modelos observados contribuyen también a predecir el sexismo y la tolerancia hacia la violencia contra las mujeres en la pareja, lo que refuerza la importancia de incorporar a las agendas políticas el desarrollo de planes de sensibilización hacia la igualdad de oportunidades más allá del ámbito escolar y destinados al conjunto de la población (Instituto de la Mujer 2002). Los conocimientos sobre el tema, tanto en forma de asignaturas específicas como en forma de cursos, seminarios, u otras actividades así como el manejo de literatura especializada contribuyen también a predecir el sexismo y las creencias hacia la violencia contra las mujeres en la pareja. Este resultado parece indicar la necesidad de incorporar estos contenidos a los diferentes niveles educativos, de hecho, La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre) tiene entre sus objetivos incidir en esta cuestión al introducir entre las medidas que plantea la inclusión del estudio de esta forma de violencia en todos los niveles educativos, y, entre ellos, en los estudios universitarios.

Las perspectivas de futuro, aparte de unificar los criterios de selección, evaluación e interpretación de resultados, deberían consistir en ampliar los estudios sobre violencia de género no sólo centrándose en las vivencias de las víctimas, que también, sino incluyendo como clave fundamental el estudio en profundidad de los agresores, de sus características, de sus motivaciones, de sus creencias y de sus actitudes. Sin el conocimiento profundo sobre lo que mueve a esos hombres a maltratar a sus parejas, no podremos avanzar nunca en la erradicación del problema ni podremos prevenir que otros jóvenes ejerzan esos mismos comportamientos. Con respecto a esto y como complemento fundamental, se debe trabajar de forma incansable en la prevención de esta violencia. Si sólo centramos nuestros esfuerzos en la atención a

las víctimas y a los agresores cuando ya se ha ejercido la violencia, no pondremos freno a la comisión de la misma.

Es necesario desarrollar acciones formativas dirigidas específicamente a los jóvenes, diseñadas para modificar no sólo sus creencias y actitudes sobre la violencia de género en particular, sino para modificar sus creencias sobre las mujeres en general. Si no se trabaja desde una perspectiva de género y se tiene en cuenta la raíz social de este problema, nunca podrá acabarse con el mismo ni con las muchas consecuencias negativas que tiene para la identidad masculina y femenina y para el desarrollo global de las personas. Así mismo, esta prevención no sólo puede dirigirse a los/as jóvenes de institutos o colegios. Es igualmente importante incorporar a las agendas políticas el desarrollo de planes de sensibilización hacia la igualdad de oportunidades destinados al conjunto de la población, ya que el sexismo y la tolerancia hacia la violencia contra las mujeres lo aprenden los/as jóvenes en sus casas, en la televisión, en el trabajo de sus padres y madres y en otros modelos de socialización que no pueden modificarse haciendo sólo talleres en las aulas. La sociedad entera debe sensibilizarse y hacerse consciente de la interiorización de determinados estereotipos de género. No podemos olvidar que lo que los/as jóvenes aprenden, es lo que sus mayores les enseñan.

De igual manera, es fundamental trabajar hacia una nueva construcción de la masculinidad, una identidad como varón que no se base en el poder, la competitividad y el dominio, una masculinidad que promueva aquellos valores que queremos potenciar en nuestra población: el respeto, la igualdad, la tolerancia y la cooperación. Cuando el ser varón no signifique dominar y ser el "más fuerte", podremos crear un mundo igualitario y justo.

Referencias bibliográficas

Barroso, O. 2010. "Intervención Psicológica para Mujeres Supervivientes de Malos Tratos en la Pareja: Un Caso Clínico con Intento de Asesinato". *Clínica Contemporánea* 1, 2: 115-128

Bosch, E. y V. A. Ferrer P. 2003. "Maltrato de mujeres y misoginia: estudio empírico sobre un posible factor explicativo". *Anuario de Psicología* 34, 2: 215-233.

Bonino, L. 2001. La masculinidad tradicional, obstáculo a la educación e igualdad. Consulta 12 de diciembre de 2012. (<http://www.lisbonino.com>).

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). 1995. Mujeres e igualdad de oportunidades. Datos de opinión, Madrid: Estudios CIS. Consulta 10 Octubre 2011. (<http://www.cis.es/boletín/2/est2.html>).

Comisión Europea. 1999. 100 palabras para la igualdad. Glosario de términos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres. Consulta 27 de noviembre de 2012. (http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/glosario_genero.htm)

Defensor del Pueblo. 1998. "Informes, estudios y documentos. La violencia contra las mujeres. Madrid: Oficina del Defensor del Pueblo. Consulta 19 de enero de 2011. (<http://isonomia.uji.es/docs/spanish/violencia/archivos/informedefensor98.pdf>).

Delegación del Gobierno para la violencia de género. 2012. IV Macroencuesta de violencia de género 2011. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Consulta 17 de diciembre de 2012. (<http://www.observatorioviolencia.org>).

Díaz-Aguado, M. J. 2003. "Adolescencia, sexismo y violencia de género". *Papeles del Psicólogo* 23, 84: 35-44.

Díaz-Aguado, M. J. y R. Martínez. 2001. *La construcción de la igualdad y la prevención de la violencia contra la mujer desde la educación secundaria*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Echeburúa, E. y J. F. Fernández-Montalvo. 1998. "Hombres maltratadores. Aspectos teóricos". Pp. 73-90 en *Manual de Violencia Familiar*, editado por E. Echeburúa y P. Corral. Madrid: Siglo XXI.

Echeburúa, E. P.J. Amor A., I. Loinaz y P. Corral. 2010. "Escala de Predicción del Riesgo de Violencia Grave contra la pareja -Revisada- (EPV-R)". *Psicothema* 22, 4: 1054-1060.

Expósito, F. M. C. Moya y P. Glicker. 1998. "Sexismo ambivalente: medición y correlatos". *Revista de Psicología Social* 55: 893-905.

Fernández-Montalvo, J. y E. Echeburúa. 1997. "Variables psicopatológicas y distorsiones cognitivas de los maltratadores en el hogar: un análisis descriptivo". *Análisis y Modificación de Conducta* 23: 151-180.

Fernández, C. 2004. "Violencia contra las mujeres: una visión estructural". *Intervención Psicosocial*, 2004 13, 2: 155-164

Ferrer, V. y E. Bosch, M^a. C. Ramis y C. Navarro. 2006. "Las creencias y actitudes sobre la violencia contra las mujeres en la pareja: Determinantes sociodemográficos, familiares y formativos". *Anales de psicología* 22, 2: 251-259.

Ferrer, V. y E. Bosch. 2000. "Violencia de género y misoginia: Reflexiones psicosociales sobre un posible factor explicativo". *Papeles del Psicólogo* 75: 13-19.

Ferrer, V. y E. Bosch. 2003. "Algunas consideraciones generales sobre el maltrato de mujeres en la actualidad". *Anuario de Psicología* 34, 2: 203-214.

Fontanil, Y. E. Ezama, R. Fernández, P. Gil, F. J. Herrero y D. 2005. "Prevalencia de maltrato de pareja contra las mujeres". *Psicothema* 7, 1, 90-95.

G. Fuster, Enrique. 2002. "Visibilidad y tolerancia social de la violencia familiar". *Intervención Psicosocial* 11: 5-15.

G. Fuster, E. y M. Lila. 2008. "Los profesionales de la salud y la prevención de la violencia doméstica contra la mujer". *Revista Médica de Chile* 136: 377-384.

Harris, R. y C. Cook. 1994. "Attributions about spouse abuse: it matters who the batterers and victims are". *Sex Roles* 30: 553-565.

España. 2004. "Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género". Boletín Oficial del Estado 313: 42166-42197, 29 de Diciembre de 2004.

Instituto de la Mujer. 2002. Macroencuesta Violencia contra las Mujeres. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Consulta 15 de diciembre de 2010. (<http://www.inmujer.migualdad.es>).

Instituto de la Mujer. 2003. La violencia contra las Mujeres. Resultados de la Macroencuesta. II parte. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Consulta 16 de diciembre de 2010. (<http://www.inmujer.migualdad.es>).

Instituto de la Mujer. 2006. III Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres. Informe de resultados. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Consulta 16 de diciembre de 2010. (<http://www.inmujer.migualdad.es>).

Johnson, Michael. P. 1995. "Patriarchal terrorism and common couple violence: Two forms of violence against women". *Journal of Marriage and The Family* 57: 283-294.

Labrador, F. J., R. Fernández y P. Paz. 2006. "Eficacia de un programa de intervención individual y breve para el trastorno por estrés postraumático en mujeres víctimas de violencia doméstica". *International Journal of Clinical and Health Psychology* 6, 3: 527- 547.

Labrador, F. J., P. Paz, P. de Luis y R. Fernández-Velasco. 2004. *Mujeres víctimas de la violencia doméstica. Programa de actuación*. Madrid: Pirámide.

Lameiras F., M. y Y. Rodríguez. 2002. "Evaluación del sexismo moderno en los adolescentes". *Revista de Psicología Social*, 17, 2: 119-127.

Lila, M. 2010. "Investigación e Intervención en Violencia contra la Mujer en las Relaciones de Pareja". *Intervención Psicosocial* 19, 2: 105-108

Locke, L. M. y C.H. Richman. 1999. "Attitudes toward domestic violence: race and gender issues". *Sex Roles* 40: 227-247.

Lorente, M. 2004: *El Rompecabezas. Anatomía del maltratador*. Barcelona: Editorial Crítica.

Lorente, M. 2007. "Violencia de género, educación y socialización: acciones y reacciones". *Revista de Educación* 342: 19-35.

Lorente, M., J. A. Lorente, M. E. Martínez. 2000. "Síndrome de agresión a la mujer: Síndrome de maltrato a la mujer". *Revista de ciencia penal y criminología* 2.

Markowitz, F.E. 2001. "Attitudes and family violence: linking intergenerational and cultural theories". *Journal of Family Violence* 16, 205-218.

Medina, J. J. 1994. "Perfil psicosocial y tratamiento del hombre violento con su pareja en el hogar". Pp. 153-167 en *Personalidades violentas* editado por E. Echeburúa. Madrid: Pirámide.

Moreno M., M. G. Sastre y J. Hernández. 2003. Sumisión aprendida: un estudio sobre la violencia de género. *Anuario de Psicología*, 34, 2: 235-251.

Moya, M. y F. Expósito. 2001. "Antecedentes y consecuencias del neo-sexismo en varones y mujeres de la misma organización laboral". Pp. 619-625 en *La mirada psicosociológica* editado por Domingo Caballero, María Teresa Méndez y Jua Pastor. Madrid: Biblioteca Nueva.

Nayak, M.B., C.A. Byrne, M.K. Martín y A.G. Abraham. 2003. "Attitudes toward violence against women: a cross-nation study". *Sex Roles* 49, 7: 333-342.

Organización Mundial de la Salud. 2002. Informe mundial sobre la violencia y la salud. Ginebra. Organización Mundial de la Salud. Consulta 9 de enero de 2011. www.doc.who.int/publications/2002/9275324220_spa.pdf.

Organización de las Naciones Unidas. 1994. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres (Res. A/R/48/104). Nueva York. Naciones Unidas. Consulta 5 abril de 2011. (<http://www.accionporlosninos.org.pe/tddm.pdf>).

Organización Panamericana de la Salud. 2003. Informe Mundial sobre Violencia y Salud. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud (Orig. OMS 2002). Consulta 12 de febrero de 2012. (http://www.paho.org/spanish/am/pub/violencia_2003.htm).

Pierce, M. y R.J. Harris. 1993. "The effect of provocation, ethnicity, and in-jury description of men's and women's perceptions of a wife-battering incident". *Journal of Applied and Social Psychology* 23: 767-790.

Rodríguez, M^a C. y J. V. Peña. 2005. "Identidad de género y contexto escolar: Una revisión de modelos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 112: 165-194.

Rodríguez, L., J. López y F.J. Rodríguez. 2009. "Violencia doméstica: una revisión bibliográfica y bibliométrica". *Psicothema* 21, 2: 248-254.

Stith, S.M. y C. Sarah. Farley, S. 1993. "A predictive model of male spousal violence". *Journal of Family Violence* 8: 183-201

Smith, M. D. 1990. "Patriarchal ideology and wife beating: a test of a feminist hypothesis". *Violence & Victims* 5, 4: 257-273

Stith, S. M. y K. H. Rosen. 1992. "Estudio de la violencia doméstica". Pp. 27-47 en *Psicosociología de la violencia en el hogar: estudio, consecuencias y tratamientos*, editado por Sandra M. Stith, Mary B. Williams y Karen H. Rosen. Bilbao: Desclée de Brouwer.

UNICEF. 2000. La violencia doméstica contra las mujeres y niñas. Informe *Innocenti*, 6. Nueva York: UNICEF. Consulta 3 de enero de 2011. (<http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest6s.pdf>).

Walker, L. E. 1999. "Psychology and Domestic Violence Around the World". *American Psychologist*, 54, 1: 21 – 29.

Yanes, J. M. y R. González. 2000. "Correlatos cognitivos asociados a la experiencia de violencia interparental". *Psicothema*, 12, 1: 41-47.

Yoshioka, R., Jennifer DiNoia y Komal Ullah. 2000. "Attitudes toward marital violence". *Violence Against Women*, 7, 8: 900-926.

Elementos del proceso de mediación que favorecen a su implementación como política social

Elements of the mediation process that benefits implementation as social policy

Paris Alejandro Cabello Tijerina*

* Universidad Autónoma de Nuevo León (México). paris_cabello@hotmail.com

Abstrac:

With the implementation of mediation as social policy as a method for resolving conflicts that arise in the bosom of the societies, reinforces the social fabric avoiding the emergence of new conflicts, moreover, persons participating in the mediation procedure acquire tools that enhance dialogue, solidarity and cooperation that would benefit the appearance of relations peacefulto strengthen the structures for the establishment of a culture of peace.

The elements are equity, impartiality, accessibility of Justice, dialogue, peace and active role in the construction of conventions, from our perspective, some of the elements of the mediation process that most favor government implementation as public social policy. This research aims to show which of the elements comprising our hypothesis are the most prominent, to achieve our objective, we used the so-called qualitative research interview with depth instrument throwing that equity, dialogue, access to justice and peace, are the most important elements to consider mediation as social policy.

Keywords: Mediation, social policy, justice, peace, ADR.

Resumen:

Con la implementación de la mediación como política social como método para resolver los conflictos que surjan en el seno de las sociedades, se refuerza el tejido social evitando la aparición de nuevos conflictos, además, las personas que participan en el procedimiento de mediación adquieren herramientas que potencian el diálogo, la solidaridad y la cooperación que beneficiarían a la aparición de relaciones pacíficas, fortaleciendo las estructuras para el establecimiento de una cultura de paz.

Los elementos equidad, imparcialidad, accesibilidad de la justicia, el diálogo, la pacificación y el rol activo en la construcción de los convenios, son desde nuestra perspectiva, algunos de los elementos del proceso de mediación que más favorecen a su implementación gubernamental como política pública social. Esta investigación pretende mostrar cuales de

los elementos que integran nuestra hipótesis son los más destacados; para lograr nuestro objetivo, se utilizó el instrumento de investigación cualitativa denominado entrevista a profundidad arrojando que la equidad, el diálogo, el acceso a la justicia y la pacificación, son los elementos más importantes para considerar la mediación como política social.

Palabras clave: Mediación, política social, justicia, paz, MASC.

Article info:

Received: 16/10/2012 / Received in revised form: 29/11/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.5>

INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende contribuir al fortalecimiento de una cultura de paz, proponiendo implementar estrategias de resolución pacífica de conflictos como la mediación, considerándola como política social que incida en la transformación positiva de los conflictos. La herramienta idónea, el diálogo y los valores: tolerancia, cooperación, participación activa de la sociedad, solidaridad y el acercamiento de la justicia a la ciudadanía, serán los elementos indispensables para solucionar de manera efectiva, pronta, económica y equitativa los conflictos de la sociedad del siglo XXI.

La mediación comunitaria debiera ser considerada una política social que fortalezca la construcción de la cultura de paz, por tanto, se considera que la equidad, la imparcialidad, la accesibilidad a la justicia, el diálogo, la pacificación y la participación activa de los involucrados en la mediación, son los elementos del proceso de mediación que más favorecen a su implementación como política social.

Para la comprobación de nuestra hipótesis, se aplicarán una serie de entrevistas a profundidad, que evidencien cuales de éstos elementos del proceso de mediación son los que más se destacan, para que los encargados en la creación de las políticas públicas sociales los tomen en cuenta a la hora de los debates previos a su elaboración.

Al considerar la mediación comunitaria como una política social y que la misma sea implementada como tal, se estaría beneficiando a una gran parte de las sociedades modernas, que demandan procedimientos eficaces que gestionen los conflictos de manera positiva, para devolver el rol activo a las partes en conflicto, y así cumplir con el paradigma jurídico del siglo XXI que busca que sean las propias personas las que puedan resolver sus conflictos.

LA MEDIACIÓN COMO POLÍTICA SOCIAL

La implementación de la mediación como política pública social, potencia la participación ciudadana en la prevención y gestión de los conflictos que surgen en el seno de las sociedades, convirtiéndose en un medio eficaz para abordar la situación de crisis de la impartición de justicia y fortaleciendo la construcción de una cultura de paz.

En el presente epígrafe, se expondrá la peculiaridad de la mediación comunitaria que pudiera permitirnos considerarla una política social, que con su implementación auxiliaría en la consecución de la cultura de paz, al impactar en los diversos métodos alternativos priorizando su utilización como opciones para solucionar sus conflictos.

La mediación puede ser definida como un método alternativo para la transformación pacífica de los conflictos fundamentada en un proceso comunicacional en el que interviene una tercera persona denominada mediador que guía, orienta y ayuda a las partes inmersas en el conflicto, a que colaboren entre sí, a través de técnicas que potencian la participación y el empoderamiento de las mismas, logrando que sean ellas las que elaboren una solución positiva que ponga fin a su conflicto, fortaleciendo el tejido y la cohesión social, y a la instauración de una cultura de paz.

Así mismo, Teresa Montagut (Política Social. Una introducción. 2008) define la política social como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo de servicios y prestaciones que intentan paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.

Como podemos observar en ambas definiciones, uno de los objetivos es solucionar positivamente los conflictos paliando las carencias que manifiestan las sociedades, logrando con ello, fortalecer su tejido social y cohesionarlos.

ANTECEDENTES DE LA MEDIACIÓN

La mediación o una institución muy similar a la misma, ha sido utilizada aunque en una forma muy rudimentaria desde tiempos muy remotos, en relación a esto, Six (Le temps des médiateurs 2003) menciona que la mediación ha existido siempre. Siempre ha habido, en las tribus o poblados, sabios a quienes se recurría con toda naturalidad, quienes aportaban sosiego a los miembros de su comunidad, personajes que con su actuar, gestionaban los conflictos que se suscitaban en sus comunidades, facilitando la interacción positiva entre sus miembros impulsando cimientos de fraternidad. De hecho Deborah Kolb titula el capítulo inicial de su libro dedicado a los mediadores *"la segunda profesión más vieja del mundo"* y señala que, desde el primer instante en que alguien mantuvo una disputa con su semejante, surgieron los mediadores para aconsejar el uso de la razón por encima de las armas (Boque Torremorell 2003).

A través de la historia, grandes civilizaciones han procurado que los principios de justicia y equidad constituyan los cimientos y pilares de las sociedades, es dentro de este marco donde encontramos los métodos alternos para las solución de conflictos.

Sin duda, las filosofías religiosas desempeñaron un papel muy importante para la conservación de esos sistemas informales que se habían estado perdiendo dando paso al monopolio de la justicia por parte del Estado. Diversos grupos religiosos han establecido históricamente sus propios sistemas alternativos para resolución de desavenencias (Folberg y Taylor 1996).

El hombre al ser un sujeto social es cambiante, el simple transcurso del tiempo va modificando las necesidades, conductas, costumbres, características de las sociedades, es por eso que la mediación ha tenido diversos cambios, pero la esencia sigue siendo la misma, resolver conflictos por medio del diálogo.

No es hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que la práctica de esas formas resolutorias permitiera la formalización de la mediación como método para solucionar conflictos.

ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El sociólogo Danés Gøsta Esping-Andersen (Prólogo 2008), menciona que desde la antigüedad han existido las políticas sociales, sin embargo, no es sino hasta el siglo XIX donde se comienzan a configurar las políticas sociales tal como las conocemos hoy en día.

Se podría considerar al ginebrino Sismonde de Sismondi, como el primer teórico de la política social moderna, al manifestar su convicción de que la economía política debiera estar acorde con la ética, aludiendo que era deber del gobierno crear los medios por los cuales se beneficiara al mayor número posible de individuos para que pudieran alcanzar el grado máximo de felicidad y que éste grado se difundiera entre todas las clases sociales (Molina Cano 2007).

Las revueltas sociales, los sistemas económicos, procesos de industrialización, entre otros factores, influyeron en la configuración de las políticas sociales actuales.

LA MEDIACIÓN ¿PUEDE SER UNA POLÍTICA SOCIAL?

Si partimos de la idea, de que si los conflictos no son afrontados positivamente y que éstos pueden convertirse en obstáculos para el crecimiento y desarrollo de las sociedades, incluso derivar en actos violentos que pongan en peligro la estabilidad política y la cohesión social; la necesidad de que los gobiernos implementen estrategias o programas que gestionen positivamente esos conflictos, además que incul-

quen valores como el respeto, solidaridad, igualdad, tolerancia, diálogo, entre otros, que fomenten la participación ciudadana y fortalezcan el tejido social, son actividades apremiantes. Por tanto, es indispensable el surgimiento de políticas que solucionen positiva y eficazmente esos conflictos, políticas sociales como el establecimiento de la mediación comunitaria.

La implementación de la mediación comunitaria como una política social, viene a convertirse en uno de los medios más eficaces para la implantación de una cultura de paz en México y España, porque ayuda a combatir entre otras cosas, el rezago en la impartición de justicia al coadyuvar esfuerzos con otros métodos alternativos de solución de conflictos —conciliación, arbitraje, negociación, etc.—, además de fundar un entorno pacífico, transformando los conflictos en ideas, fomentando el diálogo, la empatía, la solidaridad, la noviolencia, la comprensión, la integración, la creatividad, la participación y el consenso, elementos todos de carácter *sine qua non* de la Paz.

Así mismo, la mediación, al potenciar la participación ciudadana en la búsqueda de opciones que solucionen sus conflictos, fomenta valores como la justicia, solidaridad, igualdad, cooperación, paz, colaboración, empatía y diálogo, que tienen como finalidad lograr del bienestar y cohesión de la ciudadanía, cuidando la existencia y unidad social, a través de un complejo de instituciones o normas mediante las cuales el Estado y los otros órganos públicos tratan de asegurar la paz social, cumple con los requerimientos profesados por Francisco Vito, Otto von Zwiedineck, Alfred Amonn y Weddigen, que deben tener las políticas sociales como finalidad.

La mediación ofrece un modo eficaz de organizar a los individuos alrededor de intereses comunes, y de ese modo crear vínculos y estructuras comunitarias más sólidas (Baruch Bush y Folger 1996) priorizando el diálogo en la resolución de conflictos buscando el establecimiento de la paz social, así mismo, se cumple con la finalidad de la Política del bien común, o como lo apuntaba Zwiedineck, el mantenimiento sano y vigoroso de la sociedad en su unidad como un todo contra el peligro que para ella puede significar la oposición entre sus partes (Rodríguez 1979).

Por tal motivo, se considera que la mediación puede ser considerada una política social que contribuya a la formación de una cultura cívica con actitudes basadas en la participación, la solidaridad y el respeto mutuo. Promoviendo la convicción de que las personas puedan ser actores en la resolución de sus conflictos, vinculando la participación con la aceptación de puntos de vista ajenos y diferentes, creando canales de diálogo que generen una red de integración social y ayuden a detectar de forma temprana los conflictos sociales.¹

¹ Proyecto de Mediación Comunitaria como Política Pública para la Participación Ciudadana, presentado por la Asociación Respuesta para la Paz, en el Concurso de Buenas Prácticas en Dubai 2006. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp0832.html> (visitado el 26/06/2011).

ELEMENTOS DEL PROCESO DE MEDIACIÓN QUE FAVORECEN A SU IMPLEMENTACIÓN COMO POLÍTICA SOCIAL

Con la implementación de la mediación comunitaria como política social, se reforzaría el tejido social evitando la aparición de nuevos conflictos, además, las personas que participen en el procedimiento de mediación adquirirán herramientas que potencian el diálogo, la solidaridad y la cooperación que beneficiarían a la aparición de relaciones pacíficas, fortaleciendo las estructuras para el establecimiento de una cultura de paz.

Los elementos de la mediación que consideramos más evidentes para su implementación como política pública social son: la equidad, la imparcialidad, accesibilidad a la justicia, el diálogo, la pacificación y el rol activo en la construcción de los convenios.

Para comprobar la aseveración anterior, es ineludible describir primeramente cada uno de esos elementos y aplicar algún instrumento cualitativo; para esta investigación, se utilizará la entrevista a profundidad, método cualitativo de gran uso en las investigaciones sociales, que pretenden explorar en las vivencias, experiencias o conocimientos de personas, para adquirir conocimientos sobre la vida social (J. y Bogdan 1984).

La aplicación del instrumento se llevo a cabo por medio de un muestreo no probabilístico dirigido a un total de 12 sujetos elegidos de acuerdo a su conocimiento en la materia, entre las que encontramos a profesionistas, teóricos, académicos, expertos de la mediación y participantes en la misma, con el objetivo de descubrir cuáles son los elementos de la mediación que más favorecen a su aplicación gubernamental como política pública social.

Equidad

La equidad en la mediación es un elemento que debiera ser considerado por los agentes encargados en la creación de políticas sociales, porque pretende que tanto el proceso como las resoluciones emanadas del mismo, sean lo más justas e igualitarias posibles, priorizando el diálogo y la participación activa de la sociedad. Carlos Ruiz Sánchez (Manual para la elaboración de políticas públicas 2002) considera esto último como muy importante para asegurar el éxito en la implementación de las políticas públicas, al mencionar que: las acciones de la política pública se deben contemplar con la participación ciudadana, lo que asegura en buena medida el éxito de las políticas, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades; en una palabra, los afectados directamente.

El concepto de equidad es muy amplio y diferente en cada persona, es decir, que lo que es equitativo para algunos puede ser inequitativo para otros. La mediación permite que las partes enfrentadas realicen negociaciones con la intención de solucionar por ellas mismas sus conflictos, buscando desde su perspectiva la solución

más justa y equitativa. Esto hace pensar que la justicia es más equitativa cuando las partes resuelven con base en un procedimiento no adversarial que cuando se someten a un proceso judicial que aplica estrictamente el derecho (Gorjón Gómez y Sáenz López 2009).

La equidad es un elemento primordial y casi imprescindible para lograr la pacificación (Martín 2011) permitiendo a las partes expresarse con objetividad en un espacio de respeto e igualdad, facilitándoles la creación de opciones que pongan fin a su controversia.

Las características de la mediación permiten acercarse a los ideales de equidad y prontitud –principios básicos de la justicia–, por tanto, es necesario crear una cultura para su aplicación, rompiendo con el modelo rígido adversarial del sistema judicial.

Reconociendo que su aplicación nos acerca más a la justicia, con base en razonamientos de las partes que establecen criterios más equitativos para la resolución del conflicto; razonamientos y sentimientos, así como el equilibrio de intereses y la armonía que se puede lograr en cualquier tipo de relación jurídica nos acercan a la equidad y, por ende, a la justicia (Gorjón Gómez y Sáenz López 2009).

Imparcialidad

La imparcialidad viene de la palabra imparcial, locución latina compuesta por el prefijo *in* y la terminación *partial*, es decir, imparcialidad se refiere a la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud (Real Academia Española s.f.).

La imparcialidad es una característica fundamental en todo procedimiento de mediación, que recaerá sobre la figura del mediador al convertirse en el tercero ajeno al conflicto que auxiliará a las partes a encontrar la mejor solución a su problemática.

El mediador estará obligado a actuar de manera imparcial², propiciando la igualdad de oportunidades y la comunicación empática y efectiva entre los participantes.³

² Como lo señala el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

³ Artículo 11 fracción VII de la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León, México.

La característica de la imparcialidad en la mediación para solucionar conflictos sociales, debiera ser tomada en cuenta por los encargados de la creación de políticas públicas, cuando pretenden elaborar un programa que busque solucionar de manera eficaz y eficiente la conflictividad social, misma que si no se aborda adecuadamente, pone en peligro la estabilidad política y por ende la disolución de la sociedad.

Si se diseña adecuadamente una política social que instituya las estructuras adecuadas para la solución de los conflictos, y además cuente con una financiación suficiente para el logro de tan loable objetivo, pudiera convertirse en un instrumento para la promoción de la equidad (Ortiz 2007, 1-75) en las sociedades.

Además, las políticas públicas sociales necesitarán invariablemente estar construidas en base a los principios de imparcialidad, equidad, neutralidad y justicia, para poder alcanzar sus resultados deseados, características que cumple la mediación para ser considerada una política pública social.

Accesibilidad a la justicia

Una de las características de la mediación es su facilidad y flexibilidad como método alternativo para la solución de conflictos y es debido a estas características que podemos afirmar que la mediación facilita el acceso real a la justicia. Esto conlleva a pensar que la justicia es más equitativa cuando las partes resuelven sus diferencias con base a un procedimiento no adversarial, y no cuando se someten a un proceso judicial que aplica estrictamente el derecho, (Gorjón Gómez y Steele Garza, Métodos Alternativos de Solución de Conflictos 2008) es decir, en ocasiones las resoluciones judiciales son contempladas como injustas por las partes, debido a que éstas se basan en criterios generales para casos particulares, lo que en ocasiones produce omisiones para algunos casos concretos. En cambio la mediación se adecua a cada caso particular y son las partes y no un tercero, las que otorgan la solución a los conflictos.

Los investigadores Gorjón y Steele (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos 2008) mencionan que cuando las partes conforme a su propia naturaleza y conveniencia y para establecer un acuerdo determinan sus obligaciones y derechos ante la existencia de un conflicto, estaríamos en presencia de una opción real para alcanzar la justicia.

En la actualidad, todavía nos encontramos inmersos en una cultura del litigio que ante la presencia de un conflicto, los involucrados, buscan ganar a toda costa y conciben como imposible una solución en la que ambas partes puedan ganar. La necesidad de ganar, derrotar, salir con el beneficio de la victoria, reconocer que se encuentran en posición de la verdad, se convierte en un fin en sí mismo dificultan-

do la visualización de otras soluciones (Ríos Martín, Pascual Rodríguez y Bibiano Guillén 2008).

La impartición de justicia ha sido monopolizada por parte del Estado, rezagando los procedimientos aceptados socialmente en la antigüedad, que fungían como mecanismos de regulación o solución de las diferencias nacidas en el seno de las sociedades (Gordillo Santana 2007) entre ellos la mediación, trajo como consecuencia el colapso de los órganos judiciales debido al altísimo índice de conflictos que se tratan judicialmente, impidiendo la satisfacción de la demanda de justicia de la sociedad –problema de la impetración de la justicia–.

Esta crisis de la impartición de la justicia es producida entre otras cosas por su difícil acceso. En toda sociedad y en todo sistema jurídico se debería proveer a la población de modos para solucionar sus conflictos –judiciales o alternativos– y ejercer sus derechos, además, que estén al alcance de todos en condiciones de igualdad (Gorjón Gómez y Steele Garza 2008).

Ya son varios los esfuerzos realizados para facilitar la accesibilidad a la justicia, por ejemplo: el Consejo europeo de tempere, octubre de 1999, en su punto 30 planteó la necesidad de mejorar la accesibilidad de la justicia en Europa, haciendo referencia a que los estados miembros deberían instaurar procedimientos extrajudiciales alternativos (Gordillo Santana 2007). Así mismo, en México el “Proyecto para la Mediación en México ABA-USAID” creó las estructuras necesarias para su implementación, aunadas a las diferentes reformas tanto federales como locales que establecieron la infraestructura necesaria para la ejecución de los MASC.

Debido a lo anterior, la mediación comunitaria debiera ser considerada una política social que trabaje en conjunto con la vía jurisdiccional o administrativa, satisfaciendo en gran medida las exigencias de la sociedad respecto a la justicia, debido a que la mediación llega a los lugares que no puede el sistema judicial tradicional favoreciendo la transformación de la cultura del litigio por una cultura de paz.

Diálogo

El diálogo es probablemente la característica más evidente de los MASC, debido a que estos procedimientos hacen uso del mismo, como herramienta, para la búsqueda de soluciones.

La mediación es un método de solución pacífica de conflictos basado en el diálogo y que es eficaz por que permite que las personas implicadas asuman la responsabilidad de su conducta, el protagonismo de solución del conflicto, y recobren la sensación de paz y de equilibrio emocional existentes previos al inicio del conflicto (Ríos Martín, Pascual Rodríguez y Bibiano Guillén 2008).

Este protagonismo de las partes en la gestión de su propio conflicto, genera en las mismas una gran confianza en la transparencia del sistema, al mantener en todo momento el control de un proceso de diálogo que se pone explícitamente en sus manos (García García 2003).

El objetivo de la mediación es reconstruir el puente comunicacional que ha sido fracturado por la aparición del conflicto. Es a través del diálogo que se fomenta la empatía, la solidaridad, cooperación, colaboración, el entendimiento, la capacidad de escucha y que permite el esclarecimiento de las necesidades e intereses de las partes, características que auxilian al aumento del cumplimiento del convenio realizado por ellas mismas.

La herramienta principal de la mediación es el diálogo, un diálogo por la paz, no con el esfuerzo de ganar, sino con el propósito de fomentar la empatía, la no violencia y la creatividad que potencie las competencias para superar el conflicto (Gorjón Gómez y Sáenz López 2009).

Es muy importante para la estabilidad política y la cohesión social, crear políticas de prevención de conflictos como la mediación, pacificando las relaciones antagónicas al excluir los elementos subjetivos y personales, instaurándose un respeto personal que permite el diálogo y el reconocimiento de la causa del adversario (Simmel 2010).

Así mismo, con la implementación de la mediación como política social, se estaría fomentando la participación activa de la sociedad en la resolución de sus propios conflictos, comprendiendo y asumiendo sus responsabilidades para el cambio y la mejora y no delegando esta función exclusivamente al Estado.

Pacificación

Generalmente cuando las partes acuden por primera vez a un procedimiento de mediación, asisten con la desconfianza habitual que genera el desconocimiento del procedimiento. La actitud adoptada por los mediados es defensiva, fundamentada por la cultura del litigio, que nos predispone a derrotar a nuestro "*adversario*" partiendo de una rígida e inflexible posición. Posteriormente, estas actitudes y posiciones van cambiando conforme avanza el procedimiento de mediación, y es a través de características como el diálogo, la tolerancia, la cooperación, colaboración, empatía, igualdad y la participación, que la sensación de hostilidad que tenían al principio, en la mayoría de los casos cambia por un sentimiento de paz.

Carne Boqué (Cultura de mediación y cambio social 2003) señala que la paz la construimos día a día, cada vez que afrontamos un conflicto de manera creativa,

tomamos una decisión contando con el punto de vista de los demás, dialogamos, trabajamos cooperativamente, cultivamos nuestras relaciones interpersonales, aceptamos una diferencia, nos comprometemos con los valores humanos, etc. y la mediación es de gran ayuda para construir ese quehacer cotidiano.

Con la implementación de la mediación comunitaria como política pública social, se estaría poniendo en marcha un programa especializado para la prevención y gestión de los conflictos que conllevaría a la pacificación y cohesión de las sociedades.

Rol activo en la construcción del convenio

La elaboración consensuada del convenio por parte de los mediados es una característica de la mediación, que fomenta la autodeterminación y el protagonismo de las personas en conflicto (BoqueTorremorell 2003).

En la mediación, a diferencia del juicio, las partes adquieren un papel protagónico donde son ellas las que deciden el curso y resultado del procedimiento, y tras una o varias sesiones, redactan de manera conjunta el convenio que contiene las soluciones a las que ellas han llegado para solucionar su controversia.

La mediación tiende a diluir las hostilidades al promover la cooperación entre las partes. Por el contrario, el litigio tiende a centrar las hostilidades y a hacer que la ira de los contendientes se intensifique hacia posiciones rígidamente polarizadas. El proceso jurisdiccional con su dependencia de los abogados como representantes de sus clientes, tiende a negar a las partes la oportunidad de asumir el control de su propia situación, y fortalece su dependencia en la autoridad externa (Folberg y Taylor 1996). En cambio la mediación, otorga la oportunidad a las partes de transformarse en protagonistas proactivos en el manejo de los conflictos (Fried Schnitman 2000).

La inclusión de prácticas orientadas a hacer participar a la población en la solución de sus conflictos como miembros de la sociedad, incide notoriamente en la mejora de su sociabilidad cotidiana (García-Longoria Serrano y Pastor Seller 2011).

El hecho de que sean las propias partes las que elaboran el convenio que ponga fin a su conflicto, hace que perciban la solución como algo propio y no como una decisión impuesta por un tercero. Por tal motivo, el acuerdo alcanzado es más aceptable y duradero que aquél impuesto por un tribunal (Fried Schnitman 2000).

Varios autores —Lucía García García, JayFolger y AlisonTaylor, Ma. Carme Boqué-Torremorell, Salvador Puentes, entre otros— concuerdan que el grado de cumplimiento voluntario de los acuerdos que se logran bajo el procedimiento de mediación, es mayor que las decisiones impuestas por los órganos jurisdiccionales, debi-

do al sentimiento de compromiso y de responsabilidad las partes de cumplir lo propuesto por ellas.

La colaboración de las partes en la resolución de sus conflictos, es una de las características de la mediación que la dotan de eficacia a la hora de cumplimentar los acuerdos, en contraste con la nula participación de las partes en el proceso y en la resolución de sus conflictos en los procesos litigiosos.

En este marco de ideas, se debieran constituir políticas públicas sociales que potencien la participación ciudadana en la prevención y gestión de los conflictos que surgen en el seno de las sociedades, donde la autodeterminación y participación de las partes es fundamental. Salvador Puentes (La mediación social como actividad de promoción de la participación ciudadana y del ejercicio de los derechos sociales 2004) nos comenta que más allá de la participación de los mediados en la construcción de sus propios acuerdos, el cumplimiento eficiente de los mismos se debe al sentimiento de propiedad que se produce por efecto del mismo proceso de participación.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

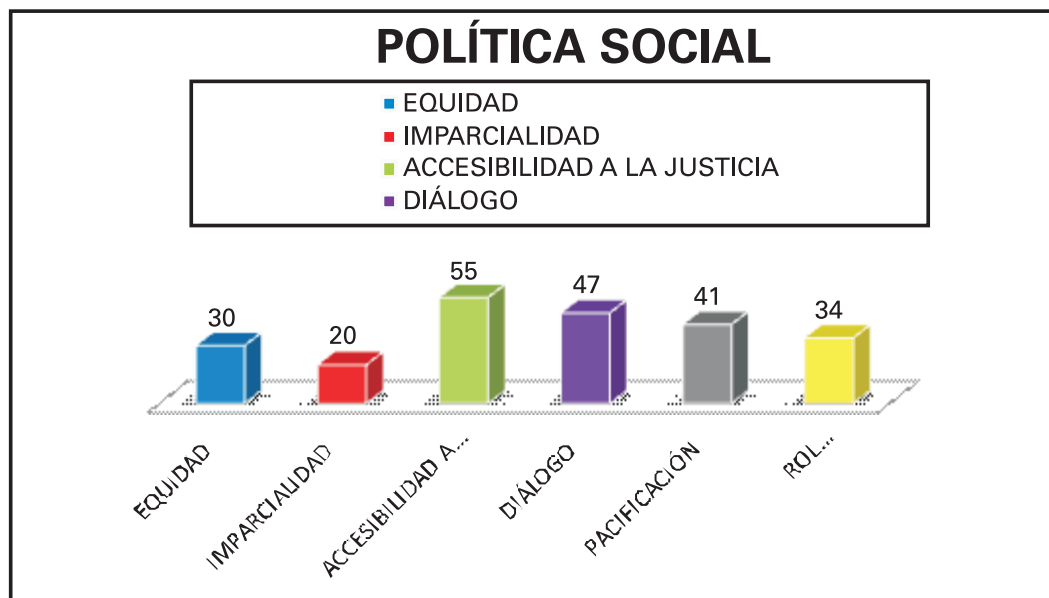
Los elementos del proceso de mediación anteriormente descritos, suponemos son los que más favorecen a la hora de implementar este método alternativo como política pública social.

Para poder dilucidar la hipótesis planteada, se decidió utilizar el instrumento cualitativo llamado entrevista a profundidad, el cual se aplicó a cuatro grupos que se denominaron *política social*, *investigadores*, *mediadores* y *mediados*, en los cuales encontramos a reconocidos profesionistas, teóricos y académicos expertos en los temas de política social y mediación, así como también, a los partícipes en la misma. La justificación de haber seleccionado a los entrevistados fue por una parte el conocimiento en la materia y por la otra, las experiencias vividas en las sesiones de mediación.

Una vez finalizadas las entrevistas, los datos arrojados fueron analizados desde la perspectiva de cada uno de los grupos entrevistados, para posteriormente conocer cuáles son los elementos de la mediación que más favorecen su aplicación gubernamental como política pública social.

El primer grupo de entrevistados a analizar, corresponde al grupo denominado *política social*, el cual considera que los elementos de la mediación que más favorecen a su aplicación gubernamental como política pública social son: (gráfica 1)

GRÁFICO 1



- La accesibilidad a la justicia
- El diálogo
- Pacificación

La variable que obtuvo más menciones durante las entrevistas fue la referida a la accesibilidad a la justicia, misma que se convierte, a consideración de los entrevistados, en el elemento del proceso de mediación que más sobresale a la hora de pretender implementarla como política pública social.

La accesibilidad a la justicia es una característica de la mediación que permite a los ciudadanos solventar una amplia gama de conflictos, sin tener la necesidad de recurrir a los complejos y dilatados procedimientos judiciales, en los que, un juez va a resolver la disputa a través de una sentencia, lo que conlleva a la contratación de profesionales capacitados en los procedimientos jurídicos y a los altos costes tanto económicos como emocionales que genera el conflicto. De tal manera, que al ser la mediación un procedimiento eficaz en la resolución de los conflictos, que se caracteriza por el diálogo y en la participación activa de los implicados en el conflicto, lo que permite acercarse a los principios de equidad y justicia. Por tanto, podríamos considerar la mediación como un procedimiento que facilita el acceso a la justicia, a la vez que aporta cohesión social.

El segundo elemento del proceso de mediación que más frecuencias tuvo en las respuestas de los entrevistados de este grupo, fue el del diálogo, muy probable-

mente por ser éste imprescindible para lograr el consenso de todas las partes implicadas en el conflicto y alcanzar soluciones que satisfagan sus necesidades.

Desde el ámbito de las políticas sociales, los conflictos donde falta la voz y la capacidad para el diálogo, conlleva riesgos y tensiones sociales que pueden generar violencia que pongan en peligro la integridad y cohesión de las sociedades.

Por tal motivo, creemos que desde la perspectiva de este grupo de entrevistados, la importancia de contar con políticas sociales que se basen en el diálogo es fundamental y es por ello que estamos convencidos que la mediación comunitaria debería ser considerada una política social que ayude a la prevención y manejo de los conflictos que surjan en el seno de las sociedades, fomentando la participación ciudadana a través del diálogo así como fortalecer su tejido social, creando vínculos y estructuras comunitarias más sólidas que permitan gestionar de manera positiva sus propios conflictos.

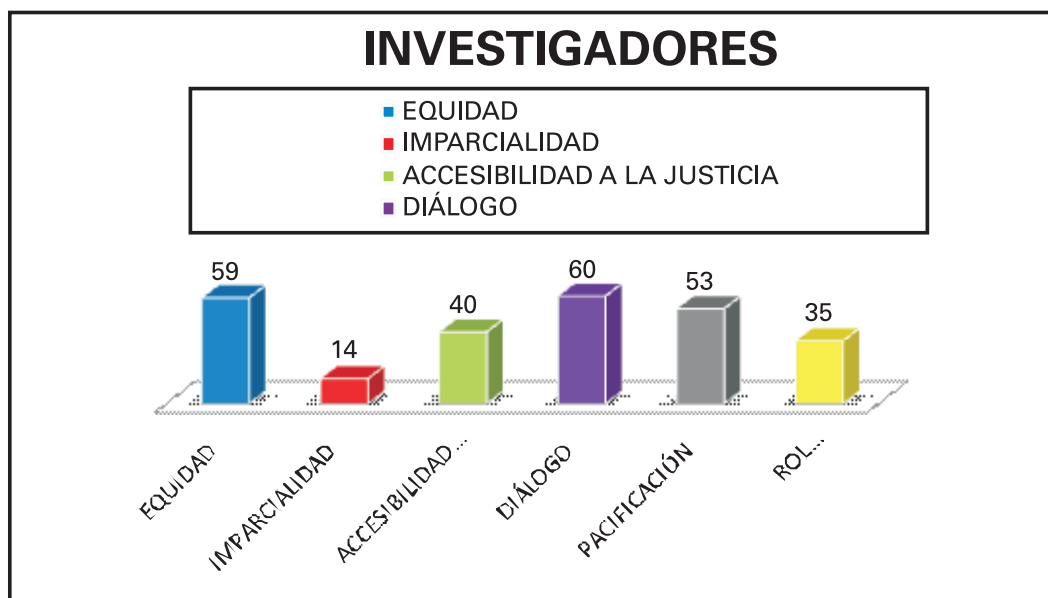
En relación con lo anterior, Boqué (Cultura de mediación y cambio social 2003) señala que la mediación puede ser un empujón hacia la cohesión social, puesto que al incluir a los distintos participantes en un conflicto, se promueve la comprensión, se defiende la pluralidad y se fomenta la libre toma de decisiones y compromisos, contribuyendo a la participación democrática.

De tal manera que estableciendo la mediación como una política pública social que permita la participación activa de la sociedad en la resolución de sus conflictos, se generarían sentimientos de control, sosiego y tranquilidad, mismos que podríamos englobarlos en lo que comúnmente se conoce como pacificación social. Precisamente éste es el tercer elemento del proceso de mediación que los entrevistados consideran más relevante a la hora de querer implementarla como política social.

Interpretamos que la pacificación se convierte en un aspecto destacable desde la óptica de los entrevistados, debido probablemente a que uno de los objetivos de las políticas sociales consiste en cuidar y mantener la unidad de las sociedades frente a los peligros de disolución y destrucción, de los que se encuentra amenazada por las relaciones sociales de unos grupos con otros (Rodríguez 1979), por tanto, es menester del Estado y los otros órganos públicos tratar de asegurar la paz social (Rodríguez 1979).

El siguiente grupo de entrevistados a analizar corresponde al grupo denominado *investigadores*, los cuales consideran que los elementos de la mediación que más favorecen su aplicación gubernamental como política pública social son: (gráfica 2)

GRÁFICO 2



- El diálogo
- La equidad
- La pacificación
- La accesibilidad a la justicia

Según los entrevistados el diálogo y la equidad son los elementos del proceso de mediación que más favorecen a su implementación como política social, muy probablemente por considerar que al resolver las partes sus propios conflictos por medio de procedimientos no adversariales basados en el diálogo, las resoluciones emanadas de los mismos son consideradas por las partes como más equitativas.

Así mismo, las características del proceso de mediación permiten a las partes enfrentadas, resolver sus conflictos en un espacio donde se procura el equilibrio y el respeto entre las mismas, un espacio donde trabajan colaborativamente en la resolución de sus conflictos, aceptando las decisiones, puntos de vista y diferencias de los demás, fortaleciendo sus relaciones interpersonales.

Gestionando positivamente sus conflictos, las partes se sienten más comprometidas con los resultados obtenidos, propiciando un cumplimiento mayor de lo pactado que las resoluciones en las cuales no son partícipes directos. Con la aplicación de procedimientos de resolución pacífica de conflictos como la mediación, se crean espacios donde la paz aflora, en la medida de que las partes enfrentadas son capa-

ces de transformar los conflictos en cooperación, de forma positiva y creadora, reconociendo a sus oponentes utilizando como método del diálogo (Fisas 2006).

Otro de los elementos del proceso de mediación que favorece a su implementación como política social según los entrevistados, es el de la pacificación. Como anteriormente se ha mencionado, uno de los resultados de la aplicación de métodos alternativos de solución de conflictos, en especial la mediación, es que los participantes experimentan sensaciones de tranquilidad cuando ellos mismos asumen el control del proceso y las soluciones a las que arriban, son soluciones que emanan de ellos mismos.

El hecho que la sociedad misma sea la que por medio del diálogo aborde y solucione sus conflictos, proporciona un cambio de paradigma en la manera de afrontar a los conflictos, caracterizado por la cooperación, colaboración, empatía, solidaridad, etc., principios que conforman una cultura de paz. En cambio, si los conflictos no son abordados adecuadamente, surgen sentimientos de injusticia que a la postre generan otros sentimientos como la humillación, el odio, la venganza y la desconfianza, que germinan escenarios donde difícilmente se instaure esa cultura de paz que anteriormente mencionábamos.

Otro de los beneficios de este nuevo paradigma, es el bagaje pedagógico que experimentan los participantes en la mediación, es decir, provee a las partes de herramientas para manejar creativa y positivamente posibles conflictos futuros, fomentando la pacificación.

Por último, la facilitación al acceso a la justicia es a consideración de los entrevistados otro de los elementos del proceso de mediación que favorece a su implementación gubernamental como política pública social.

Los entrevistados concuerdan en que la aplicación de la mediación proporciona opciones diferentes a los procedimientos judiciales, en los cuales las soluciones se obtienen de una forma más rápida, eficaz y de menor coste emocional y económico.

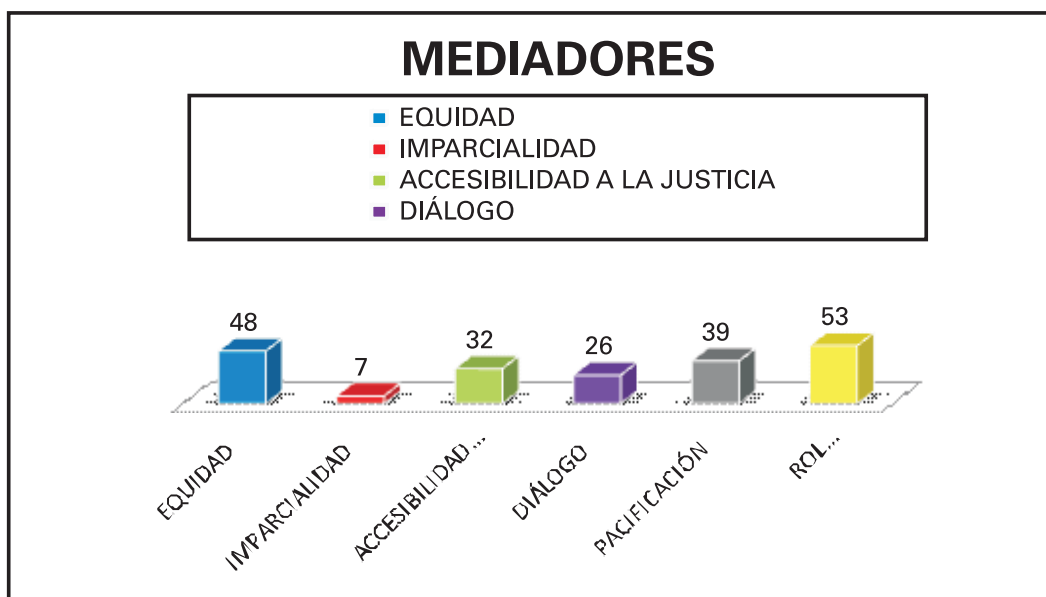
De igual manera, la utilización de la mediación proporciona alivio a la vez de complementar a las estructuras judiciales, por resolver en plazos más cortos, los conflictos que anteriormente saturaban la capacidad resolutoria de los tribunales. Por tal motivo, se considera que el uso de la mediación fortalece el acceso a la justicia otorgando desde la perspectiva de los participantes, resoluciones más justas a la vez que se mejora el sistema de impartición de justicia.

Otra de las características de la mediación que facilita el acceso a la justicia es sin duda su capacidad de adaptabilidad al caso concreto, por tal motivo, la mediación llega a lugares a los que no tiene acceso el sistema judicial, al ser éste de aplicación general.

Así mismo, cuando las partes —conforme a su propia naturaleza y conveniencia y para establecer un acuerdo— determinan sus obligaciones y derechos ante la existencia de un conflicto, estaríamos en presencia de una opción real para alcanzar la justicia (Gorjón Gómez y Steele Garza 2008).

El siguiente grupo de entrevistados a analizar corresponde al grupo denominado *mediadores*, los cuales consideran que los elementos de la mediación que más favorecen su aplicación gubernamental como política pública social son: (gráfica 3)

GRÁFICO 3



- El rol activo en la construcción de los convenios
- La equidad
- La pacificación

Los mediadores son profesionales en la conducción de disputas, que aplican distintas herramientas con la intención de guiar a las partes en un proceso comunicacional donde colaborarán entre sí en la búsqueda de soluciones que pongan fin a su controversia.

Precisamente, la participación activa de las partes en la resolución de sus conflictos es uno de los aspectos que más énfasis ponen los mediadores a la hora de describir el proceso de mediación, por tanto, este aspecto se convierte en la variable que más menciones obtuvo por parte del grupo de entrevistados.

El rol activo de las partes en la construcción del convenio, se refiere básicamente, a que son ellas mismas las protagonistas en el manejo y resolución de sus conflictos, confeccionando y seleccionando las opciones que han ido planteando a lo largo del procedimiento de mediación, aglutinándolas en el documento que finiquite la disputa.

Este papel activo de las partes, proporciona sentimientos de responsabilidad, pacificación y justicia, que permiten considerar al convenio que pone fin a su controversia como más justo y que es de su propiedad, elevando considerablemente el grado de cumplimiento del mismo.

En este contexto, Dora Fried Schnitman (Nuevos paradigmas en la resolución de conflictos. Perspectivas y prácticas. 2000) Apunta que el acuerdo alcanzado por la partes es más aceptable y duradero que aquél impuesto por un tribunal.

La ciudadanía del siglo XXI es cada vez exigente y demandante, le gusta decidir y participar en las decisiones que inciden directamente en su comunidad (Sáenz López y Vera Carrera 2011). Implementando la mediación comunitaria como política pública social, se potenciaría la participación activa de la sociedad en la búsqueda de soluciones los conflictos a los que se enfrenten, poniendo de relieve que la posibilidad de tomar las propias decisiones en base a demandas legitimadas consensuadamente aumenta el umbral de responsabilización hacia los conflictos (Boque Torremorell 2003).

Otra de las variables que más menciones tuvo fue la de equidad. La mediación permite que las partes enfrentadas realicen negociaciones con la intención de solucionar por ellas mismas sus conflictos, buscando desde su perspectiva la solución más justa y equitativa. Al satisfacer adecuadamente las necesidades de las personas, se estaría fomentando la pacificación de las relaciones conflictivas, es decir a la paz (Güell, Gorjón Gómez y Sánchez Vázquez 2011).

Para los mediadores es fundamental la existencia de la equidad en los procesos de mediación, debido a que sin la existencia de esta característica sería imposible alcanzar acuerdos justos, imparciales, ecuanímenes y neutrales, haciendo improbable la satisfacción real y efectiva de las necesidades e intereses de las partes. Así mismo, al no existir una equidistancia, una igualdad y un equilibrio entre las mismas, optarían por la vía jurisdiccional para intentar solucionar sus conflictos, coartando la participación activa de la ciudadanía en la resolución de sus conflictos lo cual retardaría su solución y los colocaría nuevamente en el escenario de la actual crisis de impartición de la justicia.

Para lograr la equidad en los procesos de mediación, los mediadores procurarán que las partes se sientan legitimadas y reconozcan sus derechos, fomentando un espacio donde se puedan expresar libremente y valoren las propuestas de los

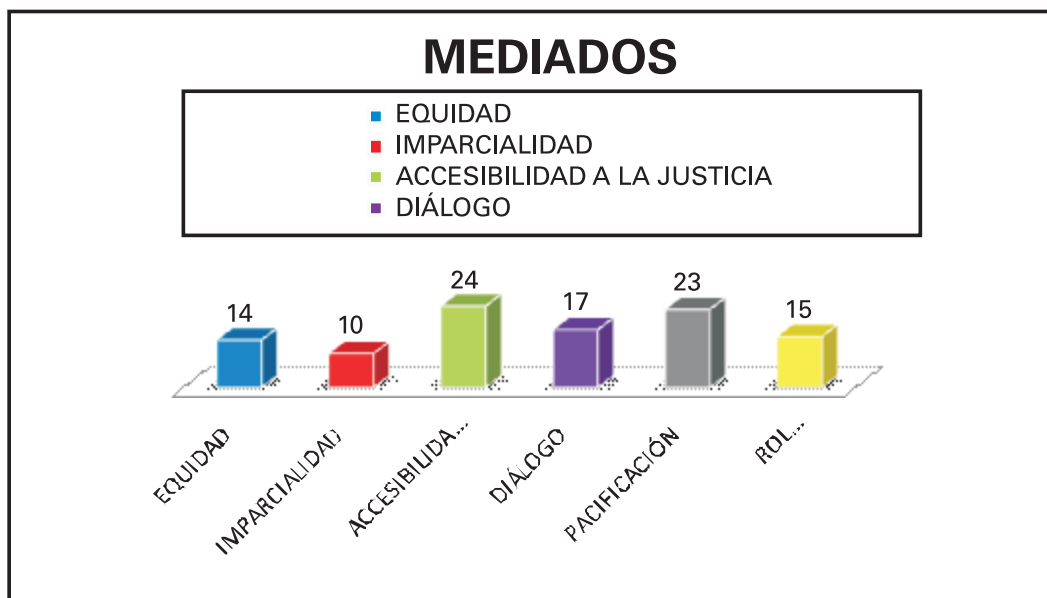
demás dentro de un proceso de igualdad que les beneficie en la búsqueda de soluciones a sus conflictos.

La equidad se convierte en un elemento primordial y casi imprescindible para lograr la pacificación (Martín 2011) de los conflictos, elemento del proceso de mediación que a consideración del grupo de entrevistados, favorecería a la implementación gubernamental de la mediación comunitaria como política pública social.

La pacificación de las relaciones conflictivas se debe según la perspectiva de los mediadores, a que las partes adquieren herramientas que les facilitarán la gestión positiva de futuros conflictos disminuyendo considerablemente los niveles de angustia, estrés, miedo y tensión, emociones que incitan la aparición de la violencia.

El siguiente grupo de entrevistados a analizar corresponde al grupo denominado mediados, los cuales consideran que los elementos de la mediación comunitaria que más favorecen su aplicación gubernamental como política pública social son: (gráfica 4)

GRÁFICO 4



- La accesibilidad a la justicia
- La pacificación
- El diálogo

La accesibilidad de la justicia es para los entrevistados el elemento que más menciones ha obtenido, debido muy probablemente a que los mediados se sienten satis-

fechos con los acuerdos alcanzados, mismos que son elaborados por ellos mismos cumpliendo con sus intereses y necesidades reales.

De igual manera, influyen notablemente en los entrevistados varios aspectos del proceso de mediación que reiteran la variable analizada. Estas características de la mediación son: la facilidad en la resolución de conflictos, la flexibilidad e informalidad del procedimiento y la rapidez del mismo.

Cuando surge un conflicto y las partes enfrentadas deciden optar por la mediación como método resolutorio, obtienen un mayor protagonismo en la gestión del mismo, lo que les beneficiará en la búsqueda de soluciones que pongan fin a su conflicto. Al generar distintas opciones, las partes tendrán más posibilidades de seleccionar las que más se adecuen a sus necesidades, la ausencia de tantas formalidades en el proceso y de la cualidad del mismo para ajustarse a los requerimientos de las partes, permite considerar a la mediación como un proceso más humano, sencillo y amigable, que propicia la solución rápida y positiva de sus conflictos.

Así mismo, una vez analizadas las respuestas de los entrevistados, se pudo constatar que existe otra característica del proceso de mediación que no fue tomada en consideración por nuestra parte como variable en este estudio y que se encuentra íntimamente relacionada con la variable de la accesibilidad a la justicia. La característica que hacemos alusión es el aspecto gratuito y/o económico de este procedimiento.

El ahorro económico y emocional que experimentan las personas que han participado en un procedimiento de mediación, viene a convertirse —según este grupo de entrevistados— en un aspecto muy relevante; normalmente, los mediados han tenido conocimiento de este procedimiento después de haber asistido a algún proceso judicial, —en el que, su participación se ve disminuida al mínimo por la existencia de formalismos que dotan a este proceso de un grado de dificultad que obliga a la contratación de profesionales capacitados para la conducción de litigios, además, si aunamos la excesiva carga de asuntos que llevan los tribunales, la resolución a su conflicto tarda en llegar ocasionándoles mayor desgaste emocional— o después de tratar sin éxito de solucionar el conflicto por ellos mismos.

Posterior a su participación en la mediación, los entrevistados la consideran un procedimiento confiable y capaz para solventar sus diferencias en un espacio donde son escuchados y comprendidos, donde la frustración, la ira, la impotencia, la desconfianza y la sensación de pérdida, son cambiadas por sentimientos de control, calma, tolerancia, igualdad, tranquilidad y paz, cuando se logra, los mediados sienten que se les ha hecho justicia.

Las partes obtienen como resultado de su participación en el proceso de mediación un acuerdo que pone fin a su controversia, mismo que se obtuvo con la parti-

cipación activa y colaboración de las mismas, así como el bagaje de nuevas herramientas para la gestión y trata positiva de futuros conflictos.

El acuerdo alcanzado les permite convivir con armonía y tranquilidad, al sentirse liberados de las ataduras de los conflictos; a menudo expresan frases como que se han quitado una losa de encima o una gran carga.

Esos sentimientos se engloban en la segunda variable con más menciones por parte de los entrevistados, es decir, la pacificación.

La mediación se convierte en una vía para alcanzar la pacificación, al fomentar la cooperación, la empatía, la solidaridad, la participación activa de la sociedad, el diálogo, la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales del hombre; elementos integradores de una cultura de paz. La implementación de la mediación comunitaria como política social, vendría a satisfacer las deficiencias en la impartición de la justicia, disminuyendo los niveles de violencia en las relaciones conflictivas así como convertirse en instrumento de cohesión social.

Y por último, los entrevistados consideran que el diálogo es una de las características del proceso de mediación que favorecerían a su implementación gubernamental como política social.

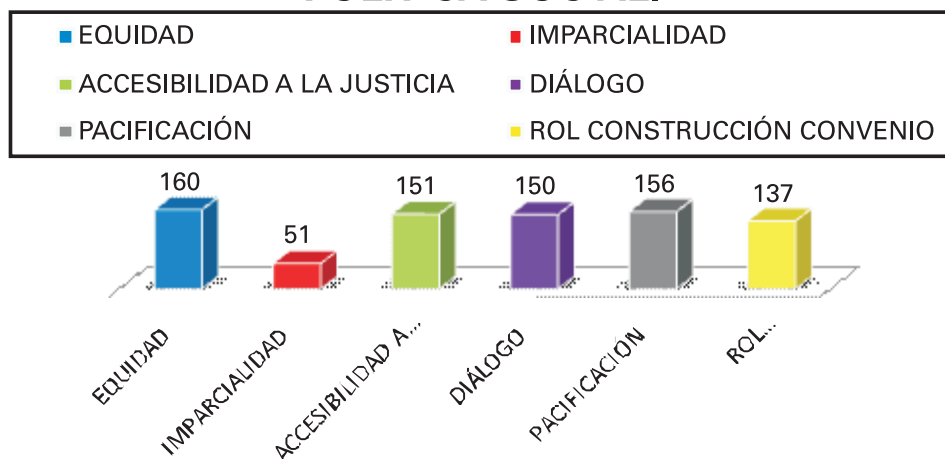
El grupo entrevistado ha manifestado sentirse satisfecho con el procedimiento de mediación debido a que son escuchados y comprendidos, de igual manera, las partes al convertirse en las protagonistas en la búsqueda de soluciones a su conflicto, adquieren confianza en el procedimiento y se sienten motivados a conversar sus problemas manifestando abiertamente sus emociones, lo que les permite mostrarse empáticos con su contraparte, facilitando la búsqueda de opciones que pongan fin a su controversia.

La mediación es un procedimiento sencillo, informal y práctico que promueve la comunicación como medio para que las partes enfrentadas puedan llegar a solucionar su conflicto a través de la empatía, la solidaridad, la cooperación, la colaboración, el entendimiento y la capacidad de escucha permitiendo el esclarecimiento de sus necesidades e intereses, características sine qua non para el cumplimiento del convenio realizado por ellas mismas.

La presencia del diálogo es fundamental para la economía de tiempo que ofrece la mediación; la ausencia del mismo, dificultaría enormemente la resolución temprana y eficaz de los conflictos, las partes seguirían enquistadas y muy posicionadas, además de no sentirse protagonistas en la resolución de su conflicto. Por tal motivo, se constata de la necesidad de contar con programas que potencien la participación ciudadana en la resolución de sus conflictos, a través del diálogo.

GRÁFICO 5

ELEMENTOS DE LA MEDIACIÓN QUE FAVORECEN A SU IMPLEMENTACIÓN COMO POLÍTICA SOCIAL.



CONCLUSIONES

Para poder determinar cuáles de las variables de ésta investigación, son las que más favorecen a la implementación de la mediación comunitaria como política pública social, fue necesario agrupar los resultados de cada uno de los grupos estudiados.

Los datos arrojados por la aplicación de nuestro instrumento constataron que según los entrevistados las variables que más sobresalen son:

- La equidad,
- La pacificación,
- El acceso a la justicia, y
- El diálogo.

La equidad viene a convertirse en uno de los elementos del proceso de mediación que más favorecen a su implementación como política pública social, debido a que pretende que tanto en el proceso como las resoluciones emanadas del mismo, sean lo más justas e igualitarias posibles.

Los que han participado en un procedimiento de mediación, indistintamente si han llegado o no a un acuerdo, lo consideran un método resolutorio de conflictos justo e igualitario, en donde pueden expresar libremente su punto de vista y que serán escuchados sin ningún prejuicio ni preferencia respecto a su contraparte. Además, si arriban aun acuerdo, el mismo satisface sus necesidades e intereses reales y no sus posiciones, por lo que consideran que se les ha hecho justicia, es aquí donde el principio de la equidad se encuentra íntimamente ligado al término de la justicia expresado por Ulpiano, quién manifestaba que la justicia significa darle a cada quien lo que le pertenece. Al respecto, Gorjón y Steele (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos 2008) mencionan que una de las principales características de los métodos alternativos de solución de conflictos, es que nos acercan más a la equidad y la justicia que la vía judicial en la solución de conflictos. Esto hace pensar que la justicia es más equitativa cuando las partes resuelven sus diferencias con base a un procedimiento no adversarial.

La presencia de la equidad en el procedimiento de mediación favorece al diálogo y potencia la participación de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a sus conflictos. Para que ésta aparezca y se mantenga a lo largo de las sesiones, es necesario que el mediador desempeñe su labor de una manera íntegra e imparcial, así mismo, debe lograr equilibrar el poder entre las partes, incentivarlas a que dialoguen y se escuchen, comprendan y respeten entre ellos.

Otro de los elementos del proceso de mediación que según los entrevistados debe ser tomado en cuenta para considerarla como una política social, es la pacificación.

Cada vez que surge un conflicto, sea del tipo que sea, si no es gestionado de forma adecuada, se estanca y paraliza los procesos de negociación, fragmenta la comunicación y encoleriza las relaciones elevando los índices de agresividad dificultando su solución. En cambio, cuando los conflictos son gestionados positivamente, aflora la comunicación, el respeto, las opciones de solución y la pacificación de las relaciones.

En relación con lo anterior, Johan Galtung (Fisas 2006) menciona que en la medida que somos capaces de transformar los conflictos en cooperación, de forma positiva y creadora, reconociendo a los oponentes y utilizando el método del diálogo, estaríamos trabajando a favor de la paz.

La mediación otorga esa posibilidad de transformar positivamente los conflictos, brindando un espacio donde son reconocidos los derechos de los oponentes, utilizando el diálogo como medio para alcanzar acuerdos, potenciando la participación y cooperación de los contendientes en la búsqueda de opciones que satisfagan sus necesidades.

Por tal motivo, es necesaria la existencia de programas gubernamentales que consideren a la mediación comunitaria como política social, para que los ciudadanos

puedan gestionar positivamente sus conflictos y satisfacer sus intereses, ayudando con ello a la implementación de la cultura de paz.

En este sentido, la mediación contribuye a la pacificación y a la justicia social, al resolver asertivamente los conflictos contando con la participación activa de sus protagonistas, desarrollando aptitudes para el diálogo, la negociación, la formación de consenso y la solución pacífica de sus controversias, características que constituyen una cultura de paz.

Otro de los elementos del proceso de mediación que más favorecen a su implementación como política social es la accesibilidad a la justicia, esto gracias a sus características que le permiten acceder a una gran cantidad de conflictos.

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que se encuentra en todas las constituciones democráticas del mundo, en el caso de la Constitución Española de 1978 lo encontramos en el artículo 24, fracción primera, y en el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 encontramos este derecho en el artículo 17.

Sin embargo, es un hecho probado que la ciudadanía refleja un gran descontento en la administración judicial debido a varios defectos. Los litigios ante los tribunales se multiplican, los procedimientos tienden a alargarse y los gastos ocasionados por dichos procedimientos aumentan. La cantidad, la complejidad y el carácter oscuro o demasiado técnico de los textos legislativos contribuyen a dificultar el acceso a la justicia, siendo el de la dilación en la resolución de los procedimientos uno de los aspectos más preocupantes (Gonzalo Quiroga 2011).

Debido a lo anterior, se constata la necesidad de modernizar los sistemas judiciales, dotándolos de mayor dinamismo, efectividad y eficiencia a la hora de solucionar los conflictos surgidos de las sociedades actuales.

España y México se encuentran ya metidos de lleno en la modernización de sus sistemas judiciales, y han observado que la inclusión de los MASC en sus legislaciones viene a dinamizar la administración de justicia dotándola de una mayor agilidad, flexibilidad, rapidez y menor coste económico. Por ejemplo, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual encontramos el derecho que tiene toda persona para que se le administre justicia de manera pronta y expedita, tuvo que ser reformado para conferirle ese dinamismo a que nos referimos y poder garantizar el acceso efectivo a la justicia. Debido a que la gran cantidad de asuntos que son llevados a los tribunales y a lo complejo de los procedimientos judiciales, no permitía la pronta resolución de los conflictos. Fue entonces que los legisladores sintieron la necesidad de anexar en el artículo en cuestión, la incorporación de los MASC para que sean utilizados en aquellos asuntos en los cuales llegan a ser de gran utilidad para su solución, dejando a conocimiento de los

tribunales aquellos asuntos en los cuales no se recomienda la utilización de algún MASC.

Este elemento facilitador de la justicia encontrado en la mediación, viene a convertirse en un importante aliado para combatir el rezago en la impartición de la justicia. Profesionales en el ámbito de la política social, consideran oportuno contar con programas gubernamentales de resolución de conflictos que acerquen la justicia a la sociedad y sea ella la protagonista en encontrar las soluciones a sus conflictos, dejando de depender de la tradicional impartición de justicia que caracteriza el estado paternalista en el que vivimos, lo que fortalecerá a las sociedades en su estructura y tejido social.

Por lo que consideran sumamente importante que la modernización de los sistemas judiciales se encuentre incluida en los planes estratégicos de políticas públicas y de economía sostenible de todos los Estados. Porque garantizar el acceso a la justicia, se convierte en un elemento dinamizador de las economías, al reducir los costes, desbloquear los activos y garantizar una mayor seguridad jurídica, generando una mayor confianza en la economía y en las decisiones empresariales, internas e internacionales, al establecer un marco de previsibilidad (Gonzalo Quiroga 2011).

Igualmente los participantes en los procedimientos de mediación, consideran esta cualidad de la mediación —la accesibilidad a la justicia— como uno de los elementos más importantes a la hora de valorar este procedimiento resolutorio de conflictos, debido a su gratuidad y/o a su baja onerosidad, lo que les permite acceder a resolver sus conflictos sin perjuicio de su condición económica o social.

Así mismo, la sencillez y pragmatismo de este método permite una buena comprensión y el ejercicio del mismo por parte de los usuarios, reduciendo considerablemente el tiempo en la resolución de los conflictos en comparación con el litigio judicial.

Y por último, la presencia del diálogo en los procedimientos de mediación es otros de los elementos que más influyen en su implementación como política pública social a consideración de los entrevistados.

Es a través del diálogo que se fomenta la empatía, la solidaridad, cooperación, colaboración, el entendimiento y la capacidad de escucha, condiciones esenciales para la superación de los conflictos y a la vez permiten el esclarecimiento de las necesidades e intereses de las partes, aumentando las posibilidades en el cumplimiento del acuerdo alcanzado por ellas mismas.

El diálogo es uno de los pilares fundamentales de los MASC, que permite la gestión positiva de los conflictos, transformándolos en ideas, cooperación, empatía, solidaridad y comprensión de la diversidad de opiniones, logrando la integración, la

creatividad, la participación y el consenso de los participantes, características esenciales para la construcción de una cultura de paz.

La mediación es un método de solución pacífica de conflictos que se basa en el diálogo y que es eficaz por que permite, entre otros aspectos, que las personas implicadas asuman la responsabilidad de su conducta, el protagonismo de solución del conflicto, y recobren la sensación de paz y de equilibrio emocional existentes previos al inicio del conflicto (Ríos Martín, Pascual Rodríguez y Bibiano Guillén 2008).

Al implementar la mediación comunitaria como política pública social, se estaría contribuyendo a la formación de una cultura cívica con actitudes basadas en la participación, la solidaridad y el respeto mutuo.

Así mismo, se estarían creando las bases para que todo conflicto que surja en el seno de las sociedades, pueda ser resuelto con una participación ciudadana más efectiva y a través del diálogo, encontrando soluciones satisfactorias tanto para el gobierno o quien ostente el poder en determinado momento y la ciudadanía, misma que reclama soluciones efectivas, rápidas, económicas y justas, a todos sus conflictos (Sáenz López y Vera Carrera 2011).

La implementación de la mediación comunitaria como política social aplicada al fortalecimiento de la cultura de paz en México y España, viene a convertirse en un esfuerzo más, para la instauración de una cultura donde se prime el diálogo, se promueva la transformación pacífica de los conflictos que surjan en el seno de las sociedades, se potencie la participación y responsabilización de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Baruch Bush, Robert A., y Joseph P. Folger. *La promesa de la mediación. Cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros*. Buenos Aires: Granica, 1996.

Boque Torremorell, María Carme. *Cultura de mediación y cambio social*. Barcelona: Gedisa, 2003.

Esping-Andersen, Gøsta. "Prólogo." En *Política social. Una introducción*, de Teresa Montagut, 10. Barcelona: Ariel, 2008.

Fisas, Vicenç. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria Antrazyt-UNESCO, 2006.

Folberg, Jay, y Alison Taylor. *Mediación, resolución de conflictos sin litigio*. México: Limusa, 1996.

Fried Schnitman, Dora. *Nuevos paradigmas en la resolución de conflictos. Prespectivas y prácticas*. Buenos Aires: Granica, 2000.

García García, Lucía. *Mediación familiar. Prevención y alternativa al litigio en los conflictos familiares*. Madrid: Dykinson, 2003.

García-Longoria Serrano, María Paz, y Enrique. Pastor Seller. "La negociación mediadora en conflictos sociales." En *Métodos Alternos de Solución de Conflictos. Herramientas de Paz y modernización de la justicia.*, de Gonzalo Quiroga Martha y Gorjón Gómez Francisco Javier., 167-179. Madrid: Dykinson, 2011.

Gonzalo Quiroga, Marta. "Métodos Alternos: una justicia más progresista y universalizada." En *Métodos Alternos de Solución de Conflictos. Herramientas de paz y modernización de la justicia*, de Marta Gonzalo Quiroga y Francisco Javier Gorjón Gómez, 41-61. Madrid: Dykinson, 2011.

Gordillo Santana, Luis. *La justicia restaurativa y la mediación penal*. Madrid: Iustel, 2007.

Gorjón Gómez, Francisco Javier, y José Guadalupe Steele Garza. *Métodos Alternativos de Solución de Conflictos*. México: Oxford University Press, 2008.

Gorjón Gómez, Francisco Javier, y Karla Annett Cynthia Sáenz López. *Métodos Alternos de Solución de Controversias. Enfoque educativo por competencias*. México: Patria, 2009.

Güell, Leena, Francisco Javier Gorjón Gómez, y Rafael Sánchez Vázquez. "Los Métodos Alternos de Solución de Controversias como Herramientas de Paz." En *Métodos Alternos de Solución de Conflictos. Herramientas de paz y modernización de la justicia*, de Marta Gonzalo Quiroga y Francisco Javier Gorjón Gómez, 34. Madrid: Dykinson, 2011.

J., Taylor S., y R. Bogdan. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós, 1984.

Lapasió Campos, Lola, y Ramón Marqués Esther. "La mediación: historia y modelos." En *Mediación familiar. Conflicto: técnicas, método y recursos.*, de Miguel Ángel Soria, Carlos Villagrasa y Inma Armadans. Barcelona: Bosch, 2008.

Martín, Miguel Ángel. "IANCA." *Instituto Argentino de Negociación, Conciliación y Arbitraje*. 18 de Mayo de 2011. <http://ianca.com.ar/2011/05/18/equidad-en-las-interrelaciones/> (último acceso: 14 de Septiembre de 2012).

Molina Cano, Jerónimo. *Epítome de la Política social*. Murcia: Isabor, 2007.

Montagut, Teresa. *Política Social. Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2008.

Moreno Navarro, Gloria. *Teoría del Derecho*. México: McGraw-Hill, 1998.

Ortiz, Isabel. *Guías de Orientación de Políticas Públicas*. Estrategias Nacionales de Desarrollo, Nueva York: UN DESA, 2007, 1-75.

Patiño Reyes, Alberto. "Algunas consideraciones sobre la importancia de la imparcialidad cómo virtud suprema del juez." *Revista electrónica de Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío*, 2007.

Puntes, Salvador. "La mediación social como actividad de promoción de la participación ciudadana y del ejercicio de los derechos sociales." *Diputacio de Barcelona*, 2004.

Real Academia Española. *Diccionario de la Real Academia Española*. www.rae.es (último acceso: 27 de Agosto de 2012).

Ríos Martín, Julián Carlos, Esther Pascual Rodríguez, y Alfonso. Bibiano Guillén. *La mediación penal y penitenciaria*. Madrid: COLEX, 2008.

Rodríguez, Federico. *Introducción en la política social*. Madrid: Civitas, 1979.

Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés, 2002.

Sáenz López, Karla A. C., y Jessica M. Vera Carrera. "La negociación en el Contexto de Actividad Política de la Sociedad Civil." En *Métodos Alternos de Solución de Conflictos*.

Herramientas de paz y modernización de la justicia, de Martha Gonzalo Quiroga y Francisco Javier Gorjón Gómez, 149-166. Madrid: Dykinson, 2011.

Simmel, Georg. *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur, 2010.

Six, Jean-François. "Le temps des médiateurs." En *Cultura de mediación y cambio social*, de María Carme Boque Torremorell. España: Gedisa, 2003.

Suares, Marines. *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

La mediación escolar y las habilidades sociales en los estudiantes de educación secundaria. Un estudio en institutos de la región de Murcia

School mediation and social skills students in secondary education. A study in institutes of Murcia

María Paz García-Longoria Serrano* y Reyna Lizeth Vázquez Gutiérrez**

* Universidad de Murcia. glongori@um.es

** Universidad Autónoma de Nuevo León. reynavqz@hotmail.com.

Abstrac:

We highlight the advantages of mediation in schools as a strategy and tool that benefits school life in basic education, bringing our students to peaceful forms of conflict resolution and social skills that will facilitate their inclusion in the workplace and family. We describe the relationship between the characteristics of a school mediation program and the main objectives set by the peace education from international agencies. As developed in various countries school mediation as a form of holistic education and the main characteristics that define it, also, share the results derived from our field research called: school mediation as a tool for peace education, and present last paragraph of conclusions and proposals. School mediation is considered a multi-impact areas within the school in which to develop.

Keywords: Education, Education for Peace, Mediation, Mediation School, Social Skills.

Resumen:

Destacamos las ventajas de la mediación escolar como estrategia y herramienta que beneficia la convivencia escolar en educación básica, acercando a nuestros estudiantes a las formas pacíficas de resolución de conflictos y el desarrollo de habilidades sociales que facilitarán su inclusión en el mundo laboral y familiar. Exponemos la relación que existe entre las características de un programa de mediación escolar y los principales objetivos establecidos por la educación para la paz, desde los organismos internacionales. Como se ha desarrollado en diversos países la mediación escolar como forma de educación integral y las principales características que la definen, así mismo, compartimos los resultados derivados de nuestra investigación de campo denominada: *la mediación escolar como herramienta de educación para la paz*, y presentamos finalmente el apartado de conclusiones y propuestas. La mediación escolar, es considerada un programa de múltiples ámbitos de impacto dentro del centro educativo en el que se desarrolle.

Palabras clave: Educación, Educación para la Paz, Mediación, Mediación Escolar, Habilidades Sociales.

Article info:

Received: 16/10/2012 / Received in revised form: 05/12/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.6>

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos a dos años de la finalización de la denominada Década de la Paz, período comprendido entre el 2001 y el 2010 en el que la Organización de las Naciones Unidas proclamó a los países miembros realizar acciones y estrategias específicas, dirigidas a insertar en los sistemas educativos la formación en valores, el respeto por los demás y con un énfasis importante dedicar la suficiente atención hacia acciones de prevención y disminución de la violencia en las escuelas.

Hablamos de educación para la paz desde un punto de vista integral, pretendemos enaltecer la necesidad a la que nos enfrentamos actualmente, en la que la sociedad a la que pertenecemos cada día se vuelve más exigente en cuanto a la formación de alumnos con miras de futuros ciudadanos y formadores de familias, y no solamente con la percepción de aquellos jóvenes que acuden a la escuela a escuchar al profesor y se van a casa con la lista de deberes para entregar al siguiente día en una rutina igualitaria.

En forma general, se busca principalmente, impulsado por la UNESCO, lograr el objetivo de que los Estados miembros sean apoyados para modificar sus políticas educativas (legislación y práctica) a fin de asegurar que en el programa de estudios se incluyan valores como los derechos humanos, la paz, la participación democrática, la tolerancia, la no violencia y el entendimiento intercultural y, que los procesos educativos vigentes, se ajusten a la enseñanza de dichos valores.

Es importante destacar que en muchos países, la educación forma parte de los principales enfoques de trabajo por parte de los gobiernos por lo que se han dado la constante colaboración entre las instituciones involucradas en busca de realizar las modificaciones e inclusiones curriculares necesarias de acuerdo con el cambio y modernización social.

La educación para la paz, como movimiento internacional es relativamente joven, pero en su corto tiempo de actuación ha podido aportar grandes beneficios educativos y de formación integral a los diversos países involucrados en su desarrollo.

Pretendemos entender a la educación integral como un todo que se compone de una gran diversidad de elementos, tanto individuales, de recursos materiales y económicos, sociales, familiares, etc. por lo que lo ideal sería lograr el equilibrio en el trabajo en conjunto de todos los elementos que componen a la educación con miras a crear a futuros ciudadanos con habilidades sociales importantes y con el manejo y la interiorización de herramientas comunicacionales que les permitan resolver pacíficamente sus conflictos.

2. EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN PARA LA PAZ Y SUS AVANCES

Los primeros enfoques de trabajo sobre la EP se ubican a finales de la II Guerra Mundial al igual que los principales trabajos y estudios sobre la paz y la guerra, lo que nos permite afirmar que la EP, es una más de las herencias benéficas que nos ha dejado el interés de los primeros teóricos en entender la paz desde las relaciones humanas, en el caso de la educación en España es a finales de la década de los 70, cuando se manifiesta un serio interés por la educación para la paz (Asociación Pro Derechos Humanos 1994).

Se consideran como ejes centrales para el nacimiento de la EP, tanto al movimiento de la noviolencia, dado que, para Gandhi era de suma importancia que la escuela no solo debe ser abierta e integrada en su medio, sino que la educación no puede ser responsabilidad exclusiva de la misma: toda la comunidad debe participar en ella (Jares 1991). Al igual que por la creación de la Liga Internacional de la Escuela Nueva en Europa o su equivalente la Escuela Progresista en EU, aproximadamente a finales del siglo XIX extendiéndose hasta la II Guerra Mundial, consolidada en el Congreso Internacional de Educación Nueva en 1921, alcanzó la implantación en más de veinte países y reúne en sus filas a los pedagogos más prestigiosos del mundo los teóricos dedicados a ella partían de la concepción de que el niño es bueno por naturaleza, por lo que la guerra y la violencia eran cosas de los adultos.

Jean-Jacques Rousseau, Pestalozzi, Froebel y Herbart, quienes son considerados los educadores precursores del movimiento de la Escuela Nueva, partían de la realidad de que no todos los niños son iguales por lo que deben ser tratados de formas diferentes, además de centrar la educación en actividades de cooperación y colectividad, más que en aquellas de individualismo.

Posteriormente, relacionado con la época del nacimiento de la Investigación para la Paz, se reconoce el segundo período de la EP. En realidad podemos decir que la educación para la paz nace desde la influencia de la filosofía ideológica del movimiento de la escuela nueva y los aportes y aperturas brindadas por los estudios generados a raíz de la IP, apoyada también directamente por la escuela moderna de Celestin Freinet, fecha en sus aportaciones de escuelas participativas enfocadas en el papel activo del alumno de educación primaria, la educación centrada en el niño.

Al término de la guerra, específicamente el 16 de noviembre de 1945 se crea la UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la perspectiva de la organización se centra en el desarrollo del potencial humano, la promoción de los valores universales de libertad, dignidad y justicia, a través de una educación al alcance de todos, del acceso de todos a los progresos de la ciencia y la tecnología, de la valorización del patrimonio cultural y el fomento de la creatividad, de la libre circulación de la información y el desarrollo de la comunicación.

Con el preámbulo de *Puesto que las guerras nacen en las mentes de los hombres, es en las mentes de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz*, la constitución de la UNESCO del 16 de noviembre de 1945, expone como objetivos fundamentales en relación a la educación, los siguientes:

- Ampliar el acceso a la educación básica con miras a la educación permanente de todos y renovar su contenido, sus métodos y sus procesos para que se ajusten a las necesidades del desarrollo individual y social.
- Renovar, diversificar y ampliar los sistemas, programas y procesos educativos con miras a la educación permanente y darles más sensibilidad a las transformaciones sociales y a las perspectivas del siglo XXI.
- Fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la Organización a fin de reorientar la educación de todos los niveles hacia un futuro sostenible y promover la toma de conciencia y la formación, así como la cooperación interinstitucional y las actividades conjuntas en este ámbito.

Bajo la influencia de los movimientos mencionados y primordialmente el impulso de los trabajos internacionales por parte de la UNESCO, el enfoque de la educación para la paz, ha logrado cambiar la visión de los conflictos en la educación, para percibirlos actualmente como un proceso natural, producto de las diferencias humanas que se manifiestan en un aula escolar en la que convive un número importante de personas con caracteres distintos.

Para Bover (Jares 1991:36), se configura como un proceso de una triple dimensión; educación moral, educación social y educación religiosa, producto de la crítica pedagógica tradicional por un lado y por otro la necesidad de desarrollar una educación para la comprensión internacional que evite la guerra, es la creación del Bureau International d'Education sin lugar a dudas va a ser decisiva para su divulgación y conceptualización, tanto por el dinamismo desarrollado, como por formar parte del mismo varios de los principales teóricos de la educación para la paz como es el caso del francés Pierre Bover y el catalán Pere Rossello.

Lo cierto es, que no se cuenta con un concepto perfectamente delimitado, Jares (1991) menciona la existencia de tres posibles enfoques hacia su definición: los que propugnan un enfoque negativo, que es el mayoritario y que configura a la educa-

ción para la paz como contracorriente de opinión en contra de la guerra y el militarismo en general. Los que propugnan un enfoque positivo, pero que en sus recomendaciones prácticas se centran en aquellas de tipo negativo y los que ven la necesidad de combinar las dos perspectivas, como ejemplo, la escuela Montessori, caracterizada por percibir al educando como un ser puro, neutral y libre apartado de todas las ideas filosóficas y partidos políticos.

Bajo la propuesta realizada por la UNESCO en 1980 en el Congreso Mundial de Educación para el Desarme, hablamos de educación para la paz como: un proceso educativo que tiene como objetivo la construcción y emergencia de una opinión ciudadana que rechaza la violencia como forma de resolución de conflictos y que exige cambios cualitativos en la voluntad política (Banda 2002:85), promoviendo la revisión cualitativa de programas, y la inclusión de valores, actitudes y conductas inherentes en una cultura de paz, una formación para la prevención y resolución del conflicto, el diálogo, la creación de consenso y la no-violencia (UNESCO 2002).

La también nombrada pedagogía de la paz, como nos menciona Muñoz (2004) nace como estudio de los comportamientos agresivos y violentos en los seres humanos y apuesta por unas formas de socialización y educación diferentes que hicieran a las personas más libres, responsables y creativas, al día de hoy y revisando los arduos trabajos que se han realizado en busca de esta formación educativa más responsable y participativa, podemos asegurar que la implicación de la escuela en la educación para la paz rinde funcionalidad.

Por otra parte, existen diversas opiniones acerca de la presencia de la educación para la paz en materia de su inclusión en el currículo escolar, por ejemplo Fernández Herrería (1994) opina que, es importante tener en cuenta que la educación para la paz, es también la presencia en la escuela de la opción paz que existe hoy en la sociedad como utopía positiva, que busca respuesta a los graves problemas que hay planteados en nuestras relaciones sociales y que da sentido a la lucha por si la transformación; sin embargo al mismo tiempo destaca que el hablar en sentido amplio de la educación para la paz, no es solo la importancia de un día de la paz que conmemora la muerte de Gandhi, sino todo un planteamiento renovador del funcionamiento global de la institución en que se integran los profesores de Matemáticas, de Lengua, de Sociales, etc. que se hacen todos los profesores también de la tarea de la paz.

En lo que nos corresponde al presente artículo, estamos de acuerdo tanto con Fernández como con lo que nos exponen, por ejemplo, González Valcárcel & Martínez (1999:33), al hablar de paz en la educación y la formación integral de los educandos lo que pretendemos es evitar dar explicaciones simples a un tema que tiene múltiples facetas y que se manifiesta bajo formas también múltiples dentro del ámbito escolar, al tiempo que nos interesamos por los factores que puedan favorecer la prevención de conflictos no deseables.

La educación para la paz, cuenta con diversos principios esenciales desde su nacimiento, mismos que han sido alimentados por sus bases de creación más importantes, como las mencionadas anteriormente, sin embargo, es reconocido que en la última década es cuando mayormente se ha visto beneficiada y ha contado con el enriquecimiento en sus bases de acuerdo con los trabajos realizados por los diferentes países colaboradores y las organizaciones interesadas en la educación integral exitosa.

En general, entendemos por educación para la paz, tal como nos menciona Jares (1991:121), un proceso educativo, dinámico, continuo y permanente, fundamentado en los conceptos de paz positiva y en el conflicto como elementos significantes y definidores, y que, a través de la aplicación de enfoques socioafectivos y problematizantes, pretende desarrollar un nuevo tipo de cultura, la cultura de la paz, que ayude a las personas a desvelar críticamente la realidad, para poder situarse ante ella y actuar en consecuencia.

En la comprensión de una educación integral en la que no nos dirigimos a un solo aspecto, sino que por el contrario, resaltamos la necesidad de que la escuela sea formadora de seres humanos capaces de actuar conforme a las herramientas sociales que han adquirido en su larga etapa de educandos.

Somos conscientes de que, debemos todos trabajar en un proceso educativo que signifique contribuir a alejar el peligro de la guerra, poner fin al expolio de las zonas empobrecidas del planeta, enseñar desde y para la no violencia, aprender a considerar el conflicto como un vehículo de cambio si sabemos resolverlo sin recurrir a la violencia, integrar al alumno en un proceso de transformación de la sociedad hacia la justicia, etc., en definitiva, este va a ser el compromiso de educar para la paz (Asociación Pro Derechos Humanos 1994:14).

Existen diversas formas de integrar la educación para la paz en la escuela, por una parte podría realizarse de manera parcial, es decir, mediante trabajos continuos extracurriculares en el curso, que hagan mención a la importancia de la paz como tema central de las relaciones humanas, elementos basados básicamente en referencias internacionales, días conmemorativos etc. O bien de forma total, en donde se interiorice la necesidad de formas de resolución no violenta de conflictos, actividades de colaboración y cooperación, entre otros elementos que sean insertados como actividades en todas las asignaturas y actividades escolares, y por último de una forma mixta, combinando las dos mencionadas, siendo la más recomendable y la que brinda mayor libertad al centro educativo para las adaptaciones necesarias de acuerdo con sus propias características generales y las de su población estudiantil.

3. ANTECEDENTES DE LA MEDIACIÓN ESCOLAR

La mediación escolar como estrategia de resolución de conflictos en los centros

educativos tiene su nacimiento en las prácticas realizadas en instituciones de los Estados Unidos, se comenzó a trabajar con programas en los que se involucraba a los propios alumnos en un proceso de diálogo y exposición de motivos sobre el problema que se presentará, para posteriormente con ayuda de un tercero, lograr el perdón y la reparación de la relación que existiese.

Según nos cuentan Munné y Mac-Cragh (2006) es en los años 60, que la mediación escolar surge por vía de grupos religiosos y organizaciones para la paz mediante el objetivo de enseñar a los niños resoluciones de conflictos desde la no violencia, aunque es en los 70 en Estados Unidos de América, específicamente en la ciudad de Nueva York, donde apareció por primera vez un programa de resolución de conflictos dentro de los centros educativos.

Gracias a los resultados satisfactorios del programa, se iniciaron los trabajos para su implementación por todo el país, cuando las escuelas optaron por este tipo de procedimientos pacíficos, utilizaban la mediación para tratar asuntos relacionados con peleas, prejuicios, acoso, comunicación deficiente entre padres e hijos, celos, calumnias, insultos, mal comportamiento en el aula, burlas, amenazas e inclusive robos.

Para la década de los 80, nacen asociaciones como la Educators for Social Responsibility, la National Association for Mediation of Education manteniendo diversas formaciones y asociaciones entre todos los interesados en el tema para que finalmente se dé por constituida la Conflict Resolution Education Network, hasta llegar al logro de que en la actualidad el país cuente con más de 5000 programas de mediación escolar, convivencia o educación para la paz.

El éxito se ha podido comprobar también en otros países como Francia, Argentina, Colombia, Nueva Zelanda, Inglaterra, Canadá, Chile, Costa Rica, entre otros que aun cuentan con la mediación escolar como programas iniciales de convivencia y de estrategias de disminución de conflictos.

En Argentina, por ejemplo, Florencia Brandoni en su informe denominado *Una introducción a la mediación escolar*, que presenta para los trabajos de investigación de la Red Diálogos Productivos, nos habla de que es en la última década cuando más se ha mostrado una gran preocupación oficial por este tema, y, que actualmente se encuentran en marcha varios programas de mediación escolar, cuyos fundamentos son la búsqueda de la disminución de la violencia. Lideran esta política pública el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación de la Nación.

La experiencia en Argentina, da inicio de manera formal y profesional desde 1996, tal es el éxito y la participación de numerosas asociaciones que actualmente Buenos Aires y las provincias de Chaco, Misiones y Rio Negro cuentan con una Ley de Mediación Escolar que regula la aplicación de los programas y la participación de las asociaciones a cargo del Ministerio de Educación, con fundaciones y organizaciones

activas como, Fundación Alternativa, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Provincia de Chaco, Asociación Virgen de la Paz y el Ministerio de Educación de la Nación.

En Venezuela, también ha tomado un gran auge la aplicación de programas de mediación escolar, en el caso de este país se comenzó unos años después de la experiencia de Argentina, y su aplicación inicial fue dirigida a programas en pro de la disminución del bullying, el éxito que han tenido los programas iniciales ha permitido su extensión y la participación de asociaciones interesadas en la educación para la paz.

En Europa, por su parte a lo largo de los últimos 25 años el estudio de los conflictos en la escuela ha sido una cuestión prioritaria. Este hecho ha generado diversas formas de tratamiento de estos conflictos, con resultados ampliamente efectivos (Munné y Mac-Cragh 2006:19). Actualmente participan en programas de convivencia escolar por la línea de la mediación países como Inglaterra, Francia, Italia, etc. la segunda de ellas con un gran avance respecto a la mediación escolar en nivel de preescolar.

De esta diversificación, en el terreno de la mediación se hace eco el ámbito educativo en España, incorporando por un lado, los programas de mediación escolar, desde la perspectiva de la resolución de conflictos, y por otro la mediación social intercultural trabajando en la escuela desde la perspectiva de la convivencia intercultural (Pérez Crespo 2002).

Es en 1993, cuando gracias a la iniciativa del Centro de Investigación para la Paz Gernika Gogoratuz del País Vasco, se pone en marcha el primer programa piloto de la mediación en las escuelas, extendiéndose rápidamente por el resto de comunidades españolas, en 1996 inician los trabajos en Catalunya, donde actualmente su éxito ha permitido que todos los Institutos de Educación Secundaria cuenten con un programa de mediación escolar. Ese mismo año, Canarias realiza su Proyecto Educativo para la mejora de la convivencia. En 1998 la Comunidad de Madrid lanza el programa piloto que posteriormente se extiende, gracias a los resultados, a una gran parte de sus colegios e Institutos, en 2003, Andalucía trabaja en el programa denominado Escuelas: Espacio para la Paz y desde 2004 la Comunidad Valenciana lleva a cabo encuentros y jornadas de trabajos sobre la mediación escolar.

Hoy en día, es cada vez más creciente el interés de diversos países en la participación de programas de mediación escolar, iniciando con proyectos pilotos y posteriormente implementando los mismos a los institutos, países como Polonia, Alemania, Sudáfrica, se han sumado a la incorporación de estrategias de convivencia y solución pacífica de los conflictos escolares.

En el caso de los países Nórdicos, se utiliza desde el 2006 financiado por el Ministerio de Educación, un programa denominado *La Pirámide del Conflicto* (Hareide

2006), en el que al surgir un conflicto entre estudiantes, estos pueden tomar la decisión de resolverlo por sí mismos mediante el diálogo y la otorgación del perdón y en caso de que esto no funcione, podrán acudir ante un mediador que puede ser alumno o profesor, y en el caso de que la mediación no funcione, entonces será impuesta una sanción por un superior.

De las diversas experiencias que se han aplicado en países, tanto en América como en Europa, se han podido establecer características principales de los programas de mediación escolar.

4. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES DE LA MEDIACIÓN ESCOLAR

La mediación escolar, es el proceso de diálogo para la resolución pacífica de conflictos por el cual, las partes enfrentadas encuentran soluciones consensuadas con la intervención de una tercera persona neutral el mediador, que ayuda, facilitando el entendimiento entre las partes, a que estas soluciones sean satisfactorias y restaurezcan la convivencia en las aulas (García-Longoria y Ortuño Muñoz 2010).

En el ámbito de la convivencia escolar, son diversas las acciones a las que se recurre, dentro de cada uno de los centros, los directores y los maestros planean y aplican estrategias, técnicas y programas en busca de la mejora de la convivencia, desde nuestra opinión, es importante que el centro cuente con la oportunidad de realizar un diagnóstico general previo y determine las estrategias en base a los resultados del mismo. Joan Teixidó (2010) destaca la importancia de establecer un sistema de coordenadas que le permita formarse una visión global del yacimiento.

Ángel Calvo Rodríguez (2003), por su parte, nos destaca, que son diversos los caminos hacia donde un centro educativo puede dirigir sus trabajos, para la mejora de la convivencia escolar y expone las siguientes estrategias de adaptación:

- Adaptación a las variables personales del alumno. La atención orientadora se dirige fundamentalmente a valorar su capacidad intelectual ya que ésta determina en gran medida la posibilidad de aprender.
- Adaptación a las variables sociofamiliares del alumno. Cuando la familia valora el trabajo escolar se facilita el progreso académico, especialmente si esta valoración va acompañada de conductas que favorecen su aprendizaje.
- Adaptación a las tareas de aprendizaje. Actividades relacionadas con los intereses y experiencias del alumno, que vayan en secuencia, que se propongan las tareas como actividades de aprendizaje para aplicación diaria, que se demuestre la utilidad de estos aprendizajes en el entorno próximo del alumno.

- Atención a las relaciones que se establecen en el aula. La reacción del alumno ante la escuela también está influida por las interacciones que tiene con el profesor y con sus compañeros.

La adaptación de las estrategias, los programas y las actividades para la mejora de la convivencia, son responsabilidad del centro educativo, en base a su funcionamiento y análisis general de la situación, sin embargo, la mediación escolar, puede considerarse una herramienta moldeable, que tiene la eficacia de impactar en todos los ámbitos cercanos al alumno, en beneficio de su comportamiento.

La conflictividad escolar, puede traer como consecuencias negativas, la disminución del rendimiento escolar, modificación y degradación del rol del profesor, Fernández Herrería (1994), nos explica también, que podemos enfrentarnos a la existencia de: conflictos visibles y conflictos invisibles en el centro educativo, los primeros se identifican como, aquellos conflictos que causan una alteración al ritmo del aula o del centro educativo, y los segundos, son aquellos que afectan frecuentemente a necesidades de los alumnos, que no se manifiestan con expresiones que atenten contra las necesidades institucionales, es decir, aquellos problemas entre los alumnos, que se podrían esconder detrás de situaciones cotidianas.

La mediación hace frente a los conflictos admitiéndolos, explorándolos y considerándolos oportunidades de aprendizaje (Puig 1997 en Boqué Torremorell M. C. 2010), al mismo tiempo que fortalece a las personas, les da voz y las hace protagonistas de su vida (Bush y Folger 1996). Para lograr que los conflictos educativos se conviertan en oportunidades de aprendizaje, tanto para el centro, como para los alumnos que participan en el conflicto, es necesario orientar las estrategias de intervención correctamente y bajo un pleno conocimiento de las condiciones generales que se manifiestan en el ambiente escolar diario del centro.

Sobre la necesidad de un diagnóstico o estudio general de la convivencia, y la participación de los maestros en el centro educativo, diversos autores han expuesto su opinión, acerca de las opciones que se tiene como centro educativo, para dirigir las estrategias en la mejora de la convivencia.

Torrego y Moreno (2003) establecen, por ejemplo, 10 ámbitos de actuación que consideran más importantes de identificar, y que ayudan para encaminar acertadamente los programas de convivencia o de mediación escolar: el conocimiento del alumnado, los cambios en el currículum, las normas de comportamiento en el aula, la colaboración con las familias, el entorno social del alumnado, la mejora de los procesos de gestión en el aula, las habilidades de comunicación y resolución de conflictos, las medidas organizativas, las normas de convivencia en el centro y las condiciones mínimas de seguridad

Otro enfoque nos dice, que los ámbitos esenciales para la mejora de la convivencia escolar son (Teixidó Saballs 2010): la dimensión educativa, la dimensión profesional, la dimensión comunitaria, la dimensión organizativa y la dimensión operativa.

Por su parte, Xesús Jares (2006), destaca, seis marcos de convivencia en los que se debe centrar el impacto de una estructura creada para la disminución de conflictos escolares: la familia, el sistema educativo, el grupo de iguales, los medio de comunicación, los espacios e instrumentos de ocio y el contexto político, económico y cultural dominante.

Desde nuestro enfoque, apoyamos la idea de un diagnóstico general previo al establecimiento del programa de mediación escolar como programa educativo para la mejora de la convivencia y como herramienta práctica para fortalecer la educación para la paz en los alumnos de educación secundaria. Creemos que, al ser precedida por un estudio general de centro educativo, su aplicación partirá del conocimiento de la cooperación de profesores, los tipos de conflictos más frecuentes, la identificación del contexto social y familiar de los miembros de la comunidad educativa, y otros elementos esenciales, que ayuden al éxito del programa.

La mediación escolar, como programa para la prevención y la resolución de conflictos dentro de la escuela, es reconocida, como un enfoque de educación para la paz que pretende un nueva imagen de los conflictos y el aprendizaje de las técnicas de análisis y regulación de conflictos de modo no violento (Fernández Herrería 1994). El aprendizaje de técnicas y el apego a los principios fundamentales de la mediación, desarrollan en el adolescente.

Cuenta con diversas características, que la distinguen de los demás programas de convivencia educativa, en primer lugar, impacta directamente con la participación activa del alumnado, del profesorado, y de todos los miembros del centro educativo, además de ser un programa que crece continuamente y con ello asegura, a largo plazo, el éxito de participación.

Para Aparicio (2002) en (Pérez-Fuentes et al. 2010), por ejemplo, las principales características de la mediación son:

- Sistema en el que intervienen dos o más sujetos conscientes de sufrir un conflicto que no pueden pero que desean resolver y recurren a una tercera persona neutral, cuyo objetivo es establecer la comunicación y velar por los intereses de ambas partes.
- Modelo integrado de resolución de conflictos.
- Proceso alternativo y no opuesto a otras vías resolutivas de conflictos del centro educativo.
- Participación voluntaria por las partes implicadas ya que son éstas las que solicitan el proceso de mediación.

- Actitud cooperativa y negociadora por ambas partes, de manera que la búsqueda de una solución satisfactoria sea fácil.
- Mediador imparcial a ambas partes, con habilidades sociales y comunicativas.

González Valcárcel & Martínez (2007:38), nos sugieren, citando a Pearson (1984), algunas orientaciones a las que se pueden dirigir acciones de intervención a favor de la mejora de la convivencia en el centro educativo, desde nuestra opinión, concuerdan con lo que reúne como características esenciales la mediación escolar: crear un ambiente en el que la cooperación, la comunicación, la autodiscusión y la conciencia de grupo se desarrolle; canalizar la desorganización hacia una conducta constructiva; conseguir que los alumnos participen en la solución de los problemas de los demás, a la vez que se comprometan a establecer su propia función social; reforzar los valores positivos de cada uno; organizar discusiones productivas en clase y evitar que los conflictos se agraven.

Con lo anterior, nos damos cuenta de que la mediación escolar no solo se debe implementar como una estrategia aislada de resolución de conflictos, sino que su éxito dependerá de la implicación de todos los relacionados con el centro en la búsqueda de un cambio significativo de actitudes y reacciones ante el conflicto, para lograr aprender de cada situación que se presente. Hay que integrar dinámicas profundas de la institución con las actividades docentes y ser consecuente con lo que ello pueda plantear (Fernández Herrería 1994).

La participación de los adolescentes en programas que requieran cambios de actitudes, más que solo llevar a cabo actividades que exige el propio programa, permite a los alumnos encaminarse hacia la adquisición de habilidades que le beneficiarán en un futuro para aprender a detectar en sí mismos el enfado o la ansiedad cuando se enfrenten a un conflicto y lograr corregir los pensamientos y controlar las reacciones (Beck 2003).

5. EL DESARROLLO DE HABILIDADES SOCIALES Y LA MEDIACIÓN ESCOLAR

La principal ventaja de la mediación escolar la encontramos en su naturaleza de proceso educativo, resiste más el paso del tiempo y facilita la comunicación, el diálogo, la escucha, la mediación es una negociación asistida, si la escuela enseña a negociar asistidamente está haciendo un trabajo muy educativo (García-Longoria & Ortuño Muñoz, 2010). Villaescusa Alejo (2010), considera, que la mediación escolar es un procedimiento tanto de prevención de conflictos como de resolución de los mismos, potencia y transmite los valores del diálogo, la cooperación y el respeto; contribuye al desarrollo personal y social al poner.

Una de las principales ventajas que los adolescentes participen en un programa, como el de la mediación escolar, es que se les permite desarrollar habilidades socia-

les importantes para sus relaciones cotidianas, dentro y fuera del centro educativo. Significará, para los mediadores, salir del silencio y la pasividad para comprometerse voluntariamente en los procesos de cambio y mejora por el camino del diálogo, el respeto, la cordialidad, la creatividad, la cooperación y el acuerdo (Boqué Torremorell M. C. 2010).

El aprendizaje del procedimiento es en sí mismo positivo, ya que, el alumno, habrá adquirido una serie de habilidades y estrategias que le serán útiles en sus relaciones interpersonales, colaborando en su desarrollo personal y social (Villaescusa Alejo 2010). Son diversas las habilidades que se logran desarrollar, tanto en los mediadores, como en los alumnos que acuden ante ellos para la resolución de conflictos, entre las más importantes para su futura inclusión laboral y familiar destacan, la empatía, el autocontrol, la asertividad y la escucha activa.

Tal como es el caso de los mediadores profesionales, los escolares adoptan su propio estilo de mediador, y con ello el desarrollo de una u otra técnica con mayor soltura, una vez que se encuentran apegados al programa y les agrada su papel de ayudar a los demás a solucionar conflictos, adquieren su propio ritmo en la utilización de técnicas, la mediación escolar debe respetar en todo momento su característica de flexibilidad.

A continuación, describimos algunas de las habilidades que, desde nuestra opinión, son las que más ayudan al alumno, en sus futuras relaciones sociales.

a) La Empatía

La empatía, es la capacidad de ponerte en el lugar del otro para entender su forma de visualizar las cosas, en este caso, el conflicto, para los alumnos en la edad de la adolescencia, es una de las habilidades más difíciles de desarrollar y aplicar cotidianamente, ya que en esa etapa del desarrollo nos encontramos en un comportamiento egocéntrico, que nos permite entendernos más a nosotros mismos que a los demás. Hasta en el caso de los adultos, cuando nos enfrentamos a conflictos personales cotidianos, generalmente lo primero que utilizamos como recurso es la confrontación (Lederach 1984).

Manuel Segura (2005), utiliza el término de inteligencia interpersonal, basado en la teoría de las inteligencias múltiples de Howard Gardner (psicólogo e investigador de la Universidad de Harvard, experto en el análisis de las capacidades cognitivas), para hacer referencia a la capacidad de ponerse en el lugar de los otros y relacionarse bien con ellos, saber comprender a los demás, saber ayudarles a controlarse, saber motivarlos cuando no lo están, la mediación escolar pretende que los alumnos desarrollen estas habilidades para aplicarlas a sus relaciones sociales y familiares.

La empatía, se convierte en una de las herramientas esenciales para los mediadores escolares y una de las más apreciadas para los alumnos que acuden ante los mediadores a solucionar un conflicto, el desarrollar la capacidad de entender a los demás y su forma de pensar, permite que la comunidad haga eco de las ventajas de la solución de problemas por vía del diálogo y el acuerdo.

b) La Asertividad

La habilidad de saber expresarte correctamente ante cualquier situación social o conflictiva que atraveses, es una de las más complicadas de adoptar a lo largo de nuestro desarrollo de la personalidad, comúnmente somos influenciados por los códigos comunicacionales de nuestro entorno cercano, por lo que la asertividad en ocasiones queda en segundo plano.

La asertividad, destaca como el centro y meta de todas las habilidades sociales, ser asertivo quiere decir ser justo y eficaz en la relación interpersonal, siendo asertivo se consigue no solo el éxito social, sino también la satisfacción personal profunda (Segura 2005). La habilidad de ser asertivos, hace referencia la expresión de los propios sentimientos, ya sea positivos o negativos, de forma clara, correcta y que no ofenda a los demás (Cano et al. 2009).

La asertividad, es una de las habilidades sociales que se busca desarrollar con la mediación escolar en los alumnos, mediante el respeto de los tiempos de exposición, la escucha con atención, las preguntas y la búsqueda de información, los mediadores consiguen que los alumnos que acuden a mediación logren expresarse correcta y pausadamente, atendiendo a las necesidades de la otra persona y no solamente a las de ellos mismos.

c) La Escucha Activa

Los mediadores escolares, aprenden y utilizan en cada momento, desde su formación hasta las sesiones de mediación en las que participan, la habilidad de escuchar activamente a sus compañeros. Ellos se preparan como mediadores escolares en conciencia de que hay que escuchar de las partes, sus necesidades y sus prioridades, sin imponerles ideas propias (Fisas 2002).

Escuchar con atención, brinda ventaja a los mediadores para la identificación de las verdaderas necesidades y sentimientos de sus compañeros en conflicto, entenderlos y permitir que se comprendan entre ellos, al igual que permite en los mediadores percibir un ambiente donde se le brinda confianza y atención, asegurando la apertura de la comunicación. Cuando escucho realmente a una persona, incluido el significado importante para ella en aquel momento, oyendo no solo a las palabras, sino a la persona en sí y cuando le hago saber que he captado su propio significado privado, se abre al proceso del cambio (Rogers 1980).

La forma activa de escuchar es necesaria para entender las necesidades y sentimientos de la otra persona (García-Longoria y Sanches Urios 2004). Además, permite desarrollar diversas técnicas comunicacionales que le benefician al mediador y a los mediados en sus relaciones cotidianas con los entornos sociales más cercanos. Torrego (2000) nos menciona algunas de éstas técnicas como el mostrar interés, clarificar la información, parafrasear lo escuchado, reflejar la exposición y los sentimientos de los demás y resumir correctamente la información extrayendo solo la visión objetiva del conflicto.

La adquisición y el uso de técnicas y herramientas que se relacionan con la escucha activa, no solo beneficia al propio alumno mediador, sino también a aquellos que acuden a resolver conflictos entre iguales, ya que, mediante la guía de un tercero, aprenden a respetar tiempos de habla, a reconocer emociones en los demás, entenderlas y ampliar su perspectiva sobre las opciones de solución. Al igual que Torrego (2000), son muchos los autores que están de acuerdo en que la resolución pacífica de los conflictos educativos por mediación, ayuda a la formación integral en los alumnos.

Tal es el caso del Programa Taldeka, impulsado por el grupo GEUZ y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que nos afirman que la base de las actividades propuestas son sobre los valores de la escucha, el diálogo, la comunicación efectiva, el respeto al otro, la participación democrática, el aprendizaje experiencial y la inteligencia emocional (De la Herrán Gascón 2010). En este programa, se nos muestra una propuesta de actuación, sobre la prevención y la intervención de conflictos educativos, en busca de la mejora de la convivencia escolar en los centros educativos del País Vasco y extiende sus efectos, hacia los tres principales agentes sociales que influyen en la formación de los educandos, por lo que propone actividades, tanto para profesores, alumnos, familias y sociedad. Todas ellas encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de las habilidades sociales en los alumnos.

6. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Tipo de Estudio

El estudio ha sido realizado siguiendo un modelo de investigación cuantitativo de alcance explicativo, dirigido a alumnos de educación secundaria en donde el principal objetivo se centra en la identificación de habilidades sociales que desarrollan los alumnos mediadores en comparación con aquellos estudiantes que no han tenido contacto alguno con programas de convivencia y la explicación de la relación entre los resultados obtenidos.

Institutos Participantes

En la Región de Murcia, se ha optado por dar participación a tres IES que actualmente aplican el programa de Mediación Escolar dentro de su funcionamiento dia-

rio de programas de convivencia. La elección de estos tres institutos participantes se realizó con la intención de abarcar poblaciones educativas de diversas características tanto sociales como económicas y culturales, y se eligieron a los participantes en programas de mediación escolar con el fin de comparar opiniones entre los alumnos de la ESO de la población general con los alumnos que ejercen la función de mediadores escolares. Describimos a continuación las principales características de los tres IES de la Región de Murcia:

Instituto de Educación Secundaria IES Aljada que se encuentra ubicado en calle Ermita Vieja, número 26, 30006, Puente Tocinos, Murcia. Los alumnos se caracterizan principalmente por provenir de familias compuestas por dos o tres hijos en las que en los últimos cinco años se ha dado el crecimiento del factor de ambos cónyuges trabajando, la pedanía ha sido afectada también en este período por el paro en crecimiento general en España, sin embargo, aún no se han dado cifras excedentes dentro de esta población. El mismo centro reconoce que en lo referente a la ubicación del nivel cultural educativo de los padres de familia, se puede dar ubicación en el nivel medio-bajo, mayoritariamente contando solo con los estudios de educación primaria. Por último el centro ha ido experimentando de igual forma el crecimiento en la inclusión de alumnos procedentes de padres inmigrantes, sin embargo, existen muy bien delimitados los programas para la integración y no se ha generado mayor conflicto con ello, también se presenta el factor de nuevas familias con padres jóvenes, de lo que se benefician por su interés en involucrarse en las actividades del IES a favor del éxito escolar.

Instituto de Educación Secundaria Licenciado Francisco Cascales ubicado en Avenida Teniente Flomesta s/n 30001 Murcia, Murcia. Ubicado en el caso antiguo de la ciudad de Murcia, por lo que se caracteriza por recibir a los hijos de las familias que habitan en los alrededores del centro histórico de la ciudad. Por la ubicación y la representación en la historia que caracteriza al IES Cascales su población estudiantil es mayoritariamente proveniente de familias de clase media y media-alta, en la que se mezclan tanto padres con un cónyuge trabajador como con ambos trabajando y principalmente formadores de familias con 2-3 y 4 hijos.

Instituto de Educación Secundaria Villa de Alguazas ubicado en Calle América s/n 30560, Alguazas, Murcia. Ubicado en un municipio de la Región de Murcia dentro del núcleo de la Huerta Murciana y donde su principal actividad hasta hace unos años era la propia agricultura, su población es pequeña. Es un centro con una población estudiantil menor a la de los IES mencionados anteriormente y es un centro educativo en el que sus profesores y directivos han delimitado muy claramente sus acciones en programas específicos tanto de aprendizaje como de convivencia e integración lo que le da un funcionamiento exitoso en general.

Muestra

Los alumnos participantes han sido divididos en dos grupos.

Por una parte, nos interesa conocer sobre las habilidades sociales que los estudiantes utilizan en caso de conflicto, desde la perspectiva de los alumnos que representan a la generalidad de la población estudiantil de educación secundaria. Para la toma de esta muestra hemos debido realizar diversas adaptaciones en tiempos, horarios y disponibilidad de clases para llevar a cabo la aplicación, hemos utilizado un modelo de *Muestreo por Racimos*, conociendo la población dividida por grados de la ESO se ha intentado recoger las opiniones de por lo menos un grupo de cada uno de los grados siguiendo a (Glass & Stanley, 1994). Hemos logrado contar con la participación de un total de 92 alumnos.

Y, por otra parte, alumnos que ya realizan mediaciones dentro de sus programas en los centros educativos. En este caso, hemos encuestado al universo de la muestra, un total de 35 alumnos mediadores, de los cuales 13 son estudiantes del IES Aljanda, 16 del IES Cascales y 6 del IES Alguazas.

Instrumento

Como técnica de recogida de información se utilizó un cuestionario de preguntas cerradas. Éste se construyó en diversas etapas, iniciamos con la consulta de fuentes relacionadas con los programas ya existentes de convivencia escolar, una de las que principalmente retomamos su lenguaje y organización es el Cuestionario para Estudiantes sobre el Proceso de Intervención en Conflicto y Violencia (Ortega 2008).

Se elaboró en primer momento un cuestionario piloto compuesto de 29 ítems con respuestas de escala tipo Likert de 4 puntos donde A es siempre, B es casi siempre, C es pocas veces y D es Nunca, y con el objeto de realizar la construcción de un instrumento adecuado y correctamente redactado en relación a la población estudiantil a la que iba dirigido, se solicitó la retroalimentación de profesores de la ESO, para posteriormente realizar la aplicación piloto, en ella participaron siete alumnos miembros del programa de Mediación Escolar, con el objetivo de comprobar la familiarización con el lenguaje de los ítems, la comprensión sobre la redacción de los mismos y la disponibilidad de los alumnos al número de ítems del instrumento. De la aplicación de la prueba piloto y las opiniones de los docentes, se realizaron las modificaciones pertinentes, dando como resultado final un cuestionario compuesto de 22 ítems cuyas unidades de análisis se describen en la Tabla 1.

TABLA 1. Unidades de Análisis. Cuestionario Alumnos¹

AGRUPACIÓN DE ÍTEMS PARA ESTUDIO DE VARIABLES	
VARIABLE	ÍTEMS DEL CUESTIONARIO
FAC= Formas de Afrontar los Conflictos	9, 10, 11, 12, 19
TC=Tipos de Conflictos	1, 3, 4, 5, 7, 16
FR= Formas de Resolución de Conflictos	6, 13, 14
CPC= Conocer el Programa de Mediación Escolar o Convivencia	2, 8, 15, 17, 18, 20, 21, 22

7. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Se ha realizado el análisis de datos mediante el programa estadístico SPSS, en donde analizado los resultados obtenidos sobre las formas más frecuentes que los alumnos de educación secundaria utilizan para afrontar sus conflictos con otros compañeros:

1. Reaccionar ante un conflicto gritando o alzando la voz,
2. Pedir ayuda a otra persona cuando se encuentran en algún conflicto,
3. Ignorar por completo al compañero con el que tienen el conflicto,
4. Intentar entender el punto de vista del compañero,
5. O bien, lograr entender la perspectiva del otro respecto al problema que se desarrolla.

Del análisis estadístico de contraste mediante la Prueba Kruskal-Wallis encontramos diferencias significativas en relación a lo anterior, entre el grupo de los alumnos mediadores y los alumnos no mediadores ajenos al programa (*Véase Tabla 2*). Específicamente, esta prueba nos arroja que en las dos respuestas relacionadas con conductas empáticas es donde se localizan porcentajes de diferencia significativa, por lo que acudiremos ahora al análisis de frecuencia para describir dichas observaciones.

Es de destacarse que, en el caso de los ALUMNOS que NO son MEDIADORES manifiestan una mayor incidencia a reaccionar frente a un conflicto con formas relacionadas con la evitación. Este grupo de alumnos en un 75% de las respuestas manifestó tendencia a elegir ignorar al compañero con el que se enfrentan en un conflicto, por delante de opciones como tratar de entenderlo.

¹ Vázquez Gutiérrez, Reyna L. *La Mediación Escolar como Herramienta de Educación para la Paz*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia. Julio 2012. Tabla 10. Agrupación de ítems. Cuestionario Alumnos. Pág. 250.

TABLA 2. Estadísticos de Contraste Prueba Kruskal-Wallis sobre Las Formas de Afrontar los Conflictos Agrupación Mediador y no Mediador²
Estadísticos de contraste^{a,b}

	Cuando un compañero trata de imponer sus ideas, gritas e insultas	Cuando un compañero trata de imponer sus ideas, pides ayuda	Cuando un compañero trata de imponer sus ideas, lo ignoras	Cuando tienes problemas con algún compañero tratas de entenderlo	Has entendido la manera de pensar en algún compañero con el que tengas algún problema
Chi-cuadrado	2,885	,010	2,619	14,144	5,946
Gl	1	1	1	1	1
Sig. Asintót.	,089	,919	,106	,000	,015

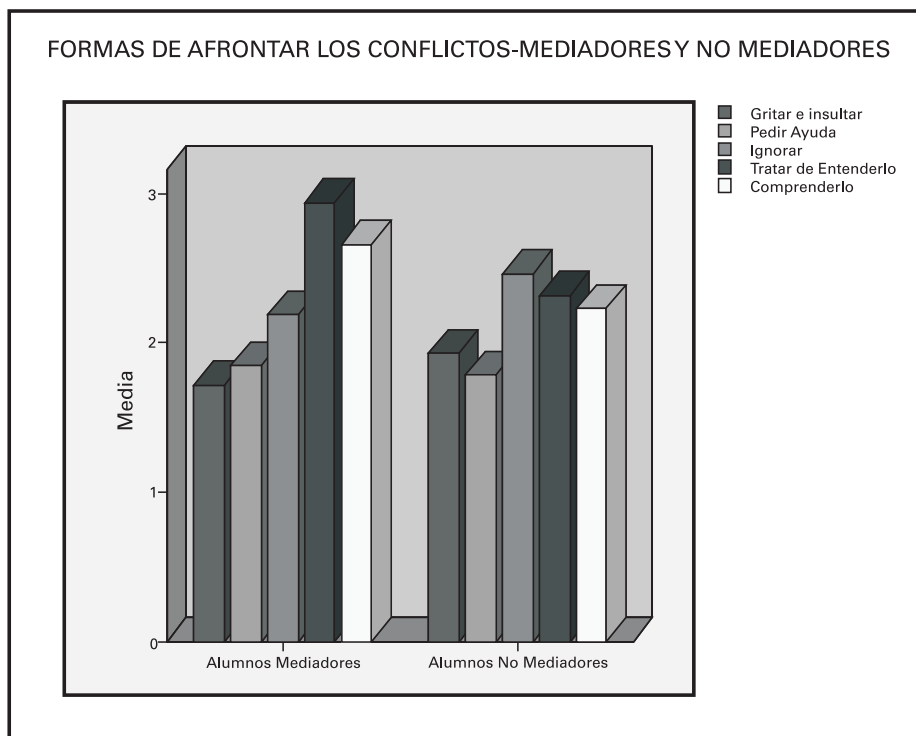
a. Prueba de Kruskal-Wallis b. Variable de agrupación: Alumno Mediador o No Mediador

Sin embargo, respecto al grupo de ALUMNOS MEDIADORES encontramos que para ellos las formas más frecuentes mediante las que resuelven los conflictos con sus compañeros son la de *tratando de entender al otro*, o bien, destacan que han logrado en ocasiones *comprender el punto de vista* de su compañero cuando han participado en algún conflicto. Mediante el análisis de frecuencia en las respuestas de este grupo encontramos que estas dos principales opciones abarcan un 64% de sus respuestas, es decir, es notorio que mayoritariamente el grupo de alumnos mediadores utilice formas empáticas para resolver los conflictos que han tenido con alguno de sus compañeros.

Respecto a esto, los resultados obtenidos nos permiten destacar que los alumnos que ya están involucrados con el programa como mediadores escolares, manifiestan sus respuestas ante el conflicto desde la empatía, es decir, intentan entender y comprender a sus compañeros cuando están ante un conflicto; y, en el caso de los alumnos que no son mediadores, ni se han relacionado con el programa en su centro, manifiestan la tendencia a ignorar antes que las relacionadas con la empatía, es decir, podría ser más frecuente que los alumnos intenten evitar el conflicto, con lo que no estarían desarrollando habilidades sociales útiles para su futura inclusión social, familiar y laboral.

² Vázquez Gutiérrez, Reyna L. *La Mediación Escolar como Herramienta de Educación para la Paz*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia. Julio 2012. Tabla 52. Estadísticos de Contraste Prueba Kruskal-Wallis sobre Las Formas de Afrontar los Conflictos Agrupación Mediador y no Mediador. Pág. 301.

GRÁFICA 1. Frecuencia sobre las Formas de Afrontar los Conflictos Agrupación Mediadores y No Mediadores³



Los adolescentes mediadores que han participado en el estudio y tienen preferencia a resolver el conflicto por la vía empática, se benefician de un programa de mediación escolar y han logrado el desarrollo de una de las habilidades sociales mencionadas en nuestra investigación.

Sin embargo, no debemos perder de vista que desde un análisis de frecuencia en la muestra total de estudiantes de educación secundaria, la tendencia a evitar el conflicto, reflejada mediante la opción de ignorar al compañero es del 79% (véase tabla 2). Y destacamos lo anterior con el fin de hacer mención a que la conducta de evitación del conflicto es una forma susceptible de ser disminuida mediante el desarrollo de habilidades de comunicación, por lo que si creemos en que la mediación escolar

³ Vázquez Gutiérrez, Reyna L. *La Mediación Escolar como Herramienta de Educación para la Paz*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia. Julio 2012. Gráfica 4. Frecuencia sobre las Formas de Afrontar los Conflictos Agrupación Mediadores y No Mediadores. Pág. 301.

como programa de educación integral las desarrolla, este tipo de conductas podrán ser disminuidas con el avance del propio programa.

El uso de la mediación potencia las habilidades de comunicación y empatía. La mediación escolar en los centros de educación secundaria, ha logrado cambios positivos en las formas de afrontar el conflicto por los alumnos, permite desarrollar habilidades de comunicación y empatía, en los alumnos mediadores, a diferencia de la tendencia de evitación que muestran los demás alumnos. Creemos que la participación en mediación para la resolución de un conflicto, de igual forma, genera en los alumnos mediados estas habilidades de empatía y diálogo, que permiten afrontar conflictos posteriores con mayor eficacia.

TABLA 3. Frecuencia sobre Formas de Afrontar los Conflictos entre Alumnos. Ignorar⁴

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Nunca	25	19,4	20,0	20,0
	Alguna Vez	53	41,1	42,4	62,4
	Bastantes Veces	19	14,7	15,2	77,6
	Muchas Veces	28	21,7	22,4	100,0
	Total	125	96,9	100,0	
Perdidos	Sistema	4	3,1		
Total		129	100,0		

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El éxito de un programa de mediación escolar, en relación con el desarrollo de habilidades sociales en el alumnado, dependerá de la implicación de todos los relacionados con el centro en la búsqueda de un cambio significativo de actitudes y reacciones ante el conflicto, para lograr aprender de cada situación que se presente. Desde su inicio, se encuentra directamente relacionado con el desarrollo de habilidades sociales como la comunicación asertiva, el respeto a lo demás, la convivencia, cooperación y tolerancia, por lo que representa, una herramienta eficaz para lograr los objetivos esenciales de una educación para la paz. Se destaca la necesidad de formar a los estudiantes desde una visión integral de valores y resolución pacífica de los conflictos, que les permita en un futuro adaptarse más fácilmente a los ambientes laborales y sociales de la época moderna.

Lleva a la práctica elementos tanto de las teorías de la escuela nueva, la educación para la paz, la educación en valores, entre otras propuestas de educación que se han ido convirtiendo en las necesidades de la educación moderna. Logra que los conflictos educativos se conviertan en oportunidades de aprendizaje, tanto para el centro, como para los alumnos que participan en el conflicto. Cuenta con diversas características que la distinguen de los demás programas de convivencia educativa, ya que, impacta directamente con la participación activa del alumnado, del profesorado, y de todos los miembros del centro educativo, además de ser un programa que crece continuamente y con ello asegura a largo plazo el éxito de participación.

Nos parece oportuno retomar en este punto lo expuesto por Aréchaga y Brando-ni (2009:37), en relación a que los programas de mediación en la escuela, se basan en objetivos claros, respecto a las normas y habilidades sociales, que se pretenden interiorizar en los alumnos tales como: generar una actitud crítica y reflexiva sobre la modalidad habitual de resolución de conflictos, promover cambios conceptuales y actitudinales en relación con la concepción tradicional y socialmente convalidada del conflicto: ganadores y perdedores, desarrollar en directivos, educadores y estudiantes un sentido de cooperación, mejorar la comunicación entre los miembros de la comunidad educativa, y, promover que los estudiantes compartan con los directivos, los docentes y los padres, la responsabilidad de mejorar el ambiente escolar.

El desarrollo de habilidades sociales y de comunicación como la empatía, la capacidad de entender a los demás y su forma de pensar, la asertividad, en beneficio de la construcción correcta de los mensajes de comunicación, la escucha activa, en relación a brindar atención a los demás para entender sus puntos de vista, son elementos directamente relacionados con la búsqueda de una educación integral y la interiorización de valores como la aceptación y el respeto a los demás, además de la resolución pacífica de conflictos.

En nuestra investigación hemos comprobado que un programa de mediación escolar logra desarrollar conductas empáticas en los alumnos involucrados en el mismo, mientras que en un estudio comparativo con alumnos completamente ajenos al programa encontramos que la conducta que con mayor frecuencia muestran ante un conflicto es la de evitar la situación, representada por ignorar al compañero con el que se encuentran involucrados en la problemática.

Encontramos en la mediación escolar, un programa que brinda participación activa a los propios alumnos, una experiencia vivencial, que se aleja de ser un tema o asignatura incluida en el currículo para convertirse en una forma de interacción entre los miembros de la comunidad educativa. Su implementación puede ser dirigida tanto a la prevención como a la disminución de los conflictos escolares. Hemos comprobado que un alumno de educación secundaria que se encuentra involucrado en los programas de mediación escolar es más propenso a utilizar las habilidades sociales de empatía y comunicación para resolver sus conflictos, en comparación con los alum-

nos ajenos al programa para los cuales es más común reaccionar mediante la evitación del conflicto sin la oportunidad de expresar necesidades y sentimientos.

En un principio, los beneficios sobre las habilidades sociales y de comunicación se interiorizan en los alumnos participantes en el programa, pero es reconocido, que una vez implementado el mismo, los alumnos que hayan sido partícipes del proceso, como partes en conflicto, valoran esta participación y, mediante la familiarización con el propio programa, podrán ir interiorizando las habilidades a favor de rechazar las formas de enfrentamientos violentos o agresivos.

La mediación escolar, como herramienta de educación para la paz, nos permite tener a la mano un programa en donde son los alumnos los principales protagonistas. La participación se realiza ayudando a los demás compañeros de su edad, allanando así el camino hacia la formación integral en los estudiantes y permitiendo la interiorización de valores cada día más exigidos por las necesidades sociales de nuestra actualidad.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aréchaga, P. y F. Brandoni. 2009. "La mediación, una contribución a la adquisición de normas sociales en el niño." Pp 36-43 en *Mediación escolar. Aportes e interrogantes, resolución de conflictos. La adquisición de normas sociales*, editado por F. Brandoni. Argentina: Noveduc Libros.

Asociación Pro Derechos Humanos.1994. *Educación para la paz, una propuesta posible*. Madrid: Los Libros de Catarata.

Banda, A. 2002. *La cultura de la paz*. Barcelona: Intermón Oxfam.

Beck, A. T. 2003. *Prisioneros del Odio. Las bases de la ira, la hostilidad y la violencia*. Barcelona: Paidós.

Boqué Torremorell, M. C. 2010. "Mediación escolar: pasado, presente y futuro." Pp. 209-214 en *La convivencia escolar: aspectos psicológicos y educativos*, editado por J. J. Gazquez y M. del C. Pérez. Granada: GEU.

Brandoni, F. 1999. "Una Introducción a la Mediación Escolar. *Dialogos Productivos*. Consulta: 7 de Noviembre del 2011 (<http://www.dialogosproductivos.net/upload/publications/23022010153000.pdf>).

Bush, R., and J. Folger.1996. *La promesa de la mediación*. Barcelona: Garnica.

Calvo, A. R. 2003. *Problemas de convivencia en los centros educativos. Análisis e intervención*. Madrid: EOS.

Cano, C., M. P. García-Longoria and E. Ortuño. 2009. *Manual de prácticas de mediación escolar*. Murcia: Universidad de Murcia.

De la Herrán Gascón, L. 2010. *Programa Taldeka para la convivencia escolar*. Bilbao: Desclée de Brower.

Fernández, A. 1994. *Educando para la Paz: Nuevas Propuestas*. Granada: Eirene, Universidad de Granada.

Fisas, V. 2002. *Cultura de Paz y Gestión de los Conflictos*. Barcelona: Icaria-Ediciones UNESCO,.

García-Longoria, M.P. y E. Ortuño. 2010. "Aplicación del recurso de la mediación como estrategia de mejora de la convivencia en un centro educativo" Pp. 237-242 en *La convivencia escolar: aspectos psicológicos y educativos*, de J. J. Gázquez y M. Perez. Granada: GEU.

Germán, A. 2008. "Cultura de paz; nuevas propuestas metodológicas". Pp. 1-3 en *Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer*. Santiago de los Caballeros: Secretaría de Estado de la Mujer.

González, J. and J.B. Martínez. 2007. *La violencia en el ámbito escolar*. Murcia: Jóvenes Sin Fronteras.

Hareide, D. 2006. *Conflict mediation. A nordic perspective*. Scandinavian Academic Press.

Jares, X. 1991. *Educación para la paz. Su teoría y su práctica*. Madrid: Popular.

Jares, X. 2006. *Pedagogía de la convivencia*. Barcelona: Graó.

Lederach, J. P. 1984. *Educación para la paz. Objetivo Escolar*. Barcelona: Fontamara.

Munné, M. and P. Mac-Cragh. 2006. *Los 10 principios de la cultura de mediación*. Barcelona: Editorial GRAÓ.

Muñoz, F. 2004. "La paz imperfecta" en *Enciclopedia de paz y conflictos*, de M. López et al. Granada: Universidad de Granada.

Ortega del Rey, R. 2008. *La violencia escolar*. Barcelona: Graó.

Pérez, M. J. 2002. "La mediación escolar, proceso de suma de dos modelos de intervención mediadora en la escuela: los programas de mediación escolar y la mediación social intercultural a su paso por instituciones educativas." *Educación y futuro: revista de investigación aplicada y experiencias educativas* 08: 91-100. Consulta 10 de enero del 2012 (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2044318>).

Pérez-Fuentes, M. C. et. al. 2010. "Programas de mediación educativa" Pp. 269-273 en *La convivencia escolar: aspectos psicológicos y educativos*, editado por J. J. Gázquez y M. C. Pérez. Granada: GEU.

Rogers, C. 1980. *El camino del ser*. California: Kairos.

Teixidó, J. 2010. "Se hace camino al andar: sistematización de experiencias de mejora de la convivencia escolar". Pp. 291-298 en *La convivencia escolar: aspectos psicológicos y educativos*, editado por M. C. Pérez et al. Granada: GEU.

Torrego, J.C. 2000. *Mediación de conflictos en instituciones educativas. Manual para la formación de formadores*. Madrid: Narcea.

UNESCO. 2002. *Mainstreaming the culture of peace*. Paris: UNESCO.

Villaescusa, M. 2010. "Condiciones para la mediación de conflictos en Educación Primaria". Pp. 189-192 en *La convivencia escolar: aspectos psicológicos y educativos*, editado por J. J. Gázquez y M. C. Pérez. Granada: GEU.

Zurbano, J. 1998. *Bases de una educación para la paz y la convivencia*. Navarra: Gobierno de Navarra. Educación y Cultura.

La actuación de los jueces estatales como árbitros privados: un problema de orden público

State Judge's acting as private arbitrators: a public policy problem

Arnulfo Sánchez García*

* Universidad Autónoma de Nuevo León. arnulfosanchezgarcia@hotmail.com

Abstract:

State Judge's acting as arbitrators has been a topic of inquiry that has remained undetected by the doctrine. This is due principally to two main reasons; the first reason is that it has been a conduct considered unlikely to this moment. Secondly, negative legal effects can be foreseen. However, this acquires relevance because an arbitral procedure with these characteristics happened in Mexico. The topic is addressed in the present article with the main goal of establishing well-supported bases that allows us to consider this activity as contrary, or incompatible with the public policy. This is a matter of great importance because it allows us to establish a principle consisting in that any arbitral resolution rendered by a state judge must be considered a cause of nullity.

Keywords: Judicial function, arbitration, public policy, arbitral award.

Resumen:

La actuación de los jueces estatales en calidad de árbitros ha sido un tema de estudio obviado por la doctrina. Existen dos razones principales para ello; la primera consiste en que se trata de una conducta que hasta el momento ha sido considerada improbable. En segundo término, porque ese desempeño previsiblemente puede causar efectos antijurídicos. Sin embargo, la cuestión cobra interés después de que recientemente se suscitó un procedimiento arbitral con esa característica en México. En el presente artículo se hace aborda el tema con el objeto de establecer bases bien sustentadas que permitan considerar esa actividad como contraria al orden público. La cuestión es de trascendencia porque permite establecer un principio consistente en que una resolución arbitral dictada por un juez estatal incurre en la causal de nulidad del laudo arbitral.

Palabras clave: Función jurisdiccional, arbitraje, orden público, laudo arbitral.

Article info:

Received: 01/09/2012 / Received in revised form: 05/02/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.7>

Introducción

El arbitraje privado es un sistema heterocompositivo de resolución de controversias con alto grado de aceptación en la esfera internacional (Gonzalo, 2011), pero también su utilización en el ámbito doméstico es cada vez más recurrente. La buena predisposición y conciencia profesional para el uso del arbitraje en México se ha visto incrementada por varios factores como la nueva tutela Constitucional de los métodos alternos de solución de conflictos (MASC) y la inclusión de la disciplina en los planes de enseñanza de distintas carreras y universidades (Gorjón y Steele, 2008).

La cuestión de estudio en el presente artículo surge de lo acontecido en un reciente caso arbitral, cuya tramitación tuvo como sede la ciudad *W* perteneciente a la Entidad Federativa *X*, de la República Mexicana. La composición de la *litis* se dio entre una empresa denominada *AI* representada por el señor *C* como parte demandante, y como partes demandadas una sociedad extranjera denominada *AA* representada por el señor *S*, así como una institución bancaria nacional denominada *B*. Es conveniente señalar que las demandadas eran parte en un fideicomiso: *AA* era fideicomisario y *B* fiduciaria, el fideicomitente era otra institución bancaria *BA*, la cual había transmitido de forma irrevocable la propiedad de un bien inmueble dedicado a la actividad hotelera.

El objeto del fideicomiso fue permitir a la empresa *AA* el uso y aprovechamiento del patrimonio de la fiduciaria. Es por eso que una de las responsabilidades del *AA* era realizar por su cuenta la defensa del patrimonio del fideicomiso.

En la estructuración del fideicomiso se estableció que el fiduciario tenía como obligación realizar todos los actos jurídicos que *AA* le indicara sin responsabilidad derivada de la ejecución de dichos actos. Fue el caso que, el inmueble se vio afectado por obras realizadas en un predio contiguo por una empresa denominada *DP*, por lo cual, en base a una instrucción hecha a la fiduciaria por el señor *S* –representante de *AA*– otorgó poder a un tercero llamado Señor *E* para realizar actos de administración –con facultades para comprometerse en árbitros–, y para pleitos y cobranzas, con la finalidad de realizar la defensa del patrimonio del fideicomiso. Además, se autorizó al señor *E* para contratar los servicios de expertos para ese efecto.

Las contrataciones de dichos expertos se hizo mediante un convenio celebrado entre el señor *E* en representación de *AA* y el señor *C* representante de una empresa extranjera denominada *AI*. Dicho pacto tenía como objeto principal la prestación de

servicios consistentes en la defensa del patrimonio del fideicomiso. En el mencionado contrato se incluyó cláusula arbitral para acudir al arbitraje en caso de presentarse conflicto en base a la relación contractual entre A/ y AA.

Una vez suscitada la diferencia respecto del cumplimiento del contrato se acudió a un procedimiento de arbitraje, donde las partes de común acuerdo designaron como árbitro único a un magistrado en funciones del Tribunal Supremo de Justicia de la Entidad Federativa X para conocer de la controversia.

La aceptación del encargo por parte del árbitro fue hecha con la condición de que el desempeño de la función se haría de forma honorífica, es decir, sin recibir ninguna clase de retribución económica, así como que los trabajos se harían en horarios que no interviniesen con las ocupaciones propias de la magistratura. El arbitraje se desarrolló hasta su finalización y se dictó el laudo definitivo correspondiente, donde se condenó al AA al pago de una serie de prestaciones.

El presente estudio tiene como objetivo determinar las incidencias del actuar de un juez o magistrado, cuando se desempeña como árbitro privado, sobre la eficacia del laudo definitivo que se dicte en el procedimiento arbitral.

En base a la situación planteada cabe preguntarse ¿un laudo arbitral dictado por un juez en funciones atenta contra el orden público?. Esto nos conecta con una segunda pregunta ¿Los laudos arbitrales dictados por jueces estatales son anulables o inejecutables? Para contestar esas preguntas debe partirse de la hipótesis consistente en que el juez, al estar investido de un poder público para dirimir controversias, se encuentra impedido para hacerlo de forma privada y por tal circunstancia el laudo que dicte será anulable.

Para hacer un adecuado tratamiento del tema se ha adoptando un enfoque cualitativo mediante el cual se pueda llegar a resultados concretos. El trabajo comienza con la elaboración de un proceso deductivo donde ha quedado expuesta, de forma general, la función de la judicatura y su importancia en el sistema social como cuestión de interés público, así como las cualidades que deben confluir en la persona que ejerce la función jurisdiccional estatal. A la par, se ha analizado de forma particular la indisolubilidad entre la magistratura y la persona que la ejerce, por lo menos, cuando el magistrado realiza funciones de impartición de justicia arbitral, las cuales si bien tienen naturaleza privada dotan al laudo de fuerza vinculante cual sentencia judicial. Lo anterior fue útil para abordar la función arbitral como actividad subsidiaria de la judicatura en la impartición de justicia a través de laudos vinculantes de acuerdo a las reglas inherentes a la institución arbitral.

Luego, ha resultado importante abordar el principio de independencia de los árbitros y su vulneración por la participación del juez como conductor y resolutor del procedimiento arbitral, ello a modo de preámbulo para determinar la incom-

patibilidad del carácter de juez y árbitro en un solo individuo. Una vez concluido lo anterior, se estuvo en posibilidad de determinar la actuación del juez-arbitro como una violación al orden público y, por ende, como causal de nulidad del laudo arbitral.

Al respecto, Chiovenda ha señalado que los jueces no deben desempeñarse como árbitros, sin embargo, su señalamiento obedece a una prohibición legal dentro del sistema jurídico italiano (Chiovenda, 2000). En el presente artículo fue menester atender la circunstancia del sistema legal mexicano. Con lo anterior, se estuvo en aptitud de inducir un principio general que determina que los laudos arbitrales dictados por jueces en funciones son susceptibles de anulación o de denegación de su ejecución por vulnerar el orden público.

1. Visión tradicional del juez y su función

El ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Ortiz 2000) en un discurso pronunciado en el salón de sesiones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 19 de septiembre del año 2000, señalaba *"Así, entendemos la protesta al cargo [de magistrado] como un acto por el cual no sólo se asume una función pública de primer orden, sino que entraña la adopción de una conducta personal que, sin importar tiempos ni espacios, resulte profesional, honrosa, probada, comprometida. Lo anterior de suerte tal que la dignidad del encargo esté presente en todos y cada uno de los actos del funcionario; inclusive en aquellos de carácter privado, pues sólo así se dignifica la persona y se adquiere la actividad moral para juzgar"*.

Tomando como punto de partida tales principios deontológicos, se puede afirmar que es en la magistratura donde recae el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, actividad llevada a cabo, en última instancia, por personas. Ello implica, según explica Calamandrei, el ejercicio de determinadas sumas de atribuciones legales llamadas *"Oficios Judiciales"*. A su vez, la realización de esas facultades, vistas como esfera de poderes y deberes objetivamente preestablecidos, corresponden, pues, desde el punto de vista subjetivo, constituyendo de forma acabada la integración –pluripersonal– de los órganos jurisdiccionales (Calamandrei, 1996).

De ahí que, el ejercicio de la jurisdicción es una atribución sopesada en una investidura que se mantiene imperceptible a los sentidos hasta el momento en que es ostentada por una persona, de modo que finalmente es extrapolada de la abstracción a la realidad, al transferir de la norma a la toga dichas facultades en el momento que se hace el nombramiento. Lo anterior obliga a rechazar cualquier atisbo de divinidad o ficción en ejercicio de ese poder estatal y cabe concederle, en todo caso, una naturaleza meramente humana y, en última instancia, personal.

Lo dicho conduce a pensar que la jurisdicción es ejercida exclusivamente por el juez. Pero si esto es así, es necesario cuestionar la necesidad de constituir un tribunal integrado por otros miembros –las otras figuras son el secretario y el oficial judicial–. Cabe, además, preguntarse si es a través de la integración de un tribunal que se ejerce la jurisdicción o esta si está es ejercida exclusivamente por el juez: la respuesta se encuentra en la figura del juzgador, pues el secretario si bien es parte del tribunal, no participa en la elaboración del fallo –visto como proceso mental de resolución (Sánchez 2012)–, sino que su misión es dejar constancia de las actuaciones judiciales dando fe de los acuerdos tomados en estas. A su vez, por acuerdo se entiende la resolución tomada por una o varias personas –jueces o magistrados– y el secretario es quien da forma escrita a esa resolución (Arellano 2003). La actividad del secretario es garantizar la representación física del fallo. Por ello, su actividad es coadyuvante al ejercicio de potestades jurisdiccionales al punto de ser denominada “*poder de documentación*” (Chiovenda 2000). Sin embargo, de ningún modo se traduce en actos de naturaleza resolutive, de modo que el juez ostenta un monopolio en el ejercicio de la jurisdicción.

Lo anterior se puede demostrar al analizar la legislación del Estado de Jalisco. En esa Entidad, la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de junio de 1997¹, prevé [art. 134] que en caso de que la ausencia del secretario no pueda ser cubierta por el notificador, actuarán en su lugar dos testigos de asistencia –funcionarios del mismo órgano judicial–. Respecto de los juzgados menores y de paz se señala en el art. 116 que actuarán con testigos de asistencia, lo que demuestra que el secretario no es indispensable para que el tribunal realice su función.

Así, el ejercicio de la jurisdicción del Estado no presupone la actuación en conjunto, sino que la labor del secretario imprime en los actos de autoridad el requisito de constancia fehaciente, traducido en validez, empero, lo que si se admite, es que la investidura de un poder público que se coloca sobre una persona convierte al individuo en juez, de modo que este sea el único que despliegue el poder jurisdiccional en aquellos casos donde su actuar consista en la aplicación de la ley a un caso concreto para crear, a través de la sentencia, una norma vinculante, particular y relativa. Como bien señala Agustín Basave “*Los aspectos concretos examinados por el juez, a la luz del derecho, deben resolverse. Para eso está la magistratura*” (Basave, 2000).

Es por todo lo anterior que, los actos de juzgamiento no puedan ser separados del actuar del Estado cuando sean realizados por un juez o magistrado en funciones, independientemente de que el desempeño se dé en cualquier foro².

¹ La fecha corresponde al día de publicación de la ley en el Periódico Oficial del Estado, tónica que ha de seguirse en lo sucesivo cuando se citen preceptos legales.

² Se hace referencia a que, independientemente de que el juez actúe en un foro privado, por ejemplo como árbitro en un procedimiento, sus actos no pueden ser vistos de forma separada al del actuar estatal en ejercicio del poder público.

2. La función jurisdiccional como cuestión de interés público: indisolubilidad de la magistratura y la persona

Una sociedad sin derecho no puede ser entendida, este es un principio aceptado desde la antigüedad *ubisocietas, ibi ius* [donde hay sociedad hay derecho]. Lo anterior, hace que la convivencia entre seres humanos, a partir de la abolición de la autotutela, requiera ser modelada por la norma para garantizar la igualdad y evitar choques violentos ante el surgimiento del conflicto. Así, el incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone da lugar a consecuencias determinadas por la propia norma, de las cuales la más característica es la sanción (García, 1999). Por ello, la utilidad del derecho se vería mermada si no existiese manera de hacerlo cumplir, pues, en ese caso, la norma jurídica existente corre el riesgo de convertirse en derecho nugatorio ante la más mínima inobservancia del gobernado, de modo que su cumplimiento dependería de la voluntad espontánea.

La función jurisdiccional debe ser concebida como una actividad garante de la vida social pacífica, ya que actúa directamente sobre el conflicto con la aplicación del derecho. Tal circunstancia provoca un interés público de la composición de esas controversias, pues, *“el proceso tiene como finalidad dar la razón a quien la tenga”*, lo cual no es un interés exclusivo de las partes, sino de la sociedad entera (Carnelutti, 2000). De ahí que la prohibición de la autodefensa esté retribuida con el derecho fundamental que tiene el ciudadano a que se le administre justicia por tribunales expeditos para ello, derecho consagrado en el art. 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

De esa forma, la trascendencia de la actividad de magistrados y jueces hace que dicha función jurisdiccional sea considerada de máximo interés general, por lo que no puede ser ni delegada, –salvo por mandato legal, un ejemplo es la remisión al arbitraje contemplada en el art. 1.424 del Código de Comercio mexicano, de 13 de diciembre de 1.889, cuando exista convenio arbitral y las partes así lo soliciten–, ni desatendida. Lo dicho es refrendado con la prohibición constitucional a esta clase de funcionarios para desempeñar cualquier otro encargo, público o privado, remunerado o no, salvo los cargos no retribuidos en asociaciones científicas, docentes, literarias, o de beneficencia [art.101].

La mayoría de las Constituciones locales en México siguen la tónica de la federal consagrando la misma prohibición, por mencionar algunos ejemplos: La Constitución Política del Estado de Baja California, de 16 de agosto de 1953, [art. 66]. La Constitución Política del Estado de Baja California Sur, de 15 de enero de 1975 [art. 100], Constitución Política del Estado de Nuevo León, de 16 de diciembre de 1917 [art. 100], Constitución Política del Estado de Michoacán, de 14 de marzo de 1918 [art. 77], La Constitución Política del Estado de Guanajuato, de 18 de octubre de 1917 [art. 92], Constitución Política del Estado de Yucatán, de 14 de enero de 1918 [art. 68], Constitución Política del Estado de Quintana Roo, de 9 de enero de 1975 [art. 100], Consti-

tución Política del Estado de Sonora de 16 de septiembre de 1917 [art. 123] que señala expresamente que los jueces y magistrados no podrán desempeñarse como árbitros de Derecho]³, Constitución Política del Estado de Nayarit, de 14 de marzo de 1918 [art. 90], Constitución Política del Estado de Tamaulipas, de 9 de febrero de 1921 [art. 112], señala expresamente que los jueces y magistrados no podrán desempeñarse como árbitros de Derecho ni como arbitradores], Constitución Política del Estado de Hidalgo, de 1 de octubre de 1920 [art. 100], Constitución del Estado de Tabasco, de 5 de abril de 1919 [art. 62], y la Constitución Política del Estado de Chiapas, de 13 de noviembre de 2012 [art. 56].

Sobre dicha prohibición se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que el hecho de limitar a los jueces para desempeñarse en otra clase de empleo o encargo no contradice la garantía de libre ejercicio de la profesión u oficio. El criterio obedece a la necesidad de que no se afecten los derechos de la sociedad en general, pues frente al interés particular de desempeñarse en determinada actividad subyace el interés superior de la sociedad, la cual espera una correcta impartición de justicia (libertad de trabajo. El Artículo 66 de la Constitución política del estado libre y soberano de Baja California, no viola dicha garantía constitucional 2008)⁴. Ahora bien, el hecho de que la prohibición no esté señalada en términos idénticos, o tan concluyentes, en todas las Constituciones de las Entidades Federativas no desvirtúa el interés general sobre la función jurisdiccional y subsiste el indicador que revela una característica consistente en que a partir del nombramiento de juez, y mientras éste subsista, serán indisolubles la investidura judicial y la persona que la ostenta, pues de otro modo carecería de sentido la prohibición para que el funcionario dedique su tiempo libre al ejercicio de la profesión jurídica en cualquiera de sus variantes.

3. La competencia arbitral en sustitución emergente de la actividad jurisdiccional de los jueces: la falacia del juez-árbitro

De explorado derecho resulta el origen de los poderes del árbitro, por lo que su estudio cobra cada vez menos importancia (Fernández, 2008). Por ello, la referencia sobre el tema ha de ser somera, en todo caso, como antesala para abordar más adelante la incompatibilidad de la calidad de juez y árbitro en una misma persona. Así,

³ Es importante aclarar que si bien tal dispositivo legal prohíbe el desempeño de los jueces como árbitros de derecho, lo cierto es que no autoriza de forma expresa a que magistrados o jueces se desempeñen en otro tipo de arbitrajes, como por ejemplo aquellos que se resuelven en equidad y, tomando en cuenta el principio general de derecho que indica que a la autoridad le está prohibido todo lo que no le está permitido, *prima facie* resulta difícil admitir una posible facultad implícita que autorice el desempeño como árbitros *ex a quo et bono*.

⁴ Para una fácil localización de la tesis jurisprudencial citada véase [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008. p. 274.

se puede decir que la naturaleza del arbitraje ha sido expuesta, de un lado, por la postura contractualista, luego por la procesalista, encontrando finalmente una respuesta ecléctica que explica un origen contractual, transformándose, posteriormente, en procesal a través de los efectos que le concede la ley (Merino y Chillón, 2006).

La necesidad de tocar el tema se suscita porque, según la óptica del presente trabajo, el problema real de la designación del árbitro por las partes consiste en que ese acto se perfecciona con la aceptación del cargo. Así, la discusión debe girar en torno a las implicaciones jurídicas suscitadas a partir de la aceptación del juez-árbitro.

¿Es posible que un juez dotado del poder del Estado pueda sustraer sus actos -de juzgamiento- de la naturaleza jurisdiccional -pública- por el solo hecho de aceptar la voluntad de las partes?. La respuesta es negativa. Admitir tal circunstancia equivaldría a aceptar que el cumplimiento del mandato constitucional de hacer justicia, siempre que el justiciable ejerza el derecho de acción, es renunciable o que su cumplimiento está al arbitrio del juez, lo cual es inaceptable en todos los sistemas jurídicos modernos.

De esa manera, atendiendo la imposibilidad de la disolución de la persona y la magistratura por lo menos cuando se emiten fallos vinculantes-, la confluencia del carácter de juez y árbitro en un solo individuo tendrá como resultado final una actividad quimérica donde, en principio, se reproducen un solo acto de juzgamiento los efectos -cosa juzgada y a la ejecutabilidad- que la ley concede a las sentencias judiciales y a los laudos arbitrales, respectivamente, como presupuestos de eficacia.

Tal circunstancia, lejos de antojarse como una situación de refuerzo al laudo, se presenta como una redundancia inentendible e innecesaria para el derecho por los efectos que produce. Esto es porque, ese sólo hecho hace que a través de un fallo único se surtan efectos idénticos en su consecuencia, pero dispares dado su origen y, por tal, *inconfluibles* en un solo acto resolutivo. En otras palabras; mientras que el laudo puede obtener el grado de cosa juzgada y ser ejecutable porque la ley así lo determina tomando como base de la voluntad de las partes, la actividad del juez tiene un sustento constitucional. Por ello, no se puede entender que en un solo acto resolutivo confluyan al mismo tiempo los efectos de cosa juzgada y ejecutabilidad que la ley confiere a fallos dictados en ámbitos equivalentes, pero finalmente equidistantes. Tal circunstancia crearía una resolución siamesa paralizada por el obrar en su interior de fuerzas jurídicas iguales, pero paralelas y por tal irreconciliables. Lo anterior permite adoptar un principio básico: una resolución puede ser laudo, o sentencia, pero no ambas en una sola, pues colisionarían en un mismo acto dos instituciones que son de diferente naturaleza.

Lo anterior cobra mayor sentido cuando se repara en el hecho de que la ley concede al laudo fuerza ejecutiva una vez que ha superado el auscultamiento judicial, precisamente por la ausencia de las facultades de imperio del Estado en el árbitro.

Por su parte, las sentencias judiciales cobran esa característica por el sólo hecho de cumplir los requisitos que la ley les exige para que causen ejecutoria [por ejemplo los arts. 354, 355, 356, 357, 407 Frac. I, y 614 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de 24 de febrero de 1943]. Para el caso, la resolución brindada por un juez-árbitro se quedaría en un punto medio donde forzosamente se verían confluir efectos que la ley separa y distingue para un caso y otro, y por tal, *inconfluentes*, aun a pesar de tener los mismos efectos cuando son verificados en sus respectivos ámbitos. De modo que la reacción del derecho frente a esa resolución sería errática y confusa, pues sería en extremo difícil la determinación del régimen de ejecución aplicable –el correspondiente a las sentencias judiciales o el aplicable a los laudos arbitrales–.

4. La vulneración del principio de independencia de los árbitros por la actuación del juez-árbitro

La independencia de los árbitros consiste en estar desprovisto de todo vínculo con las partes, los otros árbitros, e incluso de la institución arbitral (Lepervanche, 2011). En México, la Constitución en el art. 17 consagra el derecho de acceso a la justicia a través de los tribunales que estarán expeditos para ello. En ese sentido, el juez tiene un compromiso con la sociedad en general, pues, si bien es cierto que la jurisdicción del Estado se activa solamente por el ejercicio de la acción, también lo es que la Carta Magna establece un vínculo estable y permanente entre el juzgador y cualquier miembro de la sociedad, traducido en el hecho de que jueces y magistrados deben garantizar –siempre que acudan a él las partes– el acceso del ciudadano a la justicia mediante una actividad pública denominada proceso judicial.

Entonces, el problema de independencia se suscita porque el magistrado que tiene un compromiso permanente por mandato constitucional y preadquirido con cualquier miembro de la sociedad, al momento de actuar en el ámbito privado como árbitro realizando actos de equivalente jurisdiccional altera el orden impuesto por la Constitución, porque el acto que realiza es de similar naturaleza al mandado de brindar un servicio público de administración de justicia, lo cual genera una coexistencia no autorizada por el Derecho.

Así, pues, el juez que actúa como árbitro en aras de hacer justicia incurre en un acto injusto, ya que desatiende el mandato constitucional de ejercer de forma exclusiva y bajo los límites legales el poder con el cual está investido, del que, además, no puede separarse por voluntad personal cuando emite actos de juicio vinculantes. Por lo que debe concluirse que un juez en funciones, dado el compromiso adquirido previamente con la sociedad, está impedido aceptar el nombramiento de árbitro toda vez que carece de legitimidad para juzgar en foros privados.

5. Incompatibilidad de la cualidad de juez y árbitro en la persona investida con la judicatura

Arellano García señala que, desde un punto de vista formal –aquel que atiende a la actuación del Estado–, todo lo que hace el poder judicial se considera función jurisdiccional. Así, adoptando un criterio subjetivo, todo lo que haga el juez –cuando su actuar consiste en resolver la *litis*– será de la misma naturaleza (Arellano, 2003). Ello incide directamente en la posibilidad de que el juez desvíe su actividad del ámbito público a rubros de equivalencia jurisdiccional dentro de un canal privado, porque, como ya se dijo, ninguna autoridad judicial puede delegar a otra corporación o persona, pública o privada, su función, dado el interés público en torno a ella salvo en los casos establecidos en la ley.

Lo anterior es, porque el juez tiene el deber fundamental de desempeñar las actividades inherentes a su función (Chiovenda 2000): conocer de las controversias que se le presenten y emitir el fallo correspondiente. Deberes irrenunciables dada la utilidad pública que aportan. De ahí la prohibición constitucional⁵ [art. 101] para desempeñar cualquier otro cargo o empleo, salvo los tasados por la misma Norma Suprema.

En ese sentido, el hecho de que un magistrado actúe como árbitro privado se traduce en la renuncia expresa de las facultades que originalmente le corresponden, pues mientras que los actos del magistrado corresponden al Estado, los realizados por el árbitro corresponden al ámbito privado. Entonces, la exclusividad que impone la constitución a la persona del juez para desempeñar solamente la función judicial impide que el sujeto pueda determinar libremente la naturaleza de sus actos como parte, o no, de la manifestación del poder del Estado. En otras palabras, la ley determina el encuadramiento de los actos del juez dentro de lo público, y en eso nada tiene que ver la voluntad o inclinaciones del funcionario judicial.

La aceptación del magistrado al cargo de árbitro atenta directamente contra confianza que confiere su investidura, toda vez que con esa conducta incurre en una especie de privatización su actividad. La mera propuesta de las partes para que un juez se desempeñe como árbitro no es censurable jurídicamente, pues se trata de una conducta no prohibida por la ley. Sin embargo, es inentendible para el derecho cuando tal acto es consentido por el servidor público, ya que encierra una renuncia flagrante al desempeño de su actividad –en la esfera pública– característica esencial de su actuar como parte del Estado.

Hasta el momento no se tiene noticia de disposición legal en México que autorice expresamente a jueces y magistrados para actuar como árbitros privados. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las autoridades solamente tie-

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de Febrero de 1917.

nen las atribuciones que la ley les confiere, mismas que no podrán ser prorrogadas por las partes. Por ello, la resolución de una controversia en arbitraje por parte de un servidor público –haciendo referencia al gobernador de un Estado– no puede ser considerada como obra de autoridad (trabajo, incapacidad constitucional de los gobernadores, como árbitros en materia de..., 1939)⁶. Sin embargo, la actividad fundamental del poder ejecutivo no consiste en la resolución de controversias jurídicas, por lo que su actuación en calidad de árbitro no puede ser confundida con su actividad normal. Sin embargo, la actividad del juez no sigue la misma suerte. Tomando en cuenta el mandato constitucional que *per se* obliga al juez a ejercer la jurisdicción –en los casos de procedencia– y la existencia simultánea de una cláusula arbitral capaz de excluir esa jurisdicción, el resultado es una confusión entre el deber jurisdiccional y la disponibilidad de la controversia privada por las partes al momento en que ese juez-arbitro emite el fallo vinculante. Así, la actualización de dos figuras que igualmente hacen justicia, el juez por mandato de ley y el árbitro por mandato volitivo, hace que se produzca una colisión entre dos actividades que se excluyen entre sí, lo cual neutraliza la actividad para dejar sin efecto el instrumento resolutivo.

En conclusión, la cláusula arbitral excluye la jurisdicción del juez al servir como fundamento para la excepción de incompetencia (Cremades, 1975). De ese modo, la calidad de juez es suficiente para excluir la posibilidad de que en el mismo individuo confluya la calidad de árbitro, porque ostentar dos investiduras que cumplen la misma función –y que adicionalmente una excluye a la otra– es redundante, inentendible para el Derecho y, por tal, incompatible. De esa manera el ejercicio de la jurisdicción a partir de la confluencia de dos competencias: la judicial y la arbitral en una misma persona es un contrasentido que resulta desafortunado a los ojos del ordenamiento jurídico.

6. La intervención de los jueces estatales, en calidad de árbitros, como causal de nulidad o inejecución del laudo por la vulneración del orden público

Un laudo que atenta contra el orden público debe ser declarado inválido de conformidad con el art. 1452.II *in fine* del Código de Comercio mexicano, de 13 de diciembre de 1889, o inejecutable según el art. V.2.b de la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, hecha en Nueva York en 1958. Coincidimos con Gonzalo Quiroga en la dificultad de determinar de forma clara, concisa y concluyente lo que debe entenderse por orden público (Gonzalo 2003). Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, refiriéndose a la aplicabilidad de los preceptos antes citado, ha deter-

⁶ Para una fácil localización de la tesis jurisprudencial citada véase [TA]; 5a. Época; 4a. Sala; S.J.F.; Tomo LXII. p. 1148.

minado que “*la noción de orden público tiene como marco de referencia, nacional e internacional, la institución de arbitraje a la que no puede frustrar, alterar u obstaculizar en su misión y exige una precisión en cuanto a su definición, alcance y contenido, porque sólo de esa manera puede esclarecerse en qué casos y bajo qué condiciones resulta pertinente su aplicación*”(orden público. Principio proarbitraje y reconocimiento de la autonomía de la voluntad para ponderar la nulidad del laudo arbitral interpretación del artículo V, punto 2, inciso B), de la convención sobre el reconocimiento y ejecución de sentencias... 2010)⁷. Por ello, el intento estará enfocado en determinar que la actuación del juez, en calidad de árbitro, atenta en contra de reglas irrenunciables por el Estado en su faceta reguladora de las decisiones arbitrales.

El sólo hecho de que las partes designen a un juez en funciones como árbitro privado no encierra violación alguna a los límites de la autonomía de la voluntad, dado que esa designación no surte efectos jurídicos inmediatos y su relevancia en el derecho no sobrepasa los límites de una mera expectativa jurídica mientras que no obra aceptación por el juez-árbitro. Esto es porque la naturaleza contractual del convenio arbitral hace necesaria la aceptación de árbitro (González, 2008). Así, hasta el momento en que se suscita la controversia y el juez-árbitro acepta el encargo, el convenio arbitral comienza a desplegar plenamente sus efectos jurídicos y por consecuencia se inhibe la competencia que permite al juez desempeñar su jurisdicción. Hasta ese instante, pues, se puede hablar de actos perceptibles en la realidad jurídica, donde el juez acepta la inhibición de su propia competencia para ejercerla de forma privada, lo cual, si bien, no puede ser separado de la conducta propositiva de las partes. El juez en su actuar ignora el mandato de exclusividad su desempeño profesional al ámbito judicial que dispone la Ley [art. 101 Const.], por lo que su conducta se vuelve cuestionable ante la inobservancia del principio *in obscuris veldubiis id est sequendum, quod legibus non sitcontrarium* [en las cosas oscuras y dudosas debe seguirse lo que no sea contrario a las leyes].

Antes quedó justificado el interés público de la actividad jurisdiccional. Al respecto, la jurisprudencia mexicana ha entendido que la noción de interés público se traduce en la existencia de normas imperativas que por su naturaleza no pueden ser derogadas por los particulares, ya que defienden el interés de estos pero también el del Estado, por lo cual, es válido atribuir ese carácter a las normas que disponen, regulan y limitan la actividad jurisdiccional (orden público. Su coción y contenido en la materia civil 2010).

Antes se dijo que el juez al aceptar la designación de árbitro y dictar el laudo correspondiente desplaza el ejercicio de su jurisdicción a un plano privado, igno-

⁷ Para una fácil localización de la tesis jurisprudencial citada véase [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Mayo de 2011. p. 1241.

rando de esa forma el precepto constitucional que le impone la obligación de garantizar la existencia de tribunales expeditos para hacer justicia a los justiciables [art. 17]. Ahora bien, también se ha señalado que esa disposición, al ser de interés general, es irrenunciable e intransferible –por el juez– dada la prohibición de la autordefensa, es decir, si el Estado prohíbe dicha autotutela, también debe garantizar un mecanismo compensatorio para acceder a la justicia. Tal circunstancia hace que la disposición constitucional que comento sea una norma imperativa indisponible para el juez, pues, además, se configura como una norma de orden público toda vez que la administración de justicia es una actividad fundamental de equilibrio social en todo orden jurídico. Lo anterior hace concluir que el actuar del juez como árbitro, aunque exista previo consentimiento de las partes, viola normas imperativas de orden público.

Además, según el Código Civil Federal, de 31 de agosto de 1928 [art. 6], la voluntad de las partes no puede eximir la inobservancia de la ley cuando afecte al interés público o los intereses de terceros. En el caso que nos ocupa, la aceptación del juez es el acto final que pone en marcha los efectos jurídicos de la cláusula arbitral propuesta por las partes. Pero eso no desvanece el hecho de que el efecto es causado por la implicación previa de la voluntad de las partes, sobre todo si se atiende al principio *privatorum conventio juri publico non derogant* [las convenciones de particulares no pueden derogar el derecho público] y en este caso la conducta de las partes no es ajena a la aceptación del juez del nombramiento de árbitro, lo cual, en primera instancia, genera la consecuencia, *isdamnumdat, quijubetdari* [causa el daño el que lo manda]. De esa forma, el art. 6 del Código Civil Federal debe ser entendido en el sentido de que ni las partes, ni terceros por voluntad de estas, quedan exentos del cumplimiento de la norma imperativa.

En ese sentido, jurisprudencialmente se ha determinado que “*el orden público constituye un límite en el uso y goce de los derechos fundamentales de los particulares. Se trata de una limitación genérica impuesta desde la constitución pero que también atañe a los que derivan de los derechos y libertades privadas y públicas de otros particulares con lo que eventualmente se entra en contacto*” (orden público. Es el límite a la libertad contractual derivado de los valores más importantes que recoge el orden jurídico y requiere de la ponderación judicial 2010). Si bien eso es cierto, también lo es que, los actos de las partes tendientes a nombrar al juez como árbitro privado sólo tendrán relevancia social y jurídica hasta la aceptación de este. Lo anterior, indica que la violación del orden público se dará con la verificación real de una conducta compuesta tanto por la conducta de las partes –que induce la violación– y la aceptación del juez-árbitro que es el acto que realmente define la violación. En ese sentido los laudos que atentan contra el orden público incurren nulidad o inejecución en todas las jurisdicciones (Tweeddale y Tweeddale, 2007).

7. Conclusiones

Una vez elaborada la panorámica jurídica sobre el juez y su función se puede concluir que se trata de una actividad que sirve para regular la convivencia pacífica y ordenada en sociedad, por lo cual es considerada de interés público. Lo anterior, es un precedente que permite afirmar la indisolubilidad entre la investidura judicial y la persona que la ostenta, porque la sociedad espera en todo momento una impartición de justicia adecuada y correcta. De ahí la prohibición a jueces y magistrados para desempeñarse en otros ámbitos laborales, salvo las excepciones expresamente contenidas en la Ley. También se pudo determinar que se trata de una norma imperativa de orden público y que su inobservancia conlleva la nulidad de los actos ejecutados.

Ahora bien, dada la naturaleza subsidiaria de la actividad que realiza el árbitro respecto de la función judicial, así como la respectiva regulación legal de la función arbitral y la judicial, además de los efectos jurídicos y regímenes de ejecución que la ley contempla respecto de las sentencias judiciales y los laudos arbitrales, se ha determinado que la confluencia del juez y árbitro en un solo individuo daría como resultado una sentencia definitiva de carácter híbrido con consecuencias jurídicas *inconfluibles* en una misma resolución. Con ello, se hace referencia a la reproducción de la cosa juzgada y la ejecutabilidad de dos sistemas de justicia diferentes en un solo instrumento resolutivo. Por tal motivo, con la existencia de esta clase de laudos se origina un esquema redundante e inentendible para el derecho que, en todo caso, sobrecargaría de efectos jurídicos la resolución final con consecuencias funestas, pues el ordenamiento no respondería ante el instrumento resolutivo por la imposibilidad de atribuirle una naturaleza jurídica bien definida.

Por lo anterior, y tomando en cuenta que la aceptación de un juez para actuar como árbitro atenta contra el principio de independencia privándolo de legitimidad para juzgar en esos casos, se pudo concluir que es incompatible la calidad de juez y árbitro en una misma persona, pues implica una vulneración al orden público consistente en la desviación de la función judicial que constitucionalmente tiene que desempeñar de forma exclusiva. Así, se genera un principio consistente en que todos los laudos dictados por un juez en funciones incurren en las causales de nulidad y denegación al reconocimiento y ejecución del laudo arbitral consistente en la vulneración al orden público, contenidas, respectivamente, en el Código de Comercio mexicano y en la Convención de Nueva York de 1958.

Trabajos citados

Arellano, C. 2003. Manual del abogado. México: Porrúa.

Basave, A. 2000. Estructura y sentido de la judicatura: Funcion y misión del juez. San Nicolás de los Garza: Universidad Autónoma de Nuevo León.

- Calamandrei, P. 1996. *Derecho Procesal Civil*. México: Editorial Pedagógica Iberoamericana.
- Carnelutti, F. 2000. *Instituciones de derecho procesal civil*. México: Oxford.
- Cremades, B. 1975. *Panoramica española del arbitraje comercial internacional*. Madrid: Marcial Pons.
- Chiovenda, G. 2000. *Curso de derecho procesal civil*. México: Oxford.
- Fernández, J.C. 2008. *Tratado del arbitraje comercial en América Latina*. Madrid: Iustel.
- García, E. 1999. *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa.
- González, F. 2008. *El árbitro*. México: Porrúa.
- Gonzalo, M. 2011. "Métodos alternos: Una justicia más progresista y universalizada". Pp. 41-67 en *Métodos alternos de solución de conflictos: Herramientas de paz y modernización de la justicia*, editado por M. Gonzalo, F. J. Gorjón y A. Sánchez. Madrid: Dykinson.
- . 2003. *Orden público internacional en el marco de la globalización comercial: Arbitrabilidad y Derecho aplicable al fondo de la controversia internacional*. Madrid: Dykinson.
- Gorjón, F. J. y J. G. Steele. *Métodos alternativos de solución de conflictos*. México: Oxford.
- Lepervanche, C. 2011. "Algunos apuntes sobre la independencia e imparcialidad de los árbitros en el arbitraje comercial". *Revista del Club Español de Arbitraje* 31.
- Merino, J. F. y J. M. Chillón. 2006. *Tratado de Derecho Arbitral*. Navarra: Aranzadi.
- México. 1939. "trabajo, incapacidad constitucional de los gobernadores, como arbitros en materia de". 1604/39 4ª Sala, Tesis aislada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de octubre de 1939.
- México. 2008. "libertad de trabajo. El artículo 66 de la constitución política del estado libre y soberano de Baja California, no viola dicha garantía constitucional". 204/2008 2ª sala, Tesis aislada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de agosto de 2008.
- México. 2010. "orden público. Es el límite a la libertad contractual derivado de los valores más importantes que recoge el orden jurídico y requiere de la ponderación judicial". 195/2010 Tesis Aislada, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, 7 de octubre de 2010.
- México. 2010. "orden público. Su noción y contenido en la materia civil". 195/2010 Tesis aislada, Tercer Tribunal Colegiado en Materia civil del Primer Circuito, 7 de octubre de 2010.
- México. 2010. "orden público. Principio proarbitraje y reconocimiento de la autonomía de la voluntad para ponderar la nulidad del laudo arbitral (interpretación del artículo V, punto 2, inciso B), de la convención sobre el reconocimiento y ejecución de sentencias". 195/2010 Tesis aislada, Tercer Tribunal Colegiado en Materia civil del Primer Circuito, 7 de octubre de 2010.
- Ortiz, G. I. 2000. *El compromiso de ser juez*. México: Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez, A. 2012. *La eficacia de los métodos alternos de solución de conflictos en España y México: Perspectiva integral de los acuerdos de mediación y los laudos arbitrales*. Universidad Rey Juan Carlos: Tesis Doctoral.
- Tweeddale, A. and K. Tweeddale. 2007. *Arbitration commercial disputes*. Great Britain: Oxford University Press.

Calidad en los servicios de bienestar en un contexto de crisis económica internacional

Quality in welfare services in a context of international economic crisis

Sotomayor Morales, Eva*, De la Fuente Robles, Yolanda**, García Domingo, Marta***, Grande Gascón, M^a Luisa****
y Alberich Nistal, Tomás*****

* Universidad de Jaén. esotoma@ujaen.es, ** Universidad de Jaén. ymfuente@ujaen.es, *** Universidad de Jaén. mgdoming@ujaen.es, **** Universidad de Jaén. mlgrande@ujaen.es y ***** Universidad de Jaén. alberich@ujaen.es

Abstrac:

The current work revises concepts of quality related to the needs welfare services in order to increase the life quality of citizens, analyzing how this conceptualization was affected by the world crisis. For this purpose, the concept of quality inside the social, health and vocational training environment was studied, so as the previous research, regulations and requirements which have led to the current assessment of quality in social politics, in order to consider the utility of those dimensions in a world crisis context.

Keywords: Quality, life quality, welfare services, crisis, social politics.

Resumen:

En el actual trabajo, se he llevado a cabo una revisión de los conceptos de calidad en los servicios de bienestar necesarios para el incremento de la calidad de vida de la ciudadanía, analizando la forma en que dicha conceptualización se ha visto afectada en el marco de una crisis económica internacional. Para ello, hemos estudiado el concepto de calidad en el ámbito social, de la salud y de la formación para el empleo, así como las investigaciones, normativa y disposiciones que han dado pie a la actual evaluación de la calidad de las políticas sociales, con el propósito de reflexionar acerca de la utilidad de dichas dimensiones en el contexto de una crisis económica internacional.

Palabras clave: Calidad, calidad de vida, servicios de bienestar, crisis, políticas sociales.

Article info:

Received: 20/09/2012 / Received in revised form: 10/12/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.8>

INTRODUCCIÓN

A través del presente trabajo, se pretende hacer una revisión de los aspectos relacionados con la calidad de las políticas sociales en España, analizando si dicha concepción de la calidad en los servicios de bienestar, es adecuada en los actuales tiempos de crisis, en los que se están sucediendo importantes procesos de reconversión de conceptos. En concreto, hemos analizado la evolución de experiencias innovadoras de calidad en cada uno de los tres contextos objeto de análisis: servicios sociales, formación e inserción profesional y salud, por ser estos los tres pilares básicos en el incremento de la mejora de los niveles de vida de la población en el contexto de los países industrializados. A su vez, revisaremos el enfoque de calidad que guía las políticas en estos 3 pilares de bienestar, destacando las similitudes y diferencias entre los mismos.

Para ello, hemos partido de la idea de que la calidad e innovación aplicada en un contexto de crisis económica, goza de particularidades que la dotan de una especificidad que torna, en parte, obsoletos a la mayoría de indicadores y medidas de calidad, los cuales no contemplan nuevos factores exclusógenos y nuevos colectivos en riesgo, así como los conceptos de nuevas estrategias de los hogares y alternativas a medio y largo plazo y nuevas situaciones de emergencia social. De ahí que nos centremos en el contexto actual, provisto de las particularidades a las que se irá haciendo referencia a lo largo del presente artículo.

En definitiva, creemos de extrema importancia aportar criterios de calidad e innovación a este nuevo contexto social, por lo que la presente comunicación tiene como principal pretensión lograr un avance en el conocimiento de la calidad de las políticas sociales en el contexto de crisis económica. Se pretende aportar conocimiento sobre la medición de la calidad en España y de los criterios de calidad que generan valor, de manera que sea una herramienta accesible y estructurada de consulta y apoyo a la elaboración de políticas sociales, proyectos de intervención y prácticas de inclusión social para Administraciones Públicas y agentes sociales en general, teniendo en cuenta, en todo momento, las particularidades que lleva aparejadas el factor crisis. Para ello, se tendrá en cuenta como variable matriz, la observación de las experiencias innovadoras y de calidad que están generando valor para la inclusión social en la actual situación de crisis económica y se delimitarán los elementos claves para la calidad en estos contextos adversos.

De igual manera, creemos importante destacar que el origen del trabajo ha sido la participación en una acción preparatoria del Séptimo Programa Marco de un grupo de investigadores de la Universidad de Jaén, con un enfoque multidisciplinar de las ramas de Sociología, Trabajo Social, Salud y Ciencias Políticas¹.

¹ Identificador FP 7-SSH- 2011-3.

DESARROLLO

1. Evolución del concepto de calidad en las políticas sociales

La calidad ha estado presente a lo largo de la historia, pero la concepción de base se ha modificado sustancialmente, experimentándose una evolución notoria del concepto, fines y principios inspiradores de la misma. De este modo, lo que surgió como una acción de mero control, ha evolucionado hasta constituir un conjunto de estrategias que va mucho más allá.

Por otra parte, la definición del término calidad comporta una dificultad significativa motivada, principalmente, por el desdibujamiento de su significado debido a su amplia difusión, atribuyéndosele una gran variedad de matices que encierran sentidos múltiples y diversos (Medina, 2011).

En un esfuerzo por definirlo, cabe concebir la calidad en los servicios de bienestar como un proceso que tiene su punto de partida en la recepción de demandas o detección de necesidades y finaliza con la ejecución y evaluación de respuestas orientadas a la satisfacción de las mismas. La introducción en la agenda pública de la calidad en los servicios sociales, la formación e inserción profesional y la salud, es relativamente reciente.

La calidad de los sistemas de bienestar se enmarca en la promoción de los Derechos Humanos y la protección de los intereses de los ciudadanos, interpretados tomando como valores superiores los establecidos en la Constitución Española –en particular, en su Título I: De los Derechos y Deberes Fundamentales– así como en el resto de ordenamiento jurídico, Tratados y Declaraciones Internacionales –En especial, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948–. En este sentido, reconocidos teóricos proponen la implantación de sistemas de gestión de calidad que incluyan los Derechos Humanos entre sus indicadores, como remedio para evitar el riesgo de un deterioro progresivo de la calidad en los servicios.

Tal y como se pone de manifiesto en el Plan Estratégico para el Fomento de la Cali-

Acrónimo: Innoserv.

Nº 290501)

Cooperation Programme/ Theme 8/ Socio-economist Sciences and Humanities (SSH). Dirigido por el Profesor Thomas Heidenreich, Hochschule Esslingen (Germany) con la participación de 9 universidades europeas. Universidades Participantes: Universidad de Esslingen (Alemania); Universidad de Viena (Austria); Universidad de Jyväskylä (Finlandia); Universidad Vechta (Alemania); Universidad de Plymouth (Gran Bretaña); Universidad Karola Marcinkowskiego w Poznaniu (Polonia); Universidad Jönköping (Suecia); Universidad de Northwestern Switzerland (Suiza); Universidad de Jaén (España).

dad en las ONGs, la cultura de la calidad, que tuvo su origen hace ya varios decenios en la empresa privada, se ha ido introduciendo en la administración pública y, cada vez más, en el tercer sector, experimentándose un aumento de las exigencias de calidad y transparencia en la gestión. El Consejo de Europa (Council of Europe, 2007) y la Comisión Europea (European Commission, 2008 y 2011) constatan el creciente interés por la calidad de los servicios de bienestar. En esta línea, destaca el trabajo de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), que evalúa el conjunto de los servicios públicos, incluidos los del Estado de Bienestar, realizando estudios sectoriales que reconocen las diferencias significativas en la evaluación de los servicios según el sector considerado.

En la actualidad, el concepto de calidad incluye innovación, servicios de calidad y buenas prácticas. No obstante, hemos constatado que la mayoría de estudios sobre calidad se centran en el control y certificación de la calidad, así como en la gestión de los servicios. Para ello se basan en una serie de estándares preestablecidos, concebidos como un "conjunto de criterios aprobados o aceptados para medir y evaluar la gestión, provisión y calidad de los servicios y sus resultados" (UNICEF- World Bank 2003). En relación con dichos estándares, Smith y otros (1999) apuntan que los agentes implicados en la definición de los mismos deben ser las personas usuarias de los servicios, los trabajadores individuales, los líderes de los equipos y la organización. Sin embargo, nosotros vamos más allá, analizando la calidad de los servicios de bienestar en general, lo que incluye no sólo la gestión de la calidad de dichos servicios, sino la calidad total y la calidad de los programas sociales.

En general, podríamos afirmar que un servicio es de calidad cuando además de cumplir sus objetivos, lo hace eficientemente y satisface al cliente. De este modo, en los sistemas de bienestar que se están abordando, existen tres condiciones que tienen que ver con los principios rectores que guían el diseño de los servicios. En primer lugar, que los servicios deben ser capaces de generar y propiciar mayores cotas de autonomía personal e independencia a las personas y grupos. En segundo lugar, que deben favorecer la integración de éstas evitando la segregación, fomentando la inclusión social y favoreciendo las relaciones entre diferentes grupos sociales. Y en tercer lugar, que deben generar bienestar individual y hacer que las personas, habitualmente en situación de especial vulnerabilidad, se sientan más incluídas.

Además de estas consideraciones de partida, no podemos olvidar indicadores de gran relevancia y peso para lograr servicios de calidad, entre los que destacan: los modelos organizativos existentes en los centros y los servicios, la formación y cualificación de los profesionales y la calidad del empleo, el diseño de cartas de servicios, cartas de derechos y guías de buenas prácticas, la creación de servicios de calidad e inspección de servicios, el establecimiento de planes anuales de inspección y planes de mejora, la progresiva introducción de sistemas de gestión de la calidad en los centros, así como la implantación de normativa reguladora sobre criterios de calidad y acreditación.

La calidad debe tomar como eje principal, alrededor del cual desarrollar las actuaciones y prácticas innovadoras, las expectativas, demandas y necesidades reales de los destinatarios de su acción. Destacan dos principios fundamentales en los que se basan las políticas de calidad: Orientación al usuario y mejora continua (Modelo de gestión de calidad EFQM). No obstante, en las áreas de bienestar social, es imprescindible que en la promoción de recursos no convencionales y respuestas innovadoras se tenga en cuenta no sólo a la persona, sino la interacción de esta con su medio, teniendo en cuenta que el ser humano se inserta en un contexto social, político, económico, cultural e histórico que lo condiciona. En consonancia con ello, Medina y Medina (2010) perciben la calidad de la atención en los servicios sociales como “la capacidad que éstos presentan para dar respuesta a las necesidades sociales de referencia, de acuerdo con el nivel de desarrollo de los conocimientos científicos y técnicas aplicables a la utilización de los recursos disponibles –humanos, financieros, materiales y técnicos”. Es decir, teniendo en cuenta el contexto en el que se insertan.

Entre las conclusiones extraídas en el Seminario sobre Calidad de los Servicios Sociales Públicos, organizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2003), de las que se deduce la necesidad de orientar la intervención social hacia la satisfacción de los clientes y sus necesidades, así como la máxima adecuación de los servicios sociales de inclusión social, a la igualdad, a la accesibilidad del servicio y a la valoración del factor humano.

Como ya se ha señalado previamente, la gestión de la calidad ha pasado por diferentes etapas –orientada al producto, orientada al proceso, orientada al sistema, orientada hacia la gestión– hasta llegar a orientarse a la excelencia o calidad total, que apunta más allá de la calidad de los productos y de la eficiencia de los procesos, para fijarse en la organización en su totalidad. Es decir, el concepto de calidad de los servicios ha evolucionado desde el aseguramiento de la calidad de un producto o servicio, al concepto de excelencia, en el que se concibe la calidad aplicada a la gestión integral de la organización.

En esta línea, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad de la Administración General del Estado –en adelante, AGE–, que garantiza el compromiso de calidad en las Administraciones Públicas asumido en virtud de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, integra 6 programas de mejora de la calidad en los servicios de la AGE: Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios; Programa de cartas de servicios; Programa de quejas y sugerencias; Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones; Programa de reconocimiento; Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.

La Asociación Española para la Calidad, señala como principales modelos de calidad en la administración pública, los internacionalmente reconocidos ISO y EFQM. No obstante, debemos tener claro que se trata de sistemas que focalizan su atención en el establecimiento de un marco normativo de certificación. La certificación es definida por la Asociación Española de Normalización como la acción llevada a cabo por una entidad reconocida como independiente de las partes interesadas, mediante la que se manifiesta que se dispone de la confianza adecuada en que un producto, proceso o servicio debidamente identificado, es conforme con una norma u otro documento especificado.

La International Organization for Standardization (ISO) ha establecido tres normas internacionales básicas que introducen una nueva concepción de la gestión de la calidad aplicable a cualquier tipo de organización:

UNE-EN ISO 9000:2000, sobre fundamentos y principios de los sistemas de gestión de la calidad y vocabulario o términos empleados.

UNE-EN ISO 9001:2000, que establece los requisitos del sistema de gestión de la calidad de las organizaciones.

UNE- EN ISO 9004:2000, que proporciona directrices para la mejora de la calidad y el aumento de la eficacia y la eficiencia globales de la organización.

Según el modelo EFQM, los conceptos fundamentales de la Gestión de Calidad Total, serían: Orientación al cliente, relaciones de asociación, desarrollo e involucración de personas, procesos y hechos, mejora continua e innovación, liderazgo y coherencia en los objetivos, responsabilidad social, orientación hacia los resultados (EFQM, 1996).

No obstante, la calidad de las políticas públicas tiene una serie de particularidades que se pondrán de manifiesto a lo largo del presente trabajo. Además, como Pilliger (2001) concluye en su estudio para la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, no existe conformidad en la concepción de la calidad en los servicios de bienestar y existen diferencias entre los Estados miembros y entre los actores y grupos de interés implicados en la mejora de la calidad.

2. Dimensiones estructurales de evaluación de la calidad en las políticas de bienestar social

Antes de adentrarnos en este epígrafe, cabe mencionar que la mejora continua sólo puede alcanzarse a través de la evaluación, principio básico de la calidad, que ha de ser entendido como un proceso que supera al mero control. En este sentido,

y focalizado en el ámbito de los servicios sociales, aunque aplicable al resto de sistemas de bienestar objeto de análisis de este trabajo, se afirma que “En los procesos y sistemas de evaluación de los Servicios Sociales, nos parece clave retener la necesidad de combinar, como sugeríamos, indicadores y estándares de calidad técnica –vinculados a prescripciones normativas de carácter fisiológico, ético, científico, estratégico, técnico u operativo– e indicadores y estándares de calidad percibida –vinculados a la expresión directa de satisfacción de las personas y grupos interesados o implicados–. Posiblemente, la tradición de los Servicios Sociales estaba más basada en indicadores de calidad técnica y la influencia de la gestión de calidad ha llevado a dar más peso a los indicadores de calidad percibida” (Fantova, 2005)

Con carácter previo a la discusión de los resultados, a continuación se describe el contexto en el que nos ubicamos y los problemas estructurales subyacentes en el mismo. Para ello se realizará una breve descripción de la situación general de las políticas orientadas a incrementar el estado de bienestar en los ámbitos de Servicios Sociales, Salud y Formación e Inserción Profesional y las carencias existentes en cada uno de estos ámbitos, para posteriormente describir como se acrecientan en cada uno de ellos los problemas en la actual situación de crisis económica y financiera internacional, así como analizar las prácticas innovadoras que se han puesto en marcha para hacer frente a los retos de calidad en tiempos de crisis. Por último, para cada una de estas áreas, se señalan los distintos criterios de calidad que están siendo tomados en consideración y aplicados en la actualidad, para pasar posteriormente a una comparación entre ellos y a analizar su utilidad en un contexto de crisis.

En lo que respecta a la dimensión estructural de los servicios de bienestar relacionados con los *servicios sociales*, es necesario destacar que la actual crisis económica constituye un reto para la organización, fines y eficacia de los Servicios Sociales en España, ya que constituye un contexto especialmente adverso para la población en riesgo de exclusión social. Y más aún cuando todavía no se ha podido constatar el conjunto de los efectos que tendrá en los próximos años, ya que muchas de sus consecuencias actúan en los niveles estructurales y en el medio plazo. Muchas personas desempleadas tendrán dificultades para encontrar trabajo y se irá perpetuando su situación de indefensión, ya que irán agotando recursos y prestaciones. Parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país pueden perder su status de regularidad actualmente vinculado al empleo. Por último, también la precarización del empleo y la explotación laboral pueden intensificarse en los próximos tiempos, entre otros efectos.

Muchas de estas personas pasarán a ser prioritarias para los servicios sociales, que tratarán de prevenir procesos de desplome hacia situaciones de exclusión más perniciosas.

La complejidad del reto actual para los servicios sociales radica en, por un lado, ofrecer respuestas preventivas a la población en situación de vulnerabilidad articu-

lada en torno al mantenimiento de ingresos y la búsqueda de oportunidades formativas o laborales y mantener una línea de trabajo intenso y diferenciado con las situaciones más graves de exclusión social y, por otro, en identificar nuevas formas de exclusión social generadas en situación de crisis y anteriormente no identificadas. Además, nos encontramos en un proceso de reforma de los servicios sociales en los que la participación y escucha activa de la sociedad, canalizada a través de los Consejos como principales órganos de participación.

En este contexto, la incorporación de *calidad* es una exigencia ética para los sistemas de Bienestar Social, y en el caso de los servicios sociales se hace cada vez más necesario contextualizarlos ya que éstos tienen que ser valorados (medidos) con relación al contexto de los otros sistemas y eventos sociales. Con esta realidad, además, el contexto inmediato –el de los clientes del sistema– demanda cada día con mayor pujanza calidad en los Servicios públicos de Bienestar Social. En definitiva, en el actual contexto de cambio, la calidad de los servicios sociales ha de ser concebida como una prioridad que ha de ser asumida por las instituciones responsables de dichos servicios en aras a dar respuesta al derecho de la sociedad a recibir unos servicios de calidad.

Cabe señalar que, como afirma Barranco, “La cultura de la calidad está calando en la población y en la sociedad occidental de nuestro milenio. También los organismos internacionales están intensificando sus recomendaciones para que se implanten sistemas de planificación y evaluación de la calidad en las organizaciones de servicios sociales de bienestar social, públicos y privados” (Barranco, C. 2003). No obstante, la consolidación de la calidad en los servicios sociales es menor que en los ámbitos formativo y sanitario. El marco jurídico es diverso y disperso. En contraposición al ámbito sanitario –Ley General de Sanidad–, los derechos y prestaciones de los usuarios de los servicios sociales no están definidos, lo que da lugar a una mayor discrecionalidad de los criterios impuestos por la Administración e instituciones pertinentes.

En conclusión, la adopción por parte de las organizaciones prestadoras de servicios sociales de modelos de gestión de calidad en nuestro entorno está apenas planteada. Las experiencias y las reflexiones al respecto nos llegan fundamentalmente –aunque no únicamente– del ámbito anglosajón (Bengoa y Celorio, 1998; Connors, 1993; Dickens, 1995; Heras, 1997; Kelly y Warr, 1992; Lacasta, 1998; López-Arostegui, 1997; Mäntysaari, 1998; Martínez Moreno, 1997; Sacanell, 1994; Taylor y Vigars, 1993) y, por otra parte, tenemos también la referencia de las experiencias y estudios más próximos en campos como el sanitario, educativo, etc.

Entre las principales dificultades para implantar sistemas de gestión de calidad en el sistema público de servicios sociales, se encuentran: El perfil heterogéneo de los usuarios, los beneficios a menudo obtenidos a largo plazo, las diferencias entre las necesidades sentidas, demandadas y reales, el bajo nivel de exigencia de los usua-

rios, la falta de concienciación política en esta materia y la consecuente contención del gasto social, la exigencia de cumplir plazos que dificulta el establecimiento de una intervención personalizada y pormenorizada, la escasez de tiempo y sobrecarga de los profesionales, escasez de presión social ante la disminución de la calidad de estos servicios motivada por la falta de universalización de los mismos, el desconocimiento y estigmatización asociados a estos servicios que suponen una pérdida de legitimidad de los mismos.

Cabe señalar como dimensiones de la calidad de las prestaciones básicas de los servicios sociales la efectividad, la eficiencia, la accesibilidad, la aceptabilidad de la atención y la capacidad de los profesionales para aplicar los conocimientos científico-técnicos, entre otras.

En lo que respecta a la dimensión estructural de los servicios de bienestar relacionados con la *salud*, en la actualidad España cuenta con uno de los mejores sistemas sanitarios públicos del mundo. En este sentido la atención sanitaria se ha constituido como uno de los pilares básicos del Estado de Bienestar. Se caracteriza por estar financiado públicamente y por ser universal y gratuito, lo que ha hecho que se convierta en un instrumento de redistribución de la riqueza, mejorando la salud y la calidad de vida de toda la población.

Tal y como se establece en la *Ley General de Sanidad de 1986*, las competencias en materia de salud están transferidas en gran medida a las Comunidades Autónomas, que han ido creando servicios de salud autonómicos para organizar y planificar los servicios sanitarios en su territorio. De esta manera se asegura una mayor proximidad de la gestión sanitaria a la ciudadanía y se garantiza que los servicios sanitarios se caractericen por un acceso equitativo a las prestaciones y servicios sanitarios, un aumento de la calidad y una mayor participación de la ciudadanía.

Aunque España presenta unos indicadores de salud bastante buenos que demuestran la calidad de nuestro sistema de salud, siguen existiendo desigualdades e inequidades en el acceso y en el uso de los servicios sanitarios públicos, afectando en mayor medida a los grupos de población más vulnerables. La población inmigrante, las minorías étnicas, las personas en situación de pobreza y exclusión social, son algunos de los colectivos que tienen mayores dificultades para el uso de los servicios sanitarios.

Tal y como se señala en el Informe de expertos comisionados por la Presidencia española de la UE (2010): “en el propio sistema sanitario existe un margen de mejora para avanzar en equidad, promoviendo la redistribución de las oportunidades en salud, basando la provisión de servicios en la necesidad de atención, y no en la demanda, y mejorando la accesibilidad, la calidad y la efectividad de los servicios sanitarios teniendo en cuenta el criterio de equidad social”.

En las situaciones de crisis económica, el sistema sanitario público adquiere una importancia fundamental, ya que existe una relación directamente proporcional entre los niveles de salud de la población y el nivel de desarrollo de un país. La pobreza y la escasez de recursos económicos aumentan los problemas de salud de la población y además ésta dispone de menos recursos para afrontar las situaciones de enfermedad.

Según Sánchez (2010) los principales problemas que tiene la sanidad pública española que se están agudizando con la crisis son: problemas de financiación, que al estar transferidas las competencias a las comunidades autónomas ha ocasionado grandes diferencias entre las mismas; falta de cohesión de los sistemas públicos de salud de cada comunidad autónoma; poco desarrollo de políticas de salud; inexistencia de políticas profesionales; escasez de mecanismos de participación; y aumento de las privatizaciones de los servicios de salud.

Sin embargo, como indica Urbanos (2010), las situaciones de crisis económicas, como la actual, pueden suponer una gran oportunidad para llevar a cabo reformas estructurales en los servicios sanitarios destinadas a mejorar la salud de la población que en otros momentos no se habrían realizado. No obstante, esta crisis está afectando a los recursos públicos que se destinan a los servicios de bienestar, incluidos los sanitarios. El recorte en determinados servicios y prestaciones es muy diverso dependiendo de la comunidad autónoma de que se trate –al estar transferidas las competencias en salud– y en ocasiones se están produciendo grandes diferencias entre regiones, lo que está incidiendo en la construcción de infraestructuras, equipamientos sanitarios, dotación de recursos humanos, etc.

Cabe destacar la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que en su artículo 28 establece la obligatoriedad de las Comunidades Autónomas de garantizar la calidad de las prestaciones, abordando, asimismo, cuestiones para la humanización de la asistencia y para la mejora de la accesibilidad administrativa y de su confortabilidad. El Ministerio de Sanidad acreditará aquellos servicios de referencia, atendiendo a los criterios de calidad que para cada servicio se establezcan, y los reevaluará periódicamente.

En lo que respecta a la dimensión estructural de los servicios de bienestar relacionados con la *Formación y la Inserción Profesional*, la crisis económica, que comenzó en el verano de 2007 y que se intensificó a finales de 2008, ha tenido repercusiones negativas tanto en el plano económico como en el social. En consecuencia, Europa ha desarrollado múltiples medidas para poder activar una política eficaz de recuperación económica. Entre otras, a través del *Plan Europeo de Estabilización Económica* (2008) y con el objetivo de proteger el empleo y fomentar la iniciativa empresarial, se opta por la aplicación de políticas activas de inclusión y de “flexibilidad” integradas, centradas en medidas de activación, de reciclaje profesional y de mejora de cualificaciones y, especialmente en el caso español, de disminución de la

temporalidad y mejora de la estabilidad laboral. Se busca fomentar la empleabilidad, lograr la rápida inserción profesional de los trabajadores/as que hayan sido despedidos/as y evitar así el desempleo de larga duración. Las pretensiones de Europa a largo plazo es crear unas condiciones estables y previsibles a nivel laboral y empresarial que estimulen la confianza y faciliten la inversión futura. Se trata de paliar los efectos de la crisis en los trabajadores/as, hogares y empresariado que permitan crear un clima de confianza en Europa que estimule la creación y el mantenimiento de la inversión.

En España, los nuevos planes y medidas adoptados por el Gobierno (a partir de mayo de 2010 y en cambios ministeriales posteriores), incluyen la declaración pública de objetivos en dos ámbitos:

Una revisión “profunda y general” de los modelos de inserción profesional, políticas activas de Empleo, tanto estatales -antiguo INEM, actual SPEE- como de las CC. AA., y de la actual Formación Profesional.

Como ejemplo último de estos debates se realiza el Real Decreto-ley 3/2011 de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (BOE 19.02.11) que recoge algunas de las recomendaciones planteadas por los agentes sociales (ver en siguiente apartado).

Según las conclusiones de la Estrategia Europea para el Empleo y la Inclusión Activa, toda estrategia que persiga este fin, deberá seguir un enfoque integral basado en tres pilares: Apoyos a nivel de renta, estrategias activas de empleo y acceso a servicios sociales de calidad (biennial report, 2008: 46)

3. Indicadores, calidad y buenas prácticas en servicios de bienestar

Además, en el presente trabajo creemos conveniente destacar algunos de los estudios, normativas e indicadores de mayor relevancia utilizados para la evaluación de la calidad y buenas prácticas, así como algunas experiencias relevantes y prácticas innovadoras que contemplan indicadores relacionados con la innovación, la transferencia y el ajuste a las necesidades sociales emergentes, entre otras.

3.1. Servicios sociales: buenas prácticas, indicadores e iniciativas innovadoras de calidad

Nos encontramos con tres iniciativas de evaluación y fomento de buenas prácticas, dos a nivel nacional y otra en el contexto de la Organización de Naciones Unidas.

En primer lugar, el *Programa de selección de Buenas Prácticas para la Inclusión Social*, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005, 2006 y 2007)

la Universidad Pontificia Comillas y Departamento de Intervención Social de la Oficina Central de Cruz Roja Española.

También a nivel nacional, cabe mencionar los *Premios Imsero "Infanta Cristina"* de creciente relevancia en el ámbito que abordamos. Esta convocatoria de premios, en régimen de concurrencia competitiva, se incluyen Premios al Mérito Social y a la Calidad y Buenas Prácticas, entre otros. Estos premios tienen como objeto "galardonar a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se hayan distinguido por la prestación de servicios a las personas mayores o personas en situación de dependencia y sus familias cuidadoras; o por las aportaciones realizadas en materia de investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de la gerontología, de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; o por la captación fotográfica de instantáneas en los ámbitos de la realidad social; o por la realización de programas y servicios basados en la calidad de vida que constituyan buenas prácticas; o por la sensibilización o información social a través de los medios de comunicación social" (Resolución de 28 de mayo de 2010, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por el que se convocan los premios Imsero "Infanta Cristina" 2010).

En un contexto internacional, destaca el trabajo desarrollado en la iniciativa HABI-TAT, de Naciones Unidas, para la creación de una importante base de datos internacional sobre buenas prácticas en la intervención con problemas sociales, económicos y medioambientales en más de 140 países, con el apoyo de otras instituciones públicas y privadas. Esta iniciativa señala como Indicadores de buenas prácticas los siguientes:

- IMPACTO, demostrando mejoras tangibles en las condiciones de vida de las personas en cualquiera de las esferas temáticas propuestas.
- ASOCIACIÓN, para su desarrollo entre al menos dos de las siguientes entidades: Gobierno nacional y regional; Autoridades locales; ONG y OBC; Sector privado y Fundaciones; Organismos internacionales. Centros académicos y/o de investigación; Asociaciones Profesionales; Medios de comunicación; Líderes cívicos; Voluntarios.
- SOSTENIBILIDAD, manifestada en cambios duraderos en: Marcos legislativos, normas, ordenanzas o estándares; Políticas sociales y estrategias sectoriales con posibilidad de aplicación en otras situaciones; Marcos institucionales y procesos para la adopción de decisiones; Sistemas de administración y gestión eficientes, transparentes y responsables.
- LIDERAZGO Y FORTALECIMIENTO DE LA COMUNIDAD, a través de: Iniciativas que inspiren actividades innovadoras, fomenten cambios, incluyendo cambios en las políticas públicas; Fortalecimiento de la participación de los vecinos, asociaciones, comunidades; Aceptación e integración de la diversidad cultural y social; Posibilidad de intercambio, transferencia y aplicación de experiencias; Medidas adecuadas a las condiciones locales;

- **GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL:** iniciativas que acepten y respondan a la diversidad social y cultural, promuevan la igualdad y equidad social, por ejemplo en los ingresos, género y edad, condiciones físicas/mentales y reconozcan y valoren las distintas capacidades.
- **INNOVACIÓN Y POSIBILIDAD DE TRANSFERENCIA:** iniciativas que propongan formas de actuación innovadoras en su contexto y experiencias imitables o de las que se puede aprender.

Por otra parte, como práctica de calidad en el ámbito de los servicios sociales a nivel nacional, cabe señalar, por su carácter innovador y no convencional, los *Programas de Ayuda Mutua Intergeneracional a través del Alojamiento Compartido entre Personas Mayores y Estudiantes Universitarios en España*. Estos Programas de Alojamiento compartido a cambio de ayuda entre estudiantes universitarios y personas mayores, promueven la solidaridad intergeneracional, así como la cobertura de las necesidades latentes en ambos colectivos.

3.2. Salud: indicadores e iniciativas innovadoras de calidad

Entre los objetivos que se plantean por parte del Sistema Nacional de Salud español, además de la universalidad y la gratuidad en el momento del uso, se encuentra el de conseguir una asistencia sanitaria de calidad, eficiente y equitativa.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, *de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud* establece una serie de medidas para asegurar a la ciudadanía el derecho a la protección de la salud garantizando la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, entendiendo que la calidad debe incluir la incorporación de innovaciones seguras y efectivas y evaluación del beneficio de las actuaciones desarrolladas. En este sentido, todas las actuaciones del sistema sanitario, incluyendo los servicios públicos y los privados, deben tener asegurada la calidad, siendo uno de los elementos que configuran esta calidad, el registro de buenas prácticas. Se prevé asimismo la elaboración de planes de calidad periódicos.

El actual Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud del año 2010 recoge en una de sus estrategias el impulso de políticas sanitarias de salud basadas en las mejores prácticas con el objetivo de analizar y comparar información sobre políticas, programas y servicios de salud. También se destacan las conclusiones sobre los «Valores y principios comunes en los sistemas sanitarios de la Unión Europea» adoptado en junio de 2006.

Los principales indicadores para medir las tres dimensiones (calidad, B.P o innovación) en el ámbito que estamos abordando, son:

- Porcentaje de personas pertenecientes a grupos vulnerables que utilizan los servicios sanitarios en relación con la población en general.
- Número y tipo de medidas dirigidas a mejorar la captación de personas que tienen más dificultades para acceder a los servicios de salud.
- Morbilidad y mortalidad comparativa entre grupos de población.
- Nivel de salud percibida por los grupos vulnerables comparándola con la población en general.

Con respecto a buenas prácticas en el ámbito de la salud, existen algunas experiencias que han supuesto, en algunos casos, un avance en la atención sanitaria de la población, centradas en la observación, la denuncia y en la propuesta de alternativas a las situaciones de desigualdad e inequidad que están presentes en el sistema sanitario español. En este sentido podemos destacar las siguientes:

El Observatorio de Desigualdades en la Salud que, tal y como se recoge en su página web es un portal científico de acceso libre y gratuito especializado en Desigualdades en la Salud, desarrollado por el Programa Transversal de Desigualdades en la Salud y el Centro de Investigación Biomédica en red de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP) y dirigido al ámbito académico y científico a la sociedad en general. Su actividad se basa en el intercambio de información sobre desigualdades en salud en la red. Tiene los siguientes objetivos: crear un servicio de información virtual, en el que se recoja, sistematice y transmita información y documentación sobre desigualdades en la salud, referido fundamentalmente al estado español y a sus comunidades autónomas; establecer una plataforma electrónica de apoyo para la comunidad científica y profesional; y desarrollar contenidos y servicios dirigidos a la población en general que sirvan para difundir los resultados de los estudios e investigaciones llevadas a cabo.

Además del observatorio anteriormente mencionado, está el Observatorio de la salud de las mujeres que es un organismo de la Dirección General de la Agencia de Calidad del Ministerio de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Su fin es disminuir las desigualdades en salud por razón de género, promoviendo la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de salud y en los sistemas de salud. Realiza un informe anual sobre Salud y Género en el que se realiza un análisis de la salud de las mujeres en España. Además, elaborará recomendaciones para la práctica de los profesionales de salud y la investigación sanitaria.

Una importante red a nivel autonómico es la Redlsir, Red de Inmigración y Salud, creada por la Escuela Andaluza de Salud Pública y que cuenta con el apoyo de la Consejería de Salud. Tiene como objetivo general la mejora en la atención socio-sanitaria de las poblaciones inmigrantes. Como objetivos específicos pretende: apoyar la generación de conocimiento sobre inmigración y salud; generar entre los diferentes agentes el interés de trabajar “juntos” por un sistema sanitario que responda

con eficiencia a la diversidad cultural; reforzar la colaboración y el conocimiento entre las entidades; sensibilizar y formar a profesionales sanitarios y sociales de las necesidades socio-sanitarias, culturales y religiosas de la población inmigrantes, en particular del colectivo de niños, niñas y mujeres; proporcionar un espacio de debate multidisciplinar y de reflexión para conocer y compartir conocimientos y experiencias sobre el fenómeno de la salud en la inmigración; identificación de las tendencias futuras y posibles escenarios de intervención para favorecer la convivencia intercultural en salud; e identificar y contactar a todos los profesionales relevantes en el campo Inmigración y Salud en Andalucía dispuestos/as a colaborar.

Otra iniciativa que tiene como principales destinatarios a la población inmigrante es el Convenio de Colaboración en Materia de Salud Pública para el Colectivo Inmigrante. La Consejería de Salud, a través de la Fundación Progreso y Salud, elaboró un convenio para asegurar que todos los inmigrantes, independientemente de su situación administrativa, pudieran tener asegurada una atención sanitaria dentro del sistema público de salud andaluz. Este convenio fue firmado por la Consejería de Salud, sindicatos, asociaciones pro-inmigrantes y asociaciones de inmigrantes. El objeto del convenio es “preservar la salud individual de la población inmigrante en Andalucía y la salud de la Comunidad en la que se desenvuelven, incrementado la accesibilidad de dicho colectivo a la atención sanitaria a través del desarrollo de estrategias de captación y seguimiento de la asistencia y de participación en programas de salud”. El convenio, en la segunda estipulación, establece las obligaciones de las partes. Desde la Consejería de Salud hay un compromiso de “asegurar la atención sanitaria requerida a través de sus servicios de atención primaria y atención especializada” a los inmigrantes. Las ONG,s y sindicatos “se comprometen a contactar y acompañar y/o avalar al inmigrante en la entrada y salida del sistema sanitario”. En este sentido tienen encomendadas algunas actuaciones específicas como son: identificar las necesidades de salud de los inmigrantes, acompañar al inmigrante al centro sanitario, facilitar la traducción si fuese necesario, facilitar un documento donde se recoja la necesidad de atención del inmigrante y conseguir una adecuada coordinación con los servicios de salud para el seguimiento del tratamiento del paciente. Todas las partes se comprometen a fijar circuitos de atención sanitaria en los centros de referencia para cada caso. Con la puesta en marcha de los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía, el convenio quedó incluido dentro de los mismos, asumiéndose todas las actuaciones que se llevaban a cabo en el área socio-sanitaria.

3.3. Formación para el empleo e inserción laboral: indicadores e iniciativas innovadoras de calidad

Como Indicadores para medir las tres dimensiones (calidad, Buenas Prácticas e innovación) en la formación para el empleo e inserción laboral, destacan:

- Empleabilidad conseguida en cada programa. Estudio de las siguientes variables cruzadas:

Relación fondos invertidos / cursos emprendidos / n° de participantes / empleos-puestos realmente ocupados / mantenimiento en el empleo –situación en el tiempo/ ajuste empleo-nivel de estudios / satisfacción personal de los participantes.

- Modelos de coordinación administrativa interna (Empleo/Servicios Sociales) y externa (Administraciones/Tercer Sector/Empresas).
- Servicios de Empleo:
 - Número de técnicos de empleo.
 - Número de desempleados por técnico, según servicio público analizado.
 - Número de acciones emprendidas. Seguimiento: número de reuniones/entrevistas anuales realizadas por cada persona desempleada. Itinerarios personalizados de inserción laboral emprendidos. Seguimiento de los itinerarios emprendidos.
- Para medir la calidad del empleo, o lo que algunos llaman garantizar que se trate de un “trabajo decente”, se plantean los siguientes aspectos de medición: rasgos socio demográficos de la población; inserción laboral y distribución por sexo, actividad, etc; promoción de los derechos fundamentales en el trabajo: equidad y dignidad en el trabajo; ajuste empleo-nivel de estudios; protección social y seguridad.

En el Plan Nacional de Acción para la inclusión social del reino de España 2008-2010 se plantean los siguientes indicadores europeos y nacionales en el ámbito de “fomentar el acceso al empleo”, que es el que nos interesa:

- Tasa de paro de larga duración: porcentaje de parados que llevan 1 año o más en búsqueda de empleo sobre el total de la población activa.
- Personas que viven en hogares en los que no trabajan ninguno de sus miembros: proporción de niños de edad comprendida entre 0 y 17 años que viven en hogares donde no trabaja ningún miembro.
- Personas que viven en hogares en los que no trabajan ninguno de sus miembros: proporción de personas de 18 a 59 años que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, sobre el total de población del mismo grupo de edad.

Indicadores nacionales:

- Tasa total de paro: número de individuos en paro en proporción al total de población activa.

Fomento del empleo en el Sistema Público de Servicios Sociales. (Plan Concertado): número de usuarios que han accedido a un puesto de trabajo.

Otros Indicadores.

– **Calidad de la formación**

Indicadores:

- Empleabilidad conseguida. Relación fondos invertidos/cursos emprendidos/nº participantes/empleos-puestos ocupados/mantenimiento en el empleo; Ajuste empleo-nivel de estudios.
- Satisfacción de los participantes. Grado de satisfacción personal de los participantes; asistencia de los participantes;
- Formación de los formadores. Adecuación de las competencias de los formadores con el contenido de la formación; habilidades para el manejo de grupos.
- Eficacia de la formación: Aprovechamiento de los recursos invertidos; coordinación entre actividades; competencias de los participantes.
- Equidad de la formación: grado de acceso de población en riesgo de exclusión social a la formación; ajuste contenidos- nivel de capacidad; grado de adecuación de la formación a las personas en situación de dependencia y discapacidad.

– **Buenas prácticas en la formación**

Indicadores:

- Coordinación de las iniciativas formativas: nivel de difusión de las actividades; grado de conocimiento de otras iniciativas; ajuste entre unas acciones formativas y otras; adecuación con el contexto.
Eficacia de las acciones: adecuación de estas con las necesidades sociales y de mercado; duplicidad de las acciones.

– **Innovación de la formación**

Indicadores:

- Capacidad de ajuste a las necesidades sociales y de mercado; adecuación de la formación al contexto en el que se desarrolla; capacidad para detectar nuevas necesidades en el mercado laboral.

Con respecto a prácticas de calidad y centrándonos especialmente en aquellas relacionadas con la inserción laboral de colectivos desfavorecidos por diferentes

motivos (edad –jóvenes y personas de más de 45 años, discapacidad,...) o en situación de exclusión social, destacan experiencias positivas desarrolladas en Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo, Enclaves Laboral o Empleo con Apoyo.

Además, entre las consecuencias positivas de la implantación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia hemos de tener en cuenta el “éxito” en los niveles de colocación de mujeres en todo lo que tiene que ver con los puestos de trabajo vinculados a la asistencia personal que han surgido a raíz de la aprobación de la “Ley de Dependencia”. La formación de ayuda domiciliaria, empleada de hogar, asistente de geriatría, que han desarrollado muchas entidades de formación para el empleo han servido para que mujeres españolas con escasa cualificación, poca experiencia profesional y con edades comprendidas entre los 40-58 hayan accedido al empleo en el sector de la asistencia a personas en situación de dependencia. El debate está en la prolongación de la división sexual del trabajo y el reforzamiento de la figura femenina en el ámbito reproductivo ahora justificado en la salarización del mismo.

4. Integración de los criterios de calidad

En las páginas precedentes hemos pretendido dejar constancia de los criterios de calidad establecidos para los tres ámbitos prioritarios de las políticas de Bienestar Social: servicios sociales, salud y formación para el empleo, así como de las dificultades que en los tres ámbitos se han generado con la crisis económica internacional.

De manera sintética, se observa que la crisis ha generado una dificultad para los servicios sociales en cuanto a la ampliación de los colectivos y situaciones de emergencia social, lo que constituye una redefinición de la población diana y cierta incertidumbre en lo relativo a las necesidades del grupo de población recientemente incorporado al colectivo de excluidos.

En el ámbito de la salud, hay un problema claro de mantenimiento del modelo de prestación universal de servicios sanitarios, que conlleva un recorte de los servicios y una desigualdad de las prestaciones sanitarias a nivel territorial, además junto a un incremento de la morbilidad generada por el incremento de la pobreza.

En el ámbito de la formación para el empleo y la inserción laboral, la crisis económica ha generado un replanteamiento de los objetivos prioritarios que en la actualidad han tenido que centrarse en la paliación de los efectos de la crisis en los trabajadores, aplicando políticas activas de inclusión y de “flexiseguridad” centradas en la inserción laboral de cierta urgencia.

En definitiva, la crisis ha provocado un incremento de la población parada, excluida y con mayores necesidades de atención sanitaria, a la vez que se orienta a una política de bienestar social de urgencia, con recortes en servicios sanitarios, mayores necesidades de financiación para cubrir las situaciones de exclusión social y un redireccionamiento de las medidas de inserción laboral que se apoyan en un cambio sustancial del perfil de desempleado.

Ante este drástico escenario de imprescindible acercamiento de objetivos, se va generado una población diana y común para los tres ámbitos y ello necesariamente altera el significado de los términos de innovación, calidad y buenas prácticas que se ven profundamente afectados al evidenciarse un cambio en las prioridades de bienestar.

Por todo ello, se viene constatando que las prácticas innovadoras en los ámbitos de bienestar provocan un acercamiento de los tres ámbitos, generando la evidencia de la necesidades de construir políticas reactivas que operen de manera más inmediata y relevante con aquellos colectivos que presentan necesidades urgentes e inmediatas en los desempleados y colectivos con altas tasas de pobreza, y paro, con un debilitamiento de la salud derivado de las situaciones anteriormente mencionadas.

En este sentido, y como ejemplo de la necesaria coordinación de las tres áreas de bienestar analizadas en el presente artículo, destaca la Ley 39/2.006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, que, por su objeto y ámbito de aplicación, integra necesariamente aspectos relativos a servicios sociales, salud y formación, con la consiguiente necesidad de buscar criterios de calidad comunes.

En esta línea, hemos intentado aglutinar los indicadores más comúnmente empleados en cada uno de los ámbitos de bienestar social, al objeto de realizar una comparativa entre los mismos orientada a la búsqueda de lo que llamaríamos indicadores universales, así como a la delimitación de aquellos indicadores que únicamente se valoran en uno o dos ámbitos de los tres mencionados, denominaríamos a estos, indicadores parciales.

TABLA 1. INDICADORES DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE BIENESTAR

	<i>SERVICIOS SOCIALES</i>	<i>SALUD</i>	<i>FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL</i>
INDICADORES DE CALIDAD SEGMENTADOS	-IMPACTO -ASOCIACIÓN- COORDINACIÓN -INNOVACIÓN Y POSIBILIDAD DE TRANSFERENCIA -LIDERAZGO Y FORTALECIMIENTO DE LA COMUNIDAD -GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL -SOSTENIBILIDAD -RESPONSABILIDAD SOCIAL. -EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA -ACCESIBILIDAD.	-UNIVERSALIDAD Y GRATUIDAD -GRUPOS VULNERABLES - CAPTACIÓN DE PERSONAS QUE TIENEN MÁS DIFICULTADES PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS DE SALUD. - MORBILIDAD Y MORTALIDAD COMPARATIVA - NIVEL DE SALUD PERCIBIDA POR LOS GRUPOS VULNERABLES	-FORMACIÓN -EMPLEABILIDAD CONSEGUIDA. - SATISFACCIÓN DE LOS PARTICIPANTES. - FORMACIÓN DE LOS FORMADORES. - EFICACIA DE LA FORMACIÓN - EQUIDAD DE LA FORMACIÓN - NIVEL DE CAPACIDAD - COORDINACIÓN DE LAS INICIATIVAS FORMATIVAS. - CAPACIDAD DE AJUSTE A LAS NECESIDADES SOCIALES Y DE MERCADO - INSERCIÓN PROFESIONAL -INSERCIÓN SOCIOLABORAL Y DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE POBLACIÓN - PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LABORAL -AJUSTE EMPLEO-NIVEL DE ESTUDIOS
INDICADORES UNIVERSALES			
IMPACTO Y EFECTIVIDAD (OBJETIVOS Y LOGROS CONSEGUIDOS). PARTICIPACIÓN DE LOS COLECTIVOS VULNERABLES			
INDICADORES PARCIALES			
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y ASOCIACIÓN (NO SALUD) INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA (SOLO SERVICIOS SOCIALES) AJUSTE A LAS NECESIDADES REALES DEL CONTEXTO (SOLO EMPLEO)			

Elaboración propia.
Fuente: Hábitat (ONU), Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud, Informe sobre “Valores y Principios comunes en los Sistemas Sanitarios de la U.E (2006);” Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2008-2010).

Como puede observarse en la tabla anterior, los indicadores más empleados para valorar la calidad de las iniciativas o programas orientados a mejorar el bienestar son, por un lado, el impacto y la efectividad, es decir, el que cumpla con eficacia los fines propios para los que fueron proyectados, y por otro lado, la inclusión en cada ámbito de los colectivos vulnerables, como inmigrantes, personas en situación de dependencia, personas con dificultades de acceso a la formación, etc.

Sin embargo, no sólo debe valorarse la consecución de los objetivos y fines planeados por parte de las instituciones, sino que también es necesario prestar atención a la percepción de los propios beneficiarios en relación con dicho impacto, es decir, que los propios destinatarios de la acción de calidad la perciban como satisfactoria. De este modo, destaca como indicador el nivel de salud percibida por los grupos vulnerables y la satisfacción de los participantes en acciones de formación para el empleo e inserción profesional. Sin embargo, entre los indicadores de calidad en los servicios sociales reflejados a lo largo del presente artículo, no se encuentra la satisfacción del destinatario. Este hecho puede estar motivado por las dificultades a las que tiene que hacer frente el sistema de servicios sociales a las que hemos hecho referencia anteriormente en el epígrafe 3. En concreto, nos estamos refiriendo a las características propias de los servicios sociales relativas a la obtención de beneficios a largo plazo con mayor frecuencia que la obtención de los mismos de manera inmediata, la no coincidencia de las necesidades demandadas por el usuario con las necesidades sentidas por este y con las reales, el bajo nivel de exigencia de los usuarios y la escasez de presión social y el paternalismo que aún persiste en amplios sectores de los servicios sociales que tienden a infravalorar la opinión y exigencias de los propios beneficiarios de la acción.

En *servicios sociales* se utiliza también como indicador la *eficiencia*, lo cual puede deberse a la necesidad de maximizar los beneficios de los escasos recursos que tradicionalmente han existido en los servicios sociales.

No obstante, existen unos indicadores de gran interés para el impulso de las políticas sociales y eficacia en los ámbitos de bienestar social y que no son empleados de forma general. El primero es la coordinación y asociación entre instituciones, Administraciones y entidades para lograr la optimización conjunta de los logros. Ello es valorado en los servicios sociales y en el ámbito de la formación e inserción profesional, pero no tanto en el ámbito de la salud. El segundo es la innovación y la capacidad de transferencia de los resultados a otros ámbitos institucionales o geográficos que se emplea en los ámbitos de promoción social, pero menos en el resto. En tercer lugar, el indicador de calidad que valora los aspectos relacionados con la adaptación al contexto del proyecto de intervención, y que precisamente le otorga de un valor adicional en tiempos de crisis, no es considerado más que en los ámbitos relacionados con la inserción profesional, pero que creemos que es aquel que justifica la adaptación de las políticas de promoción del bienestar a los tiempos de crisis económica internacional.

CONCLUSIÓN:

La calidad en un contexto de crisis económica internacional

Nos encontramos en un contexto de crisis económica internacional que está dando lugar a un incremento en las desigualdades sociales, en el que, además del aumento de la vulnerabilidad, se está produciendo un debilitamiento de los vínculos sociales. En definitiva, estamos inmersos en una situación alarmante que requiere la puesta en marcha de actuaciones inmediatas y adaptadas a la coyuntura socioeconómica actual.

El incremento de las situaciones de exclusión social tiene su origen, principalmente, en el aumento de la tasa de desempleo, al que hay que sumar la contención del gasto social. No obstante, resulta necesario matizar que los recortes no han afectado exclusivamente al ámbito de lo social. El sistema sanitario, que hasta hace unos años era considerado uno de los mejores y más desarrollados sistemas a nivel mundial, también ha sido objeto de notorios recortes, llegando incluso a ponerse en cuestionamiento la universalidad e igualdad en el acceso a dichos servicios.

Consideramos que la calidad en las políticas de bienestar social sólo puede lograrse a través de una adecuada coordinación entre los distintos sistemas que tienen repercusión en el bienestar de la sociedad, como son los tres ámbitos objeto de análisis del presente artículo.

A nivel general, destacan las siguientes características de la crisis económica y social internacional en la que nos encontramos inmersos: Por otra parte, la emergencia social, con la consiguiente necesidad de premura en las actuaciones, que entra en colisión con la situación real de la economía española, caracterizada por la creciente contención del gasto público en general y, en particular, del gasto social. La disminución de los recursos conlleva una mayor dificultad de la puesta en marcha de programas públicos y privados, así como de las posibilidades de éxito de los mismos. Además, se observa una clara tendencia al empobrecimiento de los vulnerables, incrementándose la presencia de problemas estructurales y la gravedad de los mismos en zonas vulnerables. También surgen nuevas zonas sobre las que es necesario intervenir. Son las conocidas "Zonas con Necesidades de Transformación Social"². En definitiva, se acentúa el umbral que separa la normalidad/legitimidad de la anormalidad/patología, reflejando la distribución de espacios físicos, la tendencia al alejamiento de la realidad que viven las personas socialmente incluidas y las

² Zonas con Necesidades de Transformación Social de la Comunidad Autónoma Andaluza, se definen como aquellos espacios urbanos claramente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en los que sean significativamente apreciables problemas en las siguientes materias:

excluidas. En definitiva, una sociedad capitalista que funciona según una lógica de mercado en que los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres.

En este contexto, creemos positivo incentivar las iniciativas que propongan formas de financiación innovadoras. A la vez resulta fundamental el establecimiento de prioridades, primando los programas que estén directamente orientados a la resolución de las consecuencias de la crisis.

A las características señaladas del actual contexto de crisis, se une el carácter multifactorial de los problemas a los que hay que hacer frente- aglutinando a menudo las tres áreas objeto de análisis del presente artículo-, lo que indiscutiblemente supone la necesidad de fomentar la coordinación de los distintos sistemas de bienestar, caracterizados por una escasa tradición coordinadora. Se observan, por tanto, cambios en los indicadores de calidad en los servicios de bienestar que están motivados por la aparición de nuevos factores y necesidades, así como por el agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad.

Con respecto a la *salud* de la población, los expertos afirman que se ve afectada como consecuencia de la crisis, que produce importantes efectos sanitarios tanto a nivel físico como psicológico. El estrés, depresión, ansiedad, los cambios de hábitos alimenticios,... presentes en este contexto en crisis, hacen necesaria una intervención adaptada. Sin embargo, la sanidad no está preparada para atender los efectos psicosociales de la crisis. Entre las medidas que consideramos necesario impulsar para lograr una mejora de la atención sanitaria en relación con las consecuencias del contexto crítico en el que nos encontramos, estaría la sensibilización en atención primaria. Como ejemplo de ello, destaca la creciente sensibilización del médico de cabecera sobre la realidad de la violencia de género, indicadores y efectos, así como dolencias específicas. Al igual que se han logrado grandes avances en esta materia, al ser considerado un problema de salud pública, los efectos psicosociales y sanitarios de la crisis deben ocupar un papel prioritario en las consultas de atención primaria.

Con respecto al *empleo y formación para el empleo*, estimamos conveniente que los programas a desarrollar tomen como punto de partida la situación real del mercado de trabajo, para adaptarse a las carencias y necesidades del mismo. Nos enfrentamos a un mercado de trabajo deteriorado, que requiere la puesta en marcha de nue-

-
- Vivienda, deterioro urbanístico y déficit de infraestructura, equipamiento y servicios públicos;
 - Elevados índices de absentismo y fracaso escolar;
 - Altas tasas de desempleo junto a graves carencias formativas profesionales;
 - Significativas deficiencias higiénico sanitarias;
 - Fenómenos de desintegración social;
-

vas fórmulas y alternativas. Sólo así podremos lograr aumentar los niveles de inclusión real en el mercado laboral a través de las acciones de formación para el empleo.

A esto se une el fenómeno conocido como “pérdida del mañana”. Disminuyen los niveles de motivación hacia el cambio como consecuencia de las dificultades percibidas de que éste se produzca. Asumir el pesimismo imperante, hace que *te abandones a la suerte*. Como contraposición a esto, resulta necesario el impulso y fomento entre la población la satisfacción diferida. Es decir, la idea de que, en un contexto de crisis económica internacional, resulta necesario limitar el impulso inmediato en pro de la satisfacción futura. Durante décadas, la sociedad ha desarticulado este valor primando la satisfacción inmediata. Ahora es necesario continuar con la lucha y formación pese a que, según las estimaciones, los logros no se obtendrán a corto plazo, sino a largo plazo.

En lo que respecta a los *servicios sociales*, tenemos que hacer frente a distintos retos. El surgimiento de nuevas formas de vulnerabilidad en sectores de población hasta ahora incluidos, tiene como consecuencia la falta de conocimiento de los recursos sociales existentes por parte de esta población, así como prejuicios para solicitar ayuda por parte de los servicios sociales. Es decir, nos encontramos con sectores de población que, si bien requieren de la intervención y movilización de servicios sociales, no acuden a los mismos por la vergüenza que les supone la demanda de dichos recursos -prejuicios de estatus-. De ahí la necesidad de cambiar la concepción tradicional de los servicios sociales en que el usuario es el que demanda la ayuda, para pasar a un sistema de servicios en el que los programas o recursos son los que buscan al caso concreto. Ello requiere un verdadero esfuerzo y movilización por parte de los servicios sociales.

Además, nos enfrentamos a un contexto en el que se observa una evidente tendencia a la pérdida de vínculos sociales y a la eficacia de los mismos. Esta pérdida de vínculos no sólo hace referencia a la red familiar, sino que también se da un claro debilitamiento de la acción protectora de las entidades pertenecientes al tercer sector.

La articulación de iniciativas innovadoras de calidad, que tengan en cuenta las características particulares de este contexto y que impulsen la puesta en marcha de acciones coordinadas, podrá aumentar las posibilidades de éxito en los programas orientados a incrementar el bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Aguilar, M. Laparra, M. Corera, C. y Pérez, B. 2001. *Plan de Reordenación de la Atención Primaria en Navarra*. Gobierno de Navarra.

Aguilar, M.; Gaviria, M. y Laparra, M. 2003. *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Foessa.

- Alonso, J. M. y Gonzalo, B. 1997. *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Ander-Egg, E. y Aguilar, M. J. 1990. *Administración de programas de acción social*. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Arriba, A. Parrilla, J. M. y B. Pérez. 2008. "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social: reforma o cambio de imagen", en *Reformas de las políticas de Bienestar en España*, editado por L. Moreno. Madrid: Siglo XXI.
- Ballart, X. 1992. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Barranco, C. 2003. "La calidad en Trabajo Social desde la calidad integrada". Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante, 12: 79-102.
- Cabrera, Malgesini y López. 2002. *Un Techo y un Futuro: buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar*. Barcelona: Icaria
- Carbonero, D. 2010. Procesos e itinerarios de las personas sin hogar: Dificultades en la atención e intervención desde los servicios sociales y las políticas de bienestar social. IESA.
- Casado, D. 1995. "Acción social y servicios sociales". *Documentación social*, 101, 425-457.
- Casado, D. y otros. 1990. *Iniciativa social y Estado*. Barcelona: INTRESS.
- Casas. F. 2006. "Derechos humanos, calidad y servicios sociales". BITS.
- Connors, T. D. (ed.) 1993. *The nonprofit management handbook: operating policies and procedures*. New York: John Wiley & Sons.
- Consejo Europeo. 2009. Informe conjunto sobre Protección e Inclusión Social.
- Coulshed, V. 1990. *Management in social work*. London: Macmillan.
- Council of Europe. 2007. Report in user involvement in personal social services.
- Crainger, S. (ed.) 1995. *The Financial Times Handbook of Management*. London: Pitman.
- Denzin N. 1989. Strategies of Multiple Triangulation. The Research Act: A theoretical Introduction to Sociological Methods. New York: McGraw Hill.
- Dickens, P. 1995. *Quality and Excellence in Human Services*. Chichester, Wiley.
- Domenech, Y. y Giménez-Bartomeu, V.M. 2012. "Percepciones sobre la calidad de los servicios sociales de las personas jóvenes usuarias: utilidades para el diseño de estándares de calidad". *Revista de Estudios de Juventud* 97, 123-146.
- EFQM (European Foundation for Quality Management). 1996. *Autoevaluación basada en el Modelo Europeo para la Gestión de Calidad Total*. Bruselas.
- European Commission. 2008. First Biennial Report of social services of general interest. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2011. First Biennial Report of social services of general interest. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fantova, F. 1998. "Una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social", en *IX Congreso de Empresas y Calidad. Documentos de gestión, innovación y formación*. Barcelona, Fòrum Empreses de Qualitat, vol 2: 289-295.
- Fantova, F. 2005. "Tendencias y apuestas de gestión de calidad para los servicios sociales" CIES.

FEMCUT: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. 2001. Seminario sobre Calidad de los Servicios Sociales Públicos. Resultados y Conclusiones.

Galgano, A. 1993. *Calidad total: clave estratégica para la competitividad de la empresa*. Madrid, Díaz de Santos.

García, G. y Ramírez, J. M. 1992. *Los nuevos servicios sociales: síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Certeza.

Gardner, J.F. y otros. 1997. "Personal Outcomes as Measures of Quality", en *Mental Retardation*, vol 35, n° 4, agosto:295-305.

Giménez-Bertomeu. y otros. 2012. "La calidad en los servicios sociales de atención primaria desde la perspectiva de las personas usuarias". *Portularia*. 12, 61-71.

Heras, A. 1997. "El cliente o clientes en los servicios a personas y la medición de su satisfacción" (Comunicación en las Jornadas sobre calidad y evaluación de los proyectos sociales, 18-19 de diciembre), Bilbao.

Hernández, J. 2000. "Gestión de calidad en servicios sociales: Una aproximación a la calidad en el ámbito de la intervención social". *Cáritas*: 31-61.

Hyatt. E. 2001. "Editorial". *Ecological Indicators*, 1: 1-2.

Kahn, A. y Kamerman, S. 1987. *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid: Siglo XXI.

Kelly, D. y Warr, B. 1992. *Quality counts. Achieving quality in social care services*. London: Whiting y Birch.

Lacasta, J.J. 1998. "Calidad organizacional: el cambio en las organizaciones no gubernamentales" en *Siglo Cero*, vol. 29 (1), num. 175, enero-febrero, 5-13.

Laparra, M., Gaviria, M. y Aguilar, M. 1995: "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión", en *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur, editado por S. Sarasa y L. Moreno*. Madrid, CSIC.

Lopez-Arostegi, R. 1997. *Argumentos y primeros pasos para la implantación de sistemas que promuevan la calidad en el sector de los servicios sociales*. Bilbao: Fundación EDE.

Malgesini, 2003. *Buenas Prácticas en la Inclusión Social: Catálogo de Buenas Prácticas*. Madrid: Cruz.

Mäntysaari, M. 1998. "The risks of using TQM philosophy in developing the quality of social welfare services", en *Scandinavian Journal of Social Welfare*, num. 7, pp. 9-16.

Martínez, A. 1997. "Condiciones de calidad en servicios de apoyo a personas". Pp. 141-175 en *Gestión de Servicios de Apoyo a Personas*, editado por Fajardo, I. G. y otros. Valencia: Fondo Social Europeo/ADAPT.

Medina, E. 2011. *Evaluación de la calidad percibida en Servicios Sociales*. Murcia: Diego Marín.

Medina, M.E. y Medina, E. 2010. *Gestión de la calidad en Servicios Sociales*. Murcia: Diego Marín.

Merli, G. 1995. *La calidad total como herramienta de negocio. Una respuesta estratégica al reto europeo*. Madrid: Díaz de Santos.

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. 2010. *Hacia la equidad en salud: monitorización de los determinantes sociales de la salud y reducción de las desigualdades en*

salud. Informe independiente de expertos comisionado por la Presidencia Española de la UE. Disponible en: www.msps.es

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. 2010. *Plan de calidad para el Sistema Nacional de Salud 2010*.

Munday, B. *European social services: A map of characteristics and trends*. Consejo de Europa.

Munday, B. ed. 1993. *European social services*. Canterbury: European Institute of Social Services/University of Kent.

Orbea, T. 1997. "Educación e ISO 9000", en *Boletín de Estudios Económicos*, vol LII, 161, agosto: 353-378.

Peters, T. J. y Waterman, R. H. 1984. *En busca de la excelencia*. Barcelona: Folio. Madrid: Roja Española.

Peters, W. S. y Butler, J.Q. 1970. "The construction of regional economic indicators by principal components". *Annals of Regional Science*, 4: 1- 14.

Pilliger, J. 2001. *Quality in Social Public Services*. Luxembourg: European for the improvement of living and working conditions.

Sacanell, E. 1994. "El concepto de calidad en la gestión de los servicios sociales". *Zerbituan* 26: 63-88.

Sánchez, M. 2010. *La crisis y la sanidad pública*. Disponible en: www.attacmadrid.org. Consultado en enero de 2011.

Setien, M.L. 1993. *Indicadores Sociales de Calidad de Vida*. Madrid: CIS.

Smith, C., Simmons, L y Cunningham, G. 1999. *Quality assurance in social work: a standards and unit approach for agencies and practitioners*. London: National Institute for Social Work.

Solomon, E.S. y otros. 1980. "Unesco's policy-relevant Quality of life program" en VV.AA. *The Quality of life. Comparative Studies*. Sage Publications.

Taylor, M y Vigars, C. 1993. *Management and delivery of social care*. Harlow: Longman.

Tort-Martorell, X. 1998. "El nuevo modelo europeo. Cambios y utilidades", en *IX Congreso de Empresas y Calidad. Documentos de gestión, innovación, formación*. Barcelona, Forum Empresas de Qualitat: 228-231.

UNCHS/HABITAT. 1997. *Monitoring human settlements with urban indicators*. Nairobi: Global Urban Observatory-Centre for Human. Settlements (Habitat).

Unicef- World Bank. 2003. *Changing minds, Policies and Lives. Improving Protection of Children Europe and Central Asia. Improving Standards of Child Protection Services*. Florencia: Unicef- World Bank.

Urbanos, R.M. "La salud en todas las políticas. Tiempo de crisis, ¿tiempo de oportunidades?". *Gaceta Sanitaria* 2010; 24.

Contexto de la equidad en los servicios de salud

Context of equity in health services in Mexico

Karla Sáenz López* y Delia Téllez Castilla**

* Universidad Autónoma de Nuevo León. karla_sl@hotmail.com,

** Universidad Autónoma de Nuevo León. tellezdelia@yahoo.com.mx

Abstrac:

The health services offered by governments has on its agenda a topic of great importance that is equity, governments are torn between different formulas of coverage and services. This paper addresses the equity in health services from the viewpoint of social justice and public ethics.

Keywords: equity, health services, social justice.

Resumen:

El servicio de salud ofrecido por los gobiernos tiene en su agenda un tema de gran trascendencia que es la equidad, las administraciones públicas se debaten entre diferentes formulas de cobertura y servicios. En este documento se aborda la equidad en los servicios de salud desde el enfoque de la justicia social y la ética pública.

Palabras clave: equidad, servicios de salud, justicia social.

Article info:

Received: 18/10/2012 / Received in revised form: 07/12/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.9>

Introducción

La equidad en salud no es un tema que corresponda única y exclusivamente al sector médico, para lograr la anhelada equidad es necesario incluir los aspectos sociales, legislativos, políticos y económicos entre otros. No es tampoco un tema exclusivo de países pobres, ya que en los países ricos también puede haber inequidad en salud. Así que como veremos en este capítulo el tema es multidisciplinario e internacional. Si bien es relativamente reciente la inclusión de este tema en la agenda de los gobiernos, que cobró importancia mundial en ultimas fechas, no

son pocos los investigadores que están tratando de identificar, cuáles son los conceptos fundamentales que deben analizarse para lograr al menos disminuir las inequidades en salud y con ello aumentar la calidad de vida de la población, y que ésta pueda disfrutar de una vida con salud.

Si ningún país tiene como programa de gobierno la inequidad ¿porqué es tan persistente y generalizada la inequidad de salud? Si todos tienen como meta la equidad, independientemente de que sean países pobres, de medianos recursos o países desarrollados, porque no pueden conseguirla. Los organismos de la ONU sostienen que la causa raíz de la enfermedad es la pobreza tanto en el ámbito internacional como el nacional y que la visión con la que hay que abordar a la equidad es la macroscópica, pues la solución global de la inequidad está en este nivel (Sonis, 2001). No obstante, la educación juega un rol principal en este tema de la equidad en salud, que no habrá que soslayar, debido a que es factor de cambio cultural.

1. Bases sociales de la equidad en salud

La enfermedad y la salud deben tener un lugar primordial en los análisis sobre la equidad y la justicia social. Pero la equidad es mucho más que solo salud, debe abordarse desde el ámbito de la imparcialidad y la justicia de los acuerdos sociales, incluida la distribución y la libertad humana. La equidad en salud es inevitablemente multidimensional (Sen A. , 2002). El concepto de equidad en salud tiene una enorme amplitud y riqueza, y está particularmente radicado en el orden filosófico, ético, político y práctico que identifican la discusión contemporánea sobre el tema (Arteaga, Thollaug, Nogueira, & Darras, 2002).

La identificación de la salud como un fenómeno multidimensional, que no depende exclusiva ni mayoritariamente del acceso a los servicios de salud, ha permitido importantes avances en el campo de los análisis y las acciones en el ámbito de la salud, entre ellos la legitimación del trabajo interdisciplinario; la desmitificación de la tecnología como la panacea para la resolución de todos los males; la valoración de las disciplinas distintas de la medicina en su contribución a la salud; y el reconocimiento de la necesidad de abordar las interrelaciones de los distintos sectores o componentes de lo que podría entenderse como condiciones de vida (Ferrer Lues, 2003).

Desde una perspectiva política, es probable que el mejoramiento de la salud de los individuos requiera un enfoque multidisciplinario que aborde los factores socioeconómicos determinantes de la salud, las políticas sociales y económicas que afectan la distribución del ingreso, así como los aspectos de los servicios de salud que fortalecen la atención primaria (Starfield, 2001).

La equidad en salud nos ayuda a definir necesidades a cubrir en una población dada y promover con esto la elaboración de políticas públicas, de bienestar y salud.

La ley general de salud en México promueve no solo el derecho a la salud, sino que también refiere la necesidad de incluir el criterio de equidad en los servicios. Cabe aclarar que la operacionalización de estas normas no se ha desarrollado (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991).

América Latina y el Caribe es la región más inequitativa del mundo en lo que se refiere a distribución de la riqueza; en consecuencia, no sorprende que también prevalezcan las desigualdades en materia de salud. Esta falta de igualdad y equidad en la salud constituye un grave problema de justicia, y en ello radica su importancia. Uno de los principales problemas de salud en los inicios del siglo XXI es la persistencia de desigualdades injustas, evitables e innecesarias. En estos últimos años muchos países lograron mejorar las condiciones de salud, observadas en el aumento de la esperanza de vida y mejoras de la supervivencia infantil, no obstante al desagregar los datos nacionales aparecen disparidades inquietantes por ejemplo en Sudáfrica la mortalidad infantil en los negros es cinco veces mayor que en los blancos (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

Podemos concebir entonces que la equidad es un factor que aumenta la estabilidad social y la productividad económica, a la vez que disminuye la tensión y el conflicto; esta idea de equidad demanda a la sociedad a inclinar la toma de decisiones para favorecer la equidad y no la inequidad (Arteaga, Thollaug, Nogueira, & Darras, 2002).

El papel que juega la educación como uno de los determinantes de la salud está ampliamente documentado y hablando en términos generales la probabilidad de sobrevivencia es mayor en las clases mejor educadas. Es común encontrar un paralelismo entre la posición social-profesional elevada y la buena salud, así como también se encuentra asociada la pobreza y marginación a la mala salud. Los beneficios sanitarios asociados a la educación se prolongan a lo largo de la vida y las generaciones futuras, es decir que los que permanecen en la escuela, transitan a una vida de oportunidades a la que difícilmente tienen acceso quienes no tienen educación (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

Las intervenciones públicas orientadas a mejorar la distribución de los determinantes de la salud se convierten en condiciones necesarias para mejorar la salud de la población. El reconocimiento de la importancia de los determinantes de la salud no implica olvidarnos de los servicios de atención de salud, porque aun cuando tengamos una justa distribución de los determinantes de la salud, la población seguirá enfermándose y necesitando atención médica (Ferrer Lues, 2003).

Si bien es cierto que en la segunda mitad del siglo pasado y el inicio de éste las condiciones de salud han mejorado rápidamente en muchos países, considerando indicadores como esperanza de vida, mortalidad infantil y mortalidad materna entre otros, es inquietante que al desagregar los datos nacionales existan grandes

disparidades entre grupos, independientemente de si los países son ricos o pobres.

Todas las sociedades tienen disparidades en salud que pueden ser modificadas mediante políticas específicas, por tanto podemos afirmar que son evitables (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002). Pero lo que no se ha alcanzado es a cerrar la brecha entre las clases sociales, pues los programas de promoción de la salud mejoran los indicadores, pero su impacto es mayor en las clases favorecidas y la distancia entre clases se mantiene, motivo por el cual se recomienda evaluar las políticas de salud teniendo en cuenta su impacto sobre la equidad (Sonis, 2001).

Aun en los países industrializados se puede mejorar la equidad en salud al adecuar la atención médica, enfatizando la atención primaria sobre la atención médica especializada. Comparada con la medicina por especialidades, la atención primaria requiere menos trabajo y capital y tiene una organización menos jerárquica que le permite mayor flexibilidad pudiendo responder más rápidamente a las cambiantes necesidades de la salud en la sociedad (Starfield, 2001).

La desigualdad social ha provocado reacciones científicas de la más diversa índole y las ciencias de la salud no son la excepción. Las desigualdades se manifiestan en el acceso a satisfactores entre los que figuran los recursos para la salud y la preocupación por la "brecha de la cobertura" de los servicios de salud se complica pues el sector salud tiene una capacidad limitada para contrarrestar los daños que el propio modelo de desarrollo provoca en la salud de la población. En México dada su diversidad cultural, existen obstáculos adicionales al acceso y aceptación de los servicios, y la disparidad no solo se presenta en la cobertura, sino también en la calidad de la atención y en la tecnología disponible (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991).

La revolución científica de la globalización lleva inmersa la semilla de la injusticia sanitaria, una fuente de inequidad es el hipotético crecimiento de la división digital de la salud ya que este acceso digital depende en gran medida de una alfabetización básica, educación primaria al menos, ingresos suficientes para acceder a los sistemas digitales, una infraestructura electrónica básica y un entorno social que lo permita (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

La pobreza y la inequidad a largo plazo son factores que ahogan el desarrollo de las sociedades, pero además distorsionan su funcionamiento pues obstruyen la gobernabilidad. La inequidad no solo acarrea consecuencias visibles y demostrables por medio de indicadores socioeconómicos y sanitarios, sino también psicológicos. Éstos se pueden apreciar en el plano personal como depresión y hostilidad, pero en el nivel colectivo se denota la falta de cohesión social y una pobreza en la formación del capital social que dificulta el progreso de un país. Sin embargo la falta de equidad influye fuertemente en la salud de una población, independientemente del

grado de pobreza y tiene consecuencias importantes que se manifiestan en ingresos insuficientes, desocupación, un nivel de vida precario y diferencias en relación al género, origen étnico o grupo de edad (Sonis, 2001). Es decir que las inequidades en salud aparecen fuertemente influidas por las profundas desigualdades de las sociedades en especial las latinoamericanas, por lo tanto las estrategias tendrán que centrarse en alcanzar los logros en salud (Sen & Klinksberg, 2007).

2. Conceptualizando la equidad en salud

El concepto de equidad ha sido precariamente aclarado y comprendido, por tanto se ha mal interpretado en muchos de los casos, sin embargo existe el consenso en torno al tema que aborda: la compleja relación entre las necesidades sociales y la respuesta social al problema de salud-enfermedad.

Distribución y necesidades son los ejes rectores de la equidad según (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991). Conceptualizar la equidad en salud es muy complejo, motivo por el cual es un campo fértil para la investigación, sin embargo la Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera que la equidad implica: en una situación de salud, reducir al mínimo posible las diferencias evitables e injustas, además de recibir atención en relación con las necesidades "equidad de cobertura, accesos y uso" y cooperar de acuerdo a la capacidad de pago "equidad financiera"(Arteaga, Thollaug, Nogueira, & Darras, 2002).

La salud es esencial no solo para nuestro bienestar, sino además para ejercer nuestras libertades y posibilidades de acción. Porque no podemos hacer muchas cosas si estamos discapacitados o muy afectados por la enfermedad y menos aun si no estamos vivos. Padeecer una enfermedad puede afectarnos no solo en la pérdida del bienestar, puede afectarnos al limitar nuestra libertad para realizar lo que consideramos nuestras responsabilidades y compromisos. La salud y la supervivencia son esenciales para entender la calidad de vida y además para que uno haga lo que quiere hacer en la vida cotidiana. Por lo tanto difícilmente se puede exagerar la importancia de la equidad en salud para la justicia social en general (Sen A. , 2002).

Equidad no es lo mismo que igualdad. Equidad implica ver la desigualdad desde una óptica de justicia, pues la equidad en salud refleja la justicia social predominante en esa sociedad. Para debatir sobre equidad habrá que tomar en cuenta los conceptos sobre lo sano y lo enfermo de esa sociedad (Hernandez-Álvarez, 2008).

En muchas discusiones sobre la equidad, la confusión se debe a que algunas personas están hablando de las desigualdades en el nivel y la calidad de la salud de los diferentes grupos de la población, mientras que otros tratan de las desigualdades en el suministro y distribución de los servicios de salud, sin hacer una distinción entre los dos(Whitehead, 1992).

El concepto de equidad es dinámico en tiempo y espacio, y su evolución toma como elemento central el reconocimiento de las necesidades sociales, las necesidades de salud (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991). Motivo por el cual se llega a considerar que la equidad significa la ausencia de diferencias sistemáticas entre poblaciones o subgrupos poblacionales definidas socialmente, demográficamente o geográficamente, en uno o más aspectos de salud (Starfield, 2001).

La equidad en salud significa la igualdad de oportunidades para estar sano, para todos los grupos humanos. A menudo, el término desigualdades en salud se utiliza como sinónimo de las inequidades en salud, tal vez porque la desigualdad también puede tener un tono sentencioso, o moralmente acusatorio. Sin embargo, es importante el reconocimiento de la diversidad, sin que ello proporcione una razón para la discriminación (La Rosa-Salas & Tricas Sauras, 2008).

La equidad en el cuidado de la salud se define como: la igualdad de acceso a la atención para igual necesidad, la igual utilización para igual necesidad y la misma calidad de atención para todos (Whitehead, 1992).

Además, la OMS definió la inequidad como las diferencias "en el estado de salud" que son innecesario y evitable, pero además se consideran injustas. Algunas disparidades son resultado de la variación genética y otros factores no modificables (La Rosa-Salas & Tricas Sauras, 2008).

La equidad en salud se puede definir según (Braveman & Gruskin, 2003) como la ausencia sistemática de las disparidades en la salud "o en los principales determinantes sociales de la salud" entre los grupos sociales que tienen diferentes niveles de ventaja/desventaja social subyacente, es decir, diferentes posiciones en la jerarquía social. Pero la definición según (Whitehead, 1992) es la ausencia de desigualdades innecesarias, injustas y evitables. De lo anterior obtenemos al menos dos conclusiones: primero, la equidad se relaciona con lo justo, y la justicia no es un principio unívoco. Segundo: lo justo tiene implicaciones en lo individual y en lo colectivo, es decir tiene consecuencias políticas.

El concepto de equidad corresponde a aquello que consideramos justo y por tanto su significado depende de los valores o enfoques de sociedad, justicia social, que adopten los individuos, grupos o gobiernos. Para el estudio de la equidad en las políticas de salud la diferencia fundamental se encuentra en el enfoque igualitarista o neoliberal, considerado el primero como el que formula los objetivos de la equidad en términos de igualdad y el segundo el expresado en términos de niveles mínimos y maximación del bienestar agregado (Vargas, Vazquez, & Jané, 2002).

En las políticas de reforma de los sistemas de salud, el análisis de la equidad se puede realizar en dos aspectos fundamentales, la equidad en la financiación y la equidad en la prestación de servicios de salud (Vargas, Vazquez, & Jané, 2002).

Hemos visto distintos enfoques filosófico-morales de la equidad en salud basados en el utilitarismo, el igualitarismo, la prioridad y la cooperación justa, sin embargo es importante señalar que no son mutuamente excluyentes, pues pese a sus diferentes puntos de vista, pueden encontrarse consensos sustanciales sobre el momento en que una desigualdad social se convierte en inequidad.

Como la limitación de los recursos es un problema general, son necesarios mucho más esfuerzos para ampliar los conocimientos y proporcionar ciertas directrices. El enfoque utilitarista asume que el logro de la máxima salud de la población implica que cada persona debe alcanzar el nivel más alto de salud, independientemente de que sea rico o pobre, y potenciar al máximo la suma de bienestar individuales. El enfoque igualitarista se centra en consideraciones distributivas sin valorar la salud total. El enfoque de la prioridad pretende que los beneficios se asignen a los más enfermos y no necesariamente a los más pobres. Por último el enfoque de cooperación justa, considera las desigualdades en salud como consecuencia de desorganización social e identifica como injustas las desigualdades en la estructura básica de la sociedad (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

Al hablar de equidad en salud pensemos que el turno equitativo debe definirse en términos de esperanza de vida al nacer ajustada por calidad, y que debemos estar preparados para hacer algún sacrificio con el fin de reducir esa desigualdad. Mediante este procedimiento, se plasma el importante problema de equidad relacionado con el hecho de que puede haber diferencias muy grandes entre las diferentes clases sociales en cuanto a la probabilidad de obtener un turno equitativo. No hay duda de que este enfoque tiene mucho que elogiar y que, en particular, parece tratar de forma completa las desigualdades entre clases. No obstante, todavía se puede preguntar si esto es todo lo que se necesita plasmar al aplicar la idea de equidad en salud (Sen A., 2002).

Las desigualdades en salud nos hablan de las diferencias que existen entre los grupos en referencia a la salud y sin incluir juicios de valor sobre la justicia de estas. Las inequidades en cambio se refieren a las desigualdades que se consideran injustas, la definición de injusticia implica valorar si estas desigualdades son o no evitables. Pero además de las demandas morales de injusticia y evitabilidad, existen otras dimensiones de la disparidad sanitaria como son el alivio del dolor y el sufrimiento de los menos sanos; y todo ello constituye razones trascendentales para la movilización y la acción políticas (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

Para comprender efectivamente los logros y posibilidades de salud no podemos enfocarnos solamente en la distribución y prestación de la atención sanitaria, pues la equidad en salud no puede entenderse como simple distribución de la atención sanitaria; además de que las desigualdades tanto en el logro como en la atención de sanitaria son importantes para la justicia social y la equidad en salud.

La equidad y las necesidades son inseparables en tanto que pretenden ser calificadas en cuatro enfoques a saber, equidad de acceso a servicios ante necesidades iguales, equidad de utilización ante necesidades iguales, equidad de funcionamiento de los servicios y por ultimo equidad en el bienestar social y la salud (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991).

Entre las causas fundamentales de las inequidades en salud podemos considerar a la pobreza y la marginación pues podemos ver por ejemplo que las tasas de mortalidad en cada etapa de la vida afectan a los municipios más marginados, a los de ingresos mas bajos, a los de infraestructura de vivienda mas pobre, a los de mayor proporción de población analfabeta o indígena; a lo largo de la vida se van acumulando efectos sanitarios adversos consecuencia de vivir en la pobreza. Que la pobreza y la marginación sean factores modificables que se asocian a la mala salud las convierte en focos de atracción para mejorar la equidad en salud (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

La equidad en salud es una disciplina amplia e inclusiva, de modo que si lo consideráramos unifocal muy seguramente excluiríamos muchos aspectos importantes. La equidad en salud tiene muchos aspectos y lo mejor es considerarla como un concepto multidimensional, pues incluye aspectos relacionados con el logro de la salud y la posibilidad de lograr buena salud, la distribución de la atención sanitaria, la justicia de los procesos, la prestación de la asistencia sanitaria, además de la justicia social entre otras dimensiones; por todo ello podemos argumentar que la equidad en salud es una disciplina extensa y reconocer este hecho básico debe tener preferencia sobre cualquier criterio estrecho (Sen A. , 2002).

En la equidad en salud el enfoque igualitarista se apoya en el concepto de justicia social, que considera la solidaridad y la unidad social como algo bueno en si mismo. En este caso se contaría con sistemas de salud financiados públicamente y basados en el principio de capacidad de pago, es decir cuanto puede pagar el paciente y no cuanto consumió en servicios de salud. En cambio el enfoque neoliberal de la justicia social parte de tres premisas: el individualismo, el igualitarismo –de oportunidades y no de resultados– y la libertad. Este enfoque liberal es el de niveles mínimos, en donde los individuos son libres para adquirir los bienes adicionales que deseen comprar, porque el sistema de salud garantiza a la población pobre un nivel básico mínimo de asistencia en salud este es el enfoque del Banco Mundial (Vargas, Vazquez, & Jané, 2002).

3. ¿Para que la equidad en salud?

El sistema de salud de cualquier país tiene como meta mejorar la salud de su población y aumentar la esperanza de vida y para lograrlo está en la búsqueda continua de mejores formas de financiar, organizar y proveer los servicios de atención

a la salud. Uno de los elementos centrales de los procesos de reforma, es precisamente la búsqueda de la equidad (Vargas, Vazquez, & Jané, 2002).

En Septiembre del 2000 en la cumbre del milenio convocada por la ONU y realizada en la ciudad de Nueva York adoptaron la declaración base de la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales forman parte de un listado de iniciativas emprendidas por los gobiernos, la ONU y las instituciones internacionales de financiamiento dirigidas a reducir la pobreza en el mundo (Torres & Mújica, 2004).

Previo a esta cumbre durante los diez años anteriores hubo muchas conferencias sobre diversos temas como medio ambiente y desarrollo, sobre la mujer, sobre población y desarrollo, sobre desarrollo social, sobre discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia entre otras. El resultado mas visible de este cumulo de reuniones fue en primer lugar, el establecimiento de la voluntad política necesaria para buscar soluciones coordinadas entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Otro resultado fue incorporar a las agencias técnicas de cooperación multilateral como contraparte de los organismos de financiamiento. En tercer lugar se incorporó a la agenda internacional el tema de la pobreza como obstáculo para el desarrollo.

Todas estas iniciativas previas están vinculadas a los ODM que se establecen en ocho objetivos: 1.- erradicar la pobreza y el hambre, 2.- lograr la universalización de la enseñanza primaria, 3.- promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, 4.- reducir la mortalidad infantil, 5.- mejorar la salud materna, 6.- combatir la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), el sida, el paludismo y otras enfermedades, 7.- garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8.- fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Además se establecieron metas de desarrollo del milenio (MDM) e indicadores precisos para facilitar el seguimiento (Torres & Mújica, 2004).

Las teorías sociales tienen un lugar en la medicina, tal y como lo tienen en los temas de la salud global. Las ciencias sociales y la medicina habrán de consolidar esta nueva interfase de estudio y reflexión colectiva. Las MDM representan el pacto político mas importante para el desarrollo internacional y la fecha trazada para alcanzar las metas es el año 2015, aunque no se cumplirán, el hecho indiscutible es que ha habido ya avances significativos en varios de estos rubros (De la Fuente & Kuri Morales, 2011).

Una de estas asambleas mundiales de salud en la que particular se abogó por la justicia social y se adoptó la meta de salud para todos fue la realizada en 1977, en ella el Dr. Halfdan Mahler, en ese momento director general de la OMS, propuso esta meta pues creía firmemente en la posibilidad de provocar a las naciones para que vieran las vergonzosas diferencias de salud entre las sociedades y entre los países,

posteriormente en 1978 en la ciudad de Alma Ata se reunieron los representantes de todos los países, para definir como política publica universal: salud para todos.

Este concepto de salud para todos englobaba tres ideas: primero la incorporación de la salud a los derechos humanos, segundo el concepto de ética aplicado a los grupos de población y menos a las personas en particular, y tercero la noción de equidad concebida como justicia (Alleyne, 2002). Esta fue la primera vez que los problemas de atención a la salud de los países mas pobres fueron tomados seriamente en cuenta, con la importancia que ameritaban. La salud y el desarrollo social quedaron así vinculados y se reafirmó el concepto de salud como un estado de bienestar físico, mental y social y no sólo como la ausencia de enfermedad (De la Fuente & Kuri Morales, 2011).

El fin último de cualquier sistema de salud es contribuir a la mejora de la salud de la población y hacerlo de la manera más eficiente posible, con un aumento en la esperanza de vida, además de una búsqueda continua de mejores formas de financiar, organizar y proveer los servicios de atención a la salud. La búsqueda de la equidad es un punto central de los procesos de reforma del sector salud (Vargas, Vazquez, & Jané, 2002).

La salud es una de las condiciones más importantes de la vida humana y un componente primordial de las posibilidades humanas que tenemos motivos para valorar. Lo realmente crítico como injusticia es que algunas personas pueden carecer de la oportunidad de lograr una buena salud debido a acuerdos sociales –como pobreza o epidemias graves– y no a decisiones personales de no atender su salud. Es importante distinguir entre el logro y la posibilidad, y las facilidades sociales ofrecidas para dicho logro (Sen A., 2002). Tan importante es el tema de la salud para la ONU que dentro de los ODM la establecen en tres de los ocho objetivos, 8 de las 18 metas y 18 de los 48 indicadores. Pero aunque las MDM establecen solo tasas nacionales, sin hacer referencia a la equidad, de su espíritu se desprende que la prioridad es mejorar las condiciones de vida de las personas en los segmentos mas pobres de la población (Torres & Mújica, 2004).

El objetivo de la política para la equidad y la salud no es eliminar todas las diferencias de la salud para que todos tengan el mismo nivel y la calidad de la salud, sino más bien para reducir o eliminar las que resultan de factores que se consideran tanto evitables y desleales (Whitehead, 1992).

Las desigualdades en salud son las diferencias de salud entre grupos, sin considerar la justicia de estas. Mientras las inequidades reflejan las desigualdades injustas. La justicia se mide en el hecho de si las desigualdades son o no evitables. Además de estas demandas morales de injusticia, existen otras dimensiones que forman justificaciones importantes para la movilización y acción políticas, entre ellas el alivio del dolor y el sufrimiento de los menos sanos, así como las amenazas de que

las enfermedades graves conducen al empobrecimiento. Sin embargo, en la intención de responder efectivamente no se debe olvidar que existen factores ajenos al sector salud que afectan profundamente el estado de salud y su distribución como por ejemplo los determinantes sociales, económicos y políticos (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

El quebrantamiento de la equidad en salud no puede ser juzgado exclusivamente en función de la desigualdad en salud, pues la magnitud de la desigualdad en salud no puede proporcionarnos información suficiente para evaluar la equidad en salud (Sen A. , 2002). Existen evidencias cada vez mayores que asocian la atención primaria con mejores resultados en salud, es decir, que los países con deficiente infraestructura de atención primaria tienen mayores costos y resultados más pobres. Las principales metas de la equidad de acceso a los servicios de salud son cinco: maximizar la elección del consumidor, ofrecer los mismos servicios a todos sin considerar su condición social ni su capacidad de pago, asegurar estándares mínimos para todos, responder a las necesidades de salud de la población y asegurar la calidad de la atención (Torres Arreola & Constantino Casas, 2003).

Quienes buscan la igualdad o la equidad no plantean disminuir las diferencias mediante la disminución de los niveles de salud de los miembros de los estratos socioeconómicos más favorecidos, sino a través del mejoramiento de las condiciones de los grupos menos favorecidos. El énfasis en la pobreza implica la necesidad de redefinir los objetivos de salud planteándolos no en términos de indicadores promedio nacionales o regionales, sino en términos de los grupos menos favorecidos de la sociedad. Esto implica la necesidad de generar información y formas de medición para el diseño y evaluación de políticas públicas de salud, tareas todas que implican una evaluación ética de los instrumentos y los resultados (Ferrer Lues, 2003). Sin embargo, en el ámbito individual, la distribución de la salud será siempre desigual. La inevitabilidad de las variaciones de salud en el ámbito individual puede ser aceptable en tanto estas se encuentren distribuidas al azar entre los grupos sociales (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

Los esfuerzos nacionales en materia de educación, vivienda, mejora en la producción y abasto de alimentos, entre otros satisfactores, favorecen el desarrollo humano con mayor equidad. La apertura de nuevas formas de autocuidado para la salud va a transformar los esquemas actuales de atención (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991). La efectividad en los servicios de salud puede ser definida como una medida de impacto en los indicadores de salud resultado de la eficiencia y calidad de los servicios y de la atención médica (Torres Arreola & Constantino Casas, 2003).

El hecho inobjetable es que los programas públicos, cuyo objetivo fundamental era alcanzar la salud para todos como se propuso en Alma Ata, han sido gradualmente sustituidos por programas segmentados con mecanismos de financiamiento

privados, y son precisamente éstos los que ahora tienen una gran influencia en las políticas internacionales en materia de salud. Pero las necesidades siguen siendo las mismas y las prioridades también: asegurar el acceso universal a los servicios básicos de salud, en particular a los grupos más pobres y vulnerables; reforzar los sistemas de salud con mejor infraestructura y organización, e invertir en la formación y capacitación de recursos humanos (De la Fuente & Kuri Morales, 2011).

4. La equidad y la justicia social

Porque la justicia social y la equidad se pueden interpretar de manera diferente por diferentes personas en diferentes lugares, se necesita una definición que pueda llevarse a la práctica sobre la base de medir criterios (Braveman & Gruskin, 2003).

Algunos posicionamientos sobre justicia a través del tiempo son los siguientes: Aristóteles propuso dos niveles para entender la justicia, la justicia conmutativa aplicable a las relaciones entre iguales y la justicia distributiva, cuando alguien con el poder para hacerlo "el gobernante" debe repartir algún bien entre otros. Para Aristóteles la distribución mas justa sería la que diera a cada quien lo suyo, en función de su lugar natural; sin embargo para los antiguos griegos, los seres humanos ocupaban un lugar en la naturaleza que los hacía, en si mismos, desiguales. Durante la edad media, el cristianismo desplazó esa idea con la de la voluntad de un solo Dios verdadero, así que la distribución era proporcional al lugar dado por Dios a cada ser humano en la tierra (Hernandez-Álvarez, 2008).

La separación entre lo natural, humano y divino, condujo en el siglo XVII a John Locke a su planteamiento central de justicia como "libertad contractual" y propuso la libertad, la propiedad y la integridad personal para trabajar como derechos humanos inalienables. Además de que si se le confiere el poder al gobernante, a través del "contrato social", solo debe ser para garantizar tales derechos. La critica central de Marx a la posición liberal era en el sentido del reconocimiento de la desigualdad entre los seres humanos. En salud el socialismo se realizó mediante los servicios de puertas abiertas, regionalizado y por niveles, para atender a las personas según su necesidad. En el siglo XX la seguridad social se baso un poco en los aportes socialistas pero desde un fundamento ético que no partía de la abolición de la propiedad privada. El incremento de los costos de la atención en salud en "la crisis de los Estados de Bienestar", reactivó la discusión de lo justo en salud durante la década del 70. Y para 1993 el Banco Mundial ya hablaba de "invertir en salud" como expresión del utilitarismo en salud.

En todas las sociedades existen diferencias de salud que pueden modificarse mediante políticas dirigidas específicamente a ello, es decir, no son inevitables. El desafío no es solo la producción de salud, sino que todos tengan las mismas oportunidades de alcanzarla (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002). Para

alcanzar las MDM se requiere de una reingeniería de las políticas dirigidas a reducir la inequidad en materia de salud en la región, pero hay que rediseñar las políticas y los programas de salud en función de los grupos vulnerables, y centrarse en los menos favorecidos (Torres & Mújica, 2004). Las políticas sociales representan un elemento de análisis importante en la delimitación de las áreas de responsabilidad estatal y su articulación con lo privado (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991).

En un entorno de permanente escasez de recursos, es crucial que el cuidado sanitario se entregue sin desperdiciarlo. Cualquier teoría sobre la distribución de recursos debe subordinarse al objetivo mayor de promover el bien de la comunidad, cuestión que resulta obvia cuando nos percatamos que muchos de los recursos que podríamos utilizar en salud se desvían hacia otras áreas sociales como la educación, el transporte, la vivienda, etc. (Zúñiga Fajuri, 2008). Es indispensable que la equidad se enfoque en alcanzar las menores diferencias posibles entre las personas y los grupos, un abordaje desde una perspectiva económica puede analizarse desde dos dimensiones: la equidad horizontal en donde las premisas son: igual gasto, igual utilización e igual acceso para igual necesidad, un ejemplo de ello sería igual número de días de ocupación de cama por condición de salud; en franco contraste con la equidad vertical que considera diferente tratamiento para diferente necesidad: por ejemplo, diferente tratamiento para pacientes de enfermedades simples contra pacientes con enfermedades más graves. Sin embargo lo esencial es que la equidad debe enfocarse en alcanzar las menores diferencias posibles entre las personas y los grupos (Torres Arreola & Constantino Casas, 2003).

Al hablar de la equidad en la financiación, los igualitaristas también hacen la distinción entre equidad horizontal y vertical. En la equidad horizontal "tratamiento igual para iguales" se refieren a que los que poseen recursos iguales realicen pagos iguales, independientemente de otras características como el sexo, la raza, etc. Y en la equidad vertical "tratamiento desigual para los desiguales" se refieren a que aquellos con desigual capacidad de pago realicen pagos distintos al sistema, para que con esto salgan recursos de los más ricos hacia los más pobres. La equidad vertical equivaldrá entonces a una financiación progresiva, es decir que un individuo paga mas conforme aumenta su renta (Vargas, Vazquez, & Jané, 2002).

La literatura en expansión de la nueva salud pública, explora el nexo entre justicia social y salud. El noción es que la equidad en salud no puede ser un concepto apolítico, acultural y tecnocrático, limitado al campo de la asistencia sanitaria y de la salud pública. La salud no es simplemente una norma biológica, sino el producto de complejas valoraciones sociales y biológicas. Inevitablemente, el concepto de salud es el punto de partida fundamental para cualquier análisis de la equidad en salud. Aunque existen limitaciones biológicas y son muchos los impactos sociales adversos para la salud, también hay un amplio campo de acción para las políticas sociales dirigidas a mejorarla. Los progresos de la nutrición y de las condiciones de vida,

así como la educación universal han contribuido a mejorar la salud en estos últimos años y la mala salud es una amenaza enorme para el bienestar social y económico (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

La salud es esencial para el bienestar y la superación de otros efectos de desventaja social. El concepto de equidad en salud centra la atención en la distribución de los recursos y otros procesos que conducen a un tipo particular de desigualdades en salud, es decir, una desigualdad sistemática en materia de salud "o en sus determinantes sociales" entre más o menos favorecidos estén los grupos sociales, en otras palabras, una desigualdad en salud que es injusta o abusiva (Braveman & Gruskin, 2003). Por otra parte, el logro de la equidad a través de la igualdad de algo entre personas o grupos puede requerir la desigualdad en otra cosa entre las mismas personas o grupo (La Rosa-Salas & Tricas Sauras, 2008).

Los efectos adversos de la enfermedad son mayores para los pobres, al estar expuestos a riesgos más elevados y condiciones peligrosas, por lo que tienen una mayor probabilidad de enfermar y recuperarse más lentamente, sobre todo debido al escaso acceso a los cuidados médicos (López-Casasnovas & Rivera, 2002).

Las enormes disparidades del estado de salud constituyen una afrenta al concepto básico de justicia. La salud no es tan solo un problema individual de cargas genéticas o comportamientos personales, es ante todo dependiente de las circunstancias sociales y de una amplia gama de políticas públicas. Para lograr un cambio efectivo en las condiciones de salud de los sujetos como individuos y como colectivos, es necesario poner en el centro de las políticas y las acciones la construcción de ciudadanos, ciudades y ciudadanía concibiendo a la persona como sujeto ético (Chapela Mendoza, 2008).

Aunque la relación existente entre salud y factores sociales se conoce desde hace más de 150 años, en los últimos tiempos ha ocurrido un cambio dramático en el reconocimiento del impacto de una amplia variedad de influencias sociales y políticas sobre la salud (Starfield, 2001).

América Latina y el Caribe es la región que presenta mayores inequidades, lo cual obliga a realizar un análisis complementario para elevar los valores medios nacionales de los indicadores de salud y como las MDM están dirigidas a mejorar la situación de los grupos mas vulnerables, es importante redirigir los esfuerzos adecuadamente e identificar las poblaciones objetivo ya que según distintas fuentes una nueva característica de las poblaciones afectadas por la pobreza es que se han trasladado de las zonas rurales a las ciudades elevando el nivel de indigencia que reina en sus ciudades, otra característica actual de la pobreza es que se ha feminizado, además de que ha aumentado el porcentaje de niños y jóvenes pobres, también los hogares de una sola persona, particularmente un adulto mayor son más vulnerables (Torres & Mújica, 2004).

Los análisis revelan que los factores relacionados con la mala salud tienden a agruparse en los extremos inferiores de la jerarquía social y el hecho de que la pobreza y la marginación aparezcan junto a la mala salud y que además sean situaciones injustas y modificables las hacen factores fundamentales para la equidad en salud (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002).

Esto no es ajeno a la revalorización de la democracia como sistema político, al ejercicio de la ciudadanía como derecho de las personas y a la participación social como necesaria para el desarrollo. Tampoco es ajeno al reconocimiento del desarrollo como distinto del crecimiento económico; al reconocimiento de la necesidad de respetar a las minorías y a las identidades nacionales; a la valoración de la equidad de género. Aunque muchos de estos reconocimientos se dan más a nivel de discurso que en la práctica concreta, no es casual que estos aspectos sean también incluidos en los análisis de inequidad en salud. (Ferrer Lues, 2003).

Más allá de la importancia de definir salud como requisito para el diseño de políticas públicas, la definición de salud es, en sí misma, un asunto relativo a la justicia. La definición de salud como multidimensional, el énfasis en los determinantes de la salud y el papel cada vez menos importante que se le ha asignado a los servicios de atención de salud en las condiciones de salud de la población, ha permitido importantes avances pero, a la vez, ha generado cierta confusión. El énfasis en la influencia que las condiciones sociales y económicas tienen en las condiciones de salud, en detrimento de los servicios de atención de salud, tiene como conclusión lógica que tanto más justa es una sociedad, más saludable es su población (Ferrer Lues, 2003).

Las disparidades del sector salud son un insulto al concepto básico de justicia, pues la salud no es sencillamente un problema individual exclusivo del componente biológico, mas bien depende en gran medida del entorno social y especialmente de las políticas públicas implementadas (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002). Mientras que la bioética enfatiza su atención en la asistencia médica y los derechos particulares de cada paciente dejando de lado los temas relacionados con la justicia o los patrones sociales de la salud.

5. El valor ético de la equidad

En general, a través de los siglos, la salud se ha considerado una condición previa para la felicidad. Descartes afirmó que la salud es el bien más elevado. En *Discursos del Método*, Descartes escribe: ...la preservación de la salud es sin lugar a dudas... la primera buena música y el fundamento de todos los demás bienes de esta vida (La Rosa-Salas & Tricas Sauras, 2008).

La discusión sobre la ética nuevamente esta siendo impulsada por la ciudadanía después de que en las últimas décadas estuviera en desuso por el enfoque economi-

cista, que demostró ser un enfoque limitado. La falta de un debate ético permanente ha facilitado la corrupción. En América latina hay una sed de ética (Kliksberg, 2005).

La equidad supone que la salud es un derecho fundamental del ser humano. Este concepto nos envía al aspecto legislativo para amparar el derecho a buscar y utilizar los recursos de salud, así como a elegir el momento y el tipo de servicios que se desee (Hernández Peña, Zapata, Leyva, & Lozano, 1991).

Al hablar de equidad se esta hablando del derecho a la salud, en donde la justicia es el principio ético. De acuerdo a este principio tenemos varias teorías sobre la equidad: la teoría del derecho, la igualitaria, la basada en necesidades y la utilitaria. Todas con base en el principio de justicia, en el derecho que cada persona tiene de acceder a los servicios de salud. Pero también el concepto de equidad se vincula al hecho de que los recursos de salud se distribuyan de tal forma entre los diversos grupos de población con la intención de minimizar las diferencias en los estados de salud (Torres Arreola & Constantino Casas, 2003).

La equidad en salud es un valor ético, inherentemente normativo, basado en el principio ético de justicia distributiva y en consonancia con los principios de derechos humanos. Como la mayoría de conceptos, la equidad en salud no se puede medir directamente, pero hemos propuesto una definición de la equidad en salud que puede ser operacionalizado sobre la base de criterios significativos y mensurables (Braveman & Gruskin, 2003). El alcance de estos problemas de equidad debemos entenderlos desde una concepción teórica y ética: la equidad en salud precisa que idealmente todos deberían tener la misma oportunidad para atender su salud y esta equidad en la atención en salud implica igual acceso, utilización y calidad de atención para todos (Martínez, Rodríguez, & Agudelo, 2001).

La desigualdad tiene a priori dimensiones morales y éticas. Se refiere a las diferencias que son innecesarias y evitables y además injustas. Así, para describir una determinada situación como injusta, la causa tiene que ser examinada y considerarla improcedente en el contexto de lo que está pasando en el resto de la sociedad. A esto se suma el problema de la traducción en algunos idiomas, donde sólo hay una palabra para cubrir tanto la desigualdad como la inequidad. Para evitar confusiones, los términos equidad e inequidad han sido elegidos para la salud por la OMS para todas las estrategias. En resumen, la inequidad término utilizado en documentos de la OMS se refiere a las diferencias en salud que no sólo son innecesarias y evitables sino que, además, se consideran desleales e injustas. La equidad en salud implica que idealmente todos deben tener una oportunidad justa para alcanzar su potencial de salud plena y, más pragmáticamente, que nadie debe ser desfavorecido de la consecución de este potencial, si se puede evitar (Whitehead, 1992).

Es ampliamente conocido que un gran segmento de la población disfruta de un mayor status de salud y de una mayor calidad de cuidados para su salud que otros.

Para resolver este problema, priorizar es inevitable, sin embargo el problema surge al pensar en la manera de llevar a cabo estas prioridades. Lo más racional sería buscar la equidad entre toda la población, la manera en que toda la gente reciba el mismo cuidado para la misma necesidad. Equidad en el cuidado de la salud es un imperativo ético no sólo por el valor intrínseco que tiene el poseer una buena salud, sino que sin una buena salud las personas serían incapaces de disfrutar de otros beneficios que la vida les puede proporcionar (La Rosa-Salas & Tri-cas Sauras, 2008).

Al revisar la literatura sobre filosofía moral o política poco existe sobre equidad en salud, igual sucede con las teorías de justicia social que tampoco la incluyen. La bioética tendía a centrarse en la asistencia médica y en los derechos de los pacientes, sin prestar atención a la justicia en la salud. Al revisar el campo de la medicina, la base social de la salud es prácticamente ignorada (Evans, Whitehead, Diderichsen, Bhuiya, & Wirth, 2002). Sin embargo el derecho tiene como fin la justicia considerando a la equidad como elemento básico e íntimamente relacionado con un principio ético. Pero la búsqueda de la equidad se ve influenciada por las transformaciones en la percepción de la naturaleza del bien jurídico. Si bien las normas jurídicas deben transformarse con la intención de adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, en el caso de la salud no se debe perder de vista su carácter bien público y su asociación con la justicia distributiva. En la mayoría de las constituciones de los países de esta región se reconoce a la salud como un derecho y en algunos casos lo elevan a la categoría de bien público bajo la tutela del Estado (Bolis, 2002).

Lograr la equidad en salud es uno de los más importantes desafíos éticos a nivel mundial. El reconocimiento de que el acceso a los servicios de atención de salud es sólo un factor que incide en las condiciones de salud, permite ahora legitimar el trabajo de la bioética en el tema de la equidad en salud (Ferrer Lues, 2003). Pues no es fácil separar el tema de la equidad del de la ética, ya que el concepto de equidad en salud implica algunos juicios morales que son la esencial del pensamiento ético sobre la salud de la población. La inequidad representa la existencia de diferencias de salud entre poblaciones o particulares y cuya corrección puede realizarse de algún modo (Alleyne, 2002).

Los ODM constituyen una oportunidad para establecer las condiciones que faciliten a muchísimos habitantes mejorar sus condiciones de vida y alcanzar una mayor equidad en el acceso a los servicios. Pero el esfuerzo que habrá de realizar cada gobierno para alcanzar los indicadores propuestos no se debe desviar del objetivo final de eliminar la desigualdad que sufren segmentos importantes de la población (Torres & Mújica, 2004).

La equidad efectiva es consustancial a la salud pública y no es posible mejorar la salud de la población en su conjunto si no hay equidad. No es sólo un requisito ético,

sino además una necesidad práctica, ya que las sociedades cuyas políticas han tendido a la equidad obtienen un mayor rendimiento en todos los sentidos (Hernández Aguado, 2010).

Conclusión

Como puede apreciarse a lo largo de este documento una de las cuestiones a debate en torno al objetivo de la equidad es la de si todas las personas deben tener el mismo acceso a los servicios de salud de acuerdo a sus necesidades, este es el llamado enfoque igualitarista; o si se debería definir un grupo de servicios básicos limitados de forma gratuita para los desposeídos, el llamado enfoque de niveles mínimos. Es importante señalar que es casi imposible que la salud se distribuya uniformemente en todos los individuos, sin embargo se espera que estas variaciones se distribuyan al azar entre los grupos sociales.

Aunque para la salud existen limitaciones biológicas e impactos sociales desfavorables, también existe la posibilidad de mejorarla a través de políticas públicas adecuadas y dirigidas a ello, pues la mala salud es una amenaza enorme para el bienestar social y económico.

Cabe aclarar que a pesar de que la mayoría de los países de América Latina tiene dentro de sus reformas la cobertura universal de salud, muy pocos países han alcanzado esa tasa universal o casi universal de cobertura, México aun no lo logra sin embargo el gobierno ha sentado las bases, con el trabajo legislativo correspondiente; y trabaja arduamente con la visión de lograr esa cobertura universal a la que está comprometido al igual que el resto de países integrantes de la OMS.

BIBLIOGRAFÍA

- Alleyne, G. 2002. La equidad y la meta de salud para todos. *revista panamericana de salud pública*, 11(5/6), 291-296.
- Arteaga, Ó., Thollaug, S., Nogueira, A. C., & Darras, C. 2002. Información para la equidad en salud en Chile. *Rev Panam Salud pública*, 11(5/6), 374-385.
- Bolis, M. 2002. Legislación y equidad en salud. *Revista panamericana de salud pública*, 11(5/6), 444-448.
- Braveman, P., & Gruskin, S. 2003. Defining equity in health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 254-258.
- Chapela Mendoza, M. D. 2008. *Aspectos de las políticas y prácticas públicas de salud en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- De la Fuente, J. R., & Kuri Morales, P. 2011. *Temas de salud global con impacto local*. México: UNAM.

Evans, T., Whitehead, M., Diderichsen, F., Bhuiya, A., & Wirth, M. 2002. *Desafío a la falta de equidad en la salud: de la ética a la acción*. Washington: The Rockefeller Foundation/Organización Panamericana de la Salud.

Ferrer Lues, M. 2003. Equidad y justicia en salud implicaciones para la bioética. *Equidad y justicia en salud*, IX(1), 113-126.

Hernández Aguado, I. 2010. Equidad en salud: un reto para Europa. *Rev Esp Salud Pública*, 84(1), 1-2.

Hernández Peña, P., Zapata, O., Leyva, R., & Lozano, R. 1991. Equidad y salud: necesidades de investigación para la formulación de una política social. *Salud pública de México*, 33(1), 9-17.

Hernandez-Álvarez, M. 2008. El concepto de equidad y el debate sobre lo justo en salud. *Revista de salud pública*, 10(1), 72-82.

Kliksberg, B. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Argentina: Temas grupo editorial.

La Rosa-Salas, V., & Tricas Sauras, S. 2008. Equity in health care. *Cuadernos de Bioética*, XIX(066), 355-368.

López-Casasnovas, G., & Rivera, B. 2002. Las políticas de equidad en salud y las relaciones entre renta y salud. *Hacienda pública española/Revista económica pública*, 99-126.

Martínez, P., Rodríguez, L. A., & Agudelo, C. 2001. Equidad en la política de reforma del sistema de salud. *Revista Salud Pública*, 3(1), 13-39.

Sen, A. 2002. ¿Por qué la equidad en salud? *Revista panamericana de salud pública*, 302-309.

Sen, A., & Klinksberg, B. 2007. *Primero la gente*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Sonis, A. 2001. Equidad y salud. *Arch. argent.pediatr*, 99(3), 253-256.

Starfield, B. 2001. Equidad en salud y atención primaria: una meta para todos. *Revista gerencia y políticas de salud*, 1(1), 7 - 16.

Torres Arreola, L. d., & Constantino Casas, N. P. 2003. Equidad y calidad en salud. Conceptos actuales. *Rev. med IMSS*, 41(4), 359-364.

Torres, C., & Mújica, O. 2004. Salud, equidad y los objetivos de desarrollo del milenio. *Revista panamericana de salud pública*, 15(6), 430-439.

Vargas, I., Vazquez, M., & Jané, E. 2002. Equidad y reformas de los sistemas de salud en Latinoamérica. *Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro*, 18(4), 927-937.

Whitehead, M. 1992. The concepts and principles of equity and health. *International journal of health services*, 22(3), 429-445.

Zúñiga Fajuri, A. 2008. Entre la igualdad y la eficiencia en materia sanitaria. *Acta Bioethica*, 14(2), 176-184.

Los Servicios Sociales en España, puestos a prueba por las personas inmigrantes¹

Social Services in Spain, tested by immigrants

Antonio Gutiérrez Resa*

* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) antoniogutierrez@der.uned.es

Abstract:

Presently, the excessive bureaucratization of the social services does not facilitate the relations with the social network and the joint work with immigrant associations. Nevertheless, there's no doubt that we feel the weight and longing for the past of which we will refer to. What we've tried to propose here is that due to the immigrant presence in Spain, the social services have been tested, this is because they have made use of them, they have valued them positively and have criticized them as well. We have proceeded with this task, due to the high rise of social services users in a society highly affected by the economic crisis and with a net of public services greatly impaired with the reduction of human and economic and material resources. We present the actual values demanded of the social services which are shared by most immigrants and native users. So why appeal to the past? Because the contact with the social network, with the citizens, were the base of the social services and social work back in the 60's of the past decade, and it still is. And why now? because indirectly it has been induced by the economic crisis and because the immigrants have expressed it.

Keywords: Social services, social work, immigrants, values, social network-immigrant organizations.

Resumen:

En la actualidad, la excesiva burocratización de los servicios sociales no propicia la relación con el tejido social y el trabajo conjunto con las asociaciones de inmigrantes. Sin embargo, no cabe pensarse sentimos el peso y la nostalgia del pasado al que haremos referencia. Lo que hemos tratado de plantear es que, con ocasión de los inmigrantes en España, éstos han puesto a prueba los servicios sociales porque los han utilizado y evaluado posi-

¹ Artículo basado en los proyectos de investigación "Integración de los inmigrantes a través de los servicios municipales en la Comunidad de Madrid" (2010) y "Claves de la integración de los inmigrantes en España 2012" (2012), dirigidos por el autor del artículo.

vamente y también porque los han criticado. Lo hemos hecho porque ha aumentado el número de usuarios de los servicios sociales en una sociedad duramente acosada por la crisis económica y con una red de servicios públicos notablemente mermada en medios humanos y económico-materiales. Hemos presentado los valores actuales que se demandan a los servicios sociales y éstos los comparten casi totalmente las personas inmigrantes y los autóctonos. ¿Por qué recurrir entonces al pasado? Porque el contacto con el tejido social, con los ciudadanos, estuvo en la base de los servicios sociales y del trabajo social ya desde los años 60 del pasado siglo, y sigue estándolo. ¿Y por qué ahora?, porque indirectamente lo ha provocado la crisis económica y porque nos lo han dicho los inmigrantes.

Palabras clave: Servicios sociales, trabajo social, inmigrantes, valores sociales, tejido social-asociaciones de inmigrantes.

Article info:

Received: 01/01/2012 / Received in revised form: 05/06/2012

Acepted: 10/12/2012 / Published online: 20/02/2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.10>

1. Sobre la situación de los Servicios Sociales. Punto de partida

La situación de los servicios sociales en España y en la actualidad atraviesa momentos de gran dificultad. Se recurre, cada vez más a las ONGs y éstas a su vez viven momentos difíciles. Entre tanto, el ámbito privado también oferta un importante número de servicios sociales. Por otra parte, la utilización de los servicios sociales por los inmigrantes es menor que el uso que hacen de ellos los autóctonos, mientras que la valoración es superior por aquellos y no tanto por los autóctonos.

A nivel estatal, el índice de desarrollo de los servicios sociales es débil porque alcanza el 4,70 sobre 10. Es más, ninguna Comunidad Autónoma alcanza un desarrollo excelente, ni tampoco alto o medio (VV.AA. 2012). Exactamente, se han tenido en consideración las Rentas Mínimas, Plazas residenciales para mayores, Ayuda a Domicilio, Acogimiento familiar a menores, Plazas residenciales para personas con discapacidad, Centros ocupacionales y Centros de Día, Plazas en centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género, y Plazas de alojamiento para personas sin hogar.

TABLA 1. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales

Andalucía	4,60
Aragón	5,35
Asturias	5,50
Baleares	2,90
Canarias	1,80
Cantabria	5,20
Castilla y León	6,90
Castilla La Mancha	5,90
Cataluña	5,90
C. Valenciana	0,80
Extremadura	4,20
Galicia	5,10
Madrid	2,50
Murcia	3,60
Navarra	6,55
P. Vasco	6,70
La rioja	6,70
Media	4,70

Fuente: www.directoressociales.com

Aunque no se mencionan ni Ceuta ni Melilla, podemos considerar que el conjunto de España, según el trabajo citado, ofrece una situación que es necesario tener en consideración. Si embargo, debemos ser prudentes con la valoración de los servicios sociales presentada en su conjunto porque se echa en falta la valoración de prestaciones técnicas de la atención primaria como los servicios de información, valoración y orientación, entre otros. Añadamos las prestaciones económicas y materiales de la atención social especializada, que varían según las Comunidades Autónomas. Incluso, a través de la red de centros de servicios sociales se accede a recursos y prestaciones que no siempre corresponden a los servicios sociales.

Como acabamos de ver, la valoración realizada de los servicios sociales en España ha sido importante pero limitada, porque no abarca la totalidad. Precisamente, la diversidad de servicios sociales existente hasta ahora, se explica por la heterogeneidad en la demanda de los usuarios y también por el diferente perfil de quienes acceden a los citados servicios. Personas mayores, familia, jóvenes, una persona inmigrante, una persona discapacitada, infancia y mujer, entre otros, acceden a los servicios sociales buscando soluciones a sus necesidades. Pensemos en una persona inmigrante que se acerca al Centro de servicios sociales para arreglar los papeles de trabajo y residencia, para que le otorguen una beca de comedor o de libros, o también porque requiere de información y orientación.

Los equipos de profesionales que atienden los servicios sociales cuentan con trabajadores sociales, personal de administración, personal directivo y coordinador, educadores, personal de apoyo técnico como psicólogos y sociólogos, y mediadores interculturales, entre otros. Se trata del conjunto de profesionales que atienden, sobre todo, la red de centros de servicios sociales municipales o de atención primaria. Los servicios sociales especializados, en cambio, disponen de equipos más complejos por las exigencias propias de residencias, centros de acogida o pisos tutelados, entre otros tantos. Queremos decir que, aunque los trabajadores sociales son los protagonistas de los servicios sociales municipales o de atención primaria, en el ámbito de los servicios sociales especializados el trabajo social y sus profesionales se coordinan con médicos, enfermeras, psiquiatras, fisioterapeutas o abogados.

La situación de los servicios sociales públicos en España ofrece, según estamos viendo, una difícil identificación por su gran diversidad de prestaciones, una transparencia y calidad mejorables, manifiesta indefinición porque los usuarios acuden a ellos para todo, y dotados de equipos polivalentes con escasa precisión y definición generalista (Moreno, 2009: 171). Cuestiones que tienen que ver con los servicios sociales públicos y a las que nos estamos refiriendo en estas páginas. No obstante, existe una importante oferta privada de servicios sociales, como plazas residenciales para mayores, tratamientos terapéuticos o centros de día/noche y que, a pesar de su importancia, no son objeto fundamental de nuestro planteamiento.

Aunque nos movemos en un ámbito de servicios públicos, a gran distancia por su identidad y valoración de los servicios sanitarios, los servicios sociales en España han recorrido un camino pendiente de ensancharse y asfaltarse, así como de señalizarse oportunamente. En otras palabras, no han llegado a consolidarse, junto a la sanidad y la educación, como una pieza fundamental del sistema de bienestar en España. Un sistema de bienestar consolidado tardíamente y con dificultades en la actualidad para mantener sus prestaciones (Moreno, 2007; González, 2008; Esping-Andersen, 2010; Pérez-Díaz, 2012; Moreno y otros, 2012).

Seguramente, los servicios sociales en España han tratado de adaptarse a las exigencias de transformación de la sociedad española. Transformación cuyos inicios los situamos en los años 60 del pasado siglo, cuando desde el Plan CCB (1961-1964) se indicaba la necesidad de la acción comunitaria y los servicios sociales limitados a las clases más desfavorecidas. Con la restauración de la democracia, se supera la concepción de los servicios sociales como protección complementaria de la Seguridad Social y se establece un sistema público de aquellos para todos los ciudadanos. Es lo que tiene lugar con el Plan Concertado a partir de 1988 y que practican valores coincidentes con los de la sociedad española: igualitarismo, solidaridad y cooperación. En el año 2000 los servicios sociales en España, aunque habían crecido, sufren cierto estancamiento y falta de flexibilidad para adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad. Junto a los centros de servicios sociales se dispondría de centros de estancia diurna o bien oficinas o servicios de información, tratando de adaptarse a

los cambios sociales. Se les pide a los servicios sociales buena gestión junto a un buen trato y atención humana, en una sociedad posmoderna y desencantada (Las Heras, 1979; Rubiol, 1985a; Rubiol, 1985b; Rubiol, 1986). Recuérdese que en este período se inicia la llegada de un importante número de personas inmigrantes a nuestro país (Cachón, 2003; Kalavita, 2005; Curi y Giacomini, 2002; Masey y otros, 2005; Solé, 2001). En los años 2008-2010 los servicios sociales tratan de intensificar sus prestaciones y más con ocasión de la Ley de Dependencia, teniendo que enfrentarse a la capacidad de financiación por parte de la Administración Central, Autonómica y Local. La demanda/consumo de servicios sociales obligaba a la concertación con otras entidades en aras de la calidad, rapidez, eficacia, aunque contrastando con la falta de acompañamiento que piden los usuarios.

En los años 2012-2013 los servicios sociales en España se ven claramente merendados en sus presupuestos, plantillas y servicios/prestaciones por la crisis económica que padece nuestro país desde 2008. Si los usuarios de los servicios sociales suponían el 17,3% de la población española en el año 2010, en la actualidad se calcula que han sobrepasado el 20%. Seguramente, la tasa de paro del 25% entre los autóctonos y de más del 35% entre las personas inmigrantes, ya nos aclara algo la transformación de la sociedad en el ámbito laboral. Los efectos de la situación laboral no han tardado en comprobarse en los servicios sociales, porque ha crecido no sólo la demanda material de los mismos, sino también mayores dosis de asesoramiento y acompañamiento en todos los sectores de población.

Digamos entonces que la contención del gasto en materia de servicios sociales desde la crisis y antes, una descentralización hasta los ayuntamientos y concesiones de la oferta a las ONGs y sociedad mercantil han generado un sistema de servicios sociales incompleto y sin la suficiente identidad como para afrontar las necesidades de un número cada vez mayor de personas (PérezYruela. 2007: 645-666).

Vamos a ver en el siguiente apartado referido a los inmigrantes, cómo llegan a utilizar los servicios sociales en las diferentes Comunidades Autónomas de forma desigual y, es queresulta paradójico, porque veremos cómo los evalúan de forma positiva en su conjunto. Sin embargo, las necesidades por las que acuden las personas inmigrantes a los servicios sociales, no son fácilmente equiparables a las de los usuarios autóctonos. Quiere decirse que las personas inmigrantes acuden a los servicios sociales porque piensan que pueden encontrar en ellos la solución.

2. Los inmigrantes ponen a prueba los Servicios Sociales

Las personas inmigrantes que han venido a España lo han hecho, principalmente, por las posibilidades de encontrar trabajo, por la pobreza y dificultades para llevar una vida digna en su país de origen, y en tercer lugar, por las relaciones con familiares y amigos que ya residen en España. Una vez en España, los servicios sociales

son fundamentales para sentirse bien tratados, aun cuando tengan serias dificultades en el ámbito laboral.

Ponen a prueba el conjunto de los servicios sociales porque nos indican el porcentaje de quienes los utilizan, así como la satisfacción que les otorgan como usuarios. Probablemente, las personas inmigrantes utilizan los servicios sociales menos que los autóctonos y, como ya mencionamos, acuden a ellos para solucionar problemas semejantes a los que tienen los autóctonos, aunque no exactamente iguales. Queremos decir que ponen a prueba, sobre todo, la red de servicios sociales municipales porque ya llevan una media de más de 6 años de estancia en España, y los han utilizado. La paradoja se produce cuando no se ajustan los sectores de población y los servicios/prestaciones que se contabilizan en el conjunto de las Comunidades Autónomas, incluidas Ceuta y Melilla.

Entre los colectivos mayoritarios de personas inmigrantes como los rumanos, marroquíes, subsaharianos, ecuatorianos, etc., el acceso a los servicios sociales puede estar condicionado, al principio, por aquellos hábitos y costumbres, así como por la existencia y calidad de aquellos en los países originarios. Ahora bien, como quiera que ya llevan cierto número de años entre nosotros, las personas inmigrantes están en condiciones de identificar y valorar el conjunto de servicios y prestaciones a las que han accedido en alguna ocasión.

Junto a la sanidad, están los servicios sociales de nuestro país, especializados y municipales o comunitarios, así como la educación y los servicios jurídicos. En el caso de los servicios sociales, sobre todo los municipales o comunitarios, éstos por estar más próximos a la población en los distritos y barrios de las ciudades así como en los municipios de todo el país, son de especial relevancia (Casado, 2002; Rodríguez, 2006; Vida Soria, 1968; Aznar López, 1990; Beltrán Aguirre, 1992; OÑATI, 1967). Así es porque a ellos acuden tanto para informarse de cómo conseguir una beca de comedor, ayuda para el transporte o para la compra de libros, tramitación de una plaza de guardería, así como para lograr una prestación de alquiler, o bien asesoramiento para la tramitación de los papeles de legalización (Alonso Olea, 2002; IMSERSO, 2003; Martín García, 2008; Cabra de Luna, 1985). Curiosamente acuden a los servicios sociales, porque demandan ayuda en los problemas que les afectan. Otra cosa bien distinta es que fuera competencia de la red de servicios sociales públicos, satisfacer semejantes demandas. En la práctica, les informan/asesoran y los derivan a los servicios públicos competentes. Quiere decirse que no siempre saben las personas inmigrantes a qué servicios concretos deben acudir ante determinados problemas o necesidades. Ocurre, con bastante frecuencia que acuden a los servicios sociales, aún cuando no sea asunto de sus competencias y éstos, como hemos dicho, los derivan a los servicios correspondientes. Es lo que viene sucediendo, cuando una persona inmigrante necesita asesoramiento jurídico y acude a los servicios sociales municipales o comunitarios. Incluso, en varios de los centros de servicios sociales municipales, han puesto a un profesional que atendiera estos casos por la demanda existente.

TABLA 2. La última vez que utilizó los Servicios Sociales en España

	Hace menos de 1 mes		De 1 a 3 meses		De 3 a 6 meses		Hace más de 6 meses		Nunca utilizado		NS/NC		Total	
	N	%	N	%	n	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Los servicios sociales	195	8,3	202	8,6	331	14,1	794	33,8	414	17,6	413	17,5	2.349	100

Fuente: Gutiérrez, 2012

Los servicios sociales públicos, curiosamente, se han utilizado por un bajo porcentaje en el período de menos de un mes hasta las tres meses; exactamente por el 16,9%. En cambio sube al 47,9% su utilización, entre los tres meses y más de seis meses. Sin embargo el 35,1% no los ha utilizado/no sabe/no contesta. Hemos de saber también que quienes dicen haber utilizado los servicios sociales hace más de seis meses son, sobre todo, personas mayores y colombianos.

Con los servicios sociales públicos ocurre al revés que con los servicios públicos sanitarios: que conforme ha ido pasado el tiempo los han utilizado más. Ahora bien no debemos olvidar el importante porcentaje de los que no han utilizado nunca los servicios sociales y no saben o no contestan. En este caso pensamos que, muy probablemente, las personas inmigrantes encuestadas, han tardado cierto tiempo en enterarse de la existencia de los servicios sociales públicos. Posiblemente hayan podido influir otras variables relacionadas con la prioridad en la satisfacción de las necesidades más acuciantes. Aún con todo, el porcentaje de los encuestados que responden con el no sabe/no contesta, seguramente es que no han llegado a tener la necesidad de conocerlos, sin más. Lo cierto es que a partir de los tres meses el porcentaje de los inmigrantes que los utilizan sube claramente, mientras que pasados los seis meses aumenta considerablemente el porcentaje de personas inmigrantes que se acercan a los servicios sociales públicos para interesarse por prestaciones de muy diversa índole: información asesoramiento, becas de comedor, de libros, ayudas para pagar el alquiler y bastantes más cuestiones, relacionadas con sus necesidades, que ponen en tela de juicio la identidad de los servicios sociales públicos.

No debemos dejar de lado que en el caso de las personas inmigrantes encuestadas que dicen no haber utilizado los servicios sociales públicos y no saben/no contestan se llega al 35,1% como hemos comentado anteriormente. Pensamos que se trata de un alto porcentaje y que posiblemente las personas inmigrantes, están inmersas en resolver otra serie de necesidades más imperantes, o bien que no se han enterado de que existen los citados servicios sociales públicos. Claro que, también sospechamos que en sus correspondientes países de origen tienen determinadas connotaciones negativas los aquí llamados servicios sociales, y no son partidarios de hacer uso de ellos. Sí que podemos adelantar que, a juzgar por la variedad de demandas que hacen en los servicios sociales municipales, no tienen claro si en ellos se les van a resolver los problemas por los que acuden. Ya adelantamos que en el caso de los servicios

sociales públicos, y sobre todo de los servicios municipales, la identidad de los mismos no es precisamente una de sus características destacables.

Hemos de tener en presente que la pregunta que se les hizo a los inmigrantes no especificaba si se trata de servicios sociales públicos comunitarios, básicos, municipales o especializados. Excepto los especializados, los que hemos nombrado vienen a significar lo mismo. Se trata de servicios sociales municipales o comunitarios, de barrio o distrito, según hablemos de ciudades o del ámbito local municipal. Sin embargo, a juzgar por la edad media de las personas inmigrantes encuestadas, habrán acudido, muy probablemente, a los llamados servicios sociales municipales. Aunque se trata de servicios sociales que constituyen la puerta de entrada, son bien diferentes aquellos servicios sociales como es el caso de la ayuda a domicilio, o una información y asesoramiento, que son servicios sociales municipales, y otros como el acceso a una plaza de residencial para personas mayores, que es un servicio especializado. En la práctica, seguramente, han accedido a los servicios sociales municipales y allí les han informado y derivado, dentro del sistema de servicios sociales, o fuera del mismo, según haya sido el caso.

En general, las personas inmigrantes, están bastantes satisfechas con el funcionamiento de los servicios. Claro que, la sanidad, sin discusión, es la mejor valorada por su funcionamiento porque alcanza el 93,3% sumando las categorías de mucho y bastante, seguida por la educación con el 80,3% y los servicios sociales 76,0%. Los servicios jurídicos apenas si aprueban, mientras que la política queda en último lugar y a gran distancia del resto.

TABLA 3. Cómo está de satisfecho con el funcionamiento de los Servicios Sociales en España

	Mucho		Bastante		Poco		Nada		NS/NC		Total	
	N	%	N	%	n	%	N	%	N	%	n	%
Los servicios sociales	483	20,6	1.032	55,4	373	15,9	55	2,4	136	5,8	2.349	100

Fuente: (Gutiérrez. 2012).

En el caso de los servicios sociales en donde la satisfacción alcanza el 76,0% (mucho+bastante) siendo más los bastante satisfechos y notablemente, menos los muy satisfechos, podemos añadir que se pueden mejorar. Los más satisfechos son algo más las mujeres, las personas mayores y sobre todo en la Comunidad de Madrid. Según las nacionalidades más numerosas (rumanos, marroquíes, ecuatorianos, subsaharianos, colombianos y bolivianos).

Precisamente en la Comunidad de Madrid, en donde mejores resultados se obtienen en todos los servicios, incluidos los servicios sociales, es donde disponemos de datos de 2010 sobre satisfacción de los inmigrantes de los servicios sociales muni-

cipales a los que acuden (Gutiérrez y Uña, 2010). Los inmigrantes han concretado en la Comunidad de Madrid aquellos valores con los que identifican unos buenos servicios sociales y han expresado al mismo tiempo que es posible mejorar el ejercicio profesional del trabajo social para con los usuarios inmigrantes. La precisión, rapidez, proximidad y formación, conforman un conjunto de valores vinculados al ejercicio de la profesionalidad del trabajo social, pero que al mismo tiempo se ponen en práctica en un contexto que determina en buena parte la mejor o peor imagen que provocan los servicios sociales municipales, y en definitiva, la satisfacción de los mismos. Por otra parte, las expectativas de satisfacción, incluido el trato que reciben en el proceso de atención, tienen que ver con lo que han creído que podían esperar de los citados servicios y las situaciones más o menos complejas que padecen.

Los inmigrantes, probablemente, identifican los servicios sociales, sobre todo, con los trámites de papeles para legalización y con las prestaciones para piso, alquiler, etc. En menor medida con otras cuestiones como la ayuda para todo y para todos, con tener problemas, con la atención a los más necesitados y con un servicio de abogacía, entre otros asuntos. Es este conjunto de necesidades con el que aproximadamente podría identificarse a las personas inmigrantes que acuden a los servicios sociales. Incluso podríamos asegurar que, básicamente, demandan servicios sociales de atención primaria o municipales.

Los usuarios que atienden los trabajadores sociales desde los servicios sociales municipales son sobre todo, personas mayores, inmigrantes y familias. Claro que según Comunidades Autónomas, pueden variar el orden de importancia de las personas atendidas según colectivos o sectores. Siguen en importancia, como personas atendidas por los servicios sociales municipales, los menores, según declaran los propios trabajadores sociales. Luego en términos generales, y en los últimos diez años, mayores, familias e inmigrantes se han repartido las atenciones de los servicios sociales municipales. Se trata de tres sectores o ámbitos como los señalados que, en buena medida, reflejan los cambios que se vienen produciendo en la sociedad española y que tienen su repercusión en la demanda de servicios.

Sabemos que las necesidades básicas de las personas inmigrantes cuando llegan a España suelen ser la vivienda, alquiler y trabajo. Inmediatamente después se contabiliza la asistencia sanitaria, y las guarderías y colegios, entre otras necesidades. Como prestaciones/coberturas públicas suelen ser, las dos más importantes, los servicios sanitarios y las prestaciones por desempleo. Por el contrario, el resto de prestaciones no están totalmente garantizadas y coinciden en parte con el tipo de prestaciones que gestionan/otorgan desde los servicios sociales municipales. Las prestaciones de becas de colegio, de estudio y guarderías son, como hemos comentado, notablemente importantes para el conjunto de las personas inmigrantes, pero no resisten la comparación con las prestaciones sanitarias y por desempleo en sus diversas modalidades.

A pesar de la manifiesta satisfacción que las personas inmigrantes otorgan a los servicios sociales es interesante estar atentos a las observaciones que hacen. “Cambian las citas demasiadas veces” es lo que dicen las personas inmigrantes. Lo que responden mayoritariamente los trabajadores sociales es que están en desacuerdo con semejante afirmación. Claro que, un 26,4% de los trabajadores sociales no están ni de acuerdo ni en desacuerdo, según el citado estudio. No obstante, sabemos que por muy diversas situaciones se cambian las citas establecidas. La casuística sobre las citas de atención puede ser muy variada, pero los profesionales suelen decir que son los propios usuarios quienes les piden cambiar el día de la cita. En otras muchas ocasiones no acuden o acuden cuando les viene bien. Lo cierto es que, dada la tradición de los servicios sociales en los países de origen de las personas inmigrantes, el conocimiento y cumplimiento de las normas no parece que sea habitual para ellos, sobre todo, en los primeros meses de estancia en España y en la Comunidad de Madrid. Puede añadirse que necesariamente las personas inmigrantes y, sobre todo, las mujeres, tienen trabajos cambiantes-domésticos, con horarios poco flexibles. Por ser las mujeres las que acuden, sobre todo, a los servicios sociales, muy probablemente no pueden acudir porque no pueden, porque la empleadora, por ejemplo, no les da permiso. En otras ocasiones, en los grupos de discusión realizados, según el citado estudio, reiteran que los horarios de atención deberían ser más flexibles o que hubiera horarios de fin de semana.

También indican las personas inmigrantes que “se entrometen demasiado a cambio de nada” o bien que “depende mucho del trabajador social que te toque” entre otras expresiones. Se trata de dos percepciones que requiere de matizaciones. Los usuarios-inmigrantes, en general, no se han visto hasta ahora en la situación de tener que facilitar datos personales para gestionar determinadas prestaciones en los servicios sociales. Los profesionales, por otra parte, cumplen con los protocolos que se exigen, según las prestaciones. Lo que suele hacerse es que cuando una persona accede por primera vez a los servicios sociales municipales, lo hace requiriendo información sobre lo que desea. Inmediatamente después, y según lo que desee, se le entregan los formularios correspondientes que debe cumplimentar. Como quiera que las personas inmigrantes suelen pedir ayudas económicas por alquiler, becas de comedor o de estudio, además de los datos personas, debe demostrarse la situación económico-jurídica correspondiente. No obstante, además de plantearse el volumen burocrático que se exige, no es menos importante valorar el detalle de la información que se requiere. Estos últimos aspectos requieren de tiempo y de discreción.

Hemos de expresar que el plus añadido, o información complementaria que suministran algunos trabajadores sociales no siempre es posible estandarizarlo. Queremos decir que aunque la práctica ha homologado gran parte de las formas del trabajo, es difícil de alcanzar a la totalidad de las intervenciones. En consecuencia, la diversidad de situaciones y la exigible especialización, es el fondo de la cuestión que se plantea y que la resuelven los profesionales de los servicios sociales, sobre todo con experiencia. Como en todos los colectivos profesionales, educativos, sanitarios,

jurídicos, políticos y de servicios sociales, caben ciertos márgenes de mayor o menor precisión en el ejercicio profesional (CIS, Mayo 2012). Pero no por eso se han de poner en tela de juicio el cumplimiento de las funciones correspondientes. Es posible que en los servicios sociales municipales, y en beneficio de una mayor especialización, fuera conveniente cambiar de modelo.

Tanto la percepción que tienen los usuarios-inmigrantes de los servicios sociales como la respuesta de los trabajadores sociales obligan a reflexionar. Queremos decir que el fondo de la cuestión que subsiste es el modelo de servicios sociales que deseamos alcanzar: técnico-burocráticos o de seguimiento-proximidad. Precisamente la especialización puede ayudar a precisar por dónde comenzar y con qué método prioritario afrontar las demandas de las personas inmigrantes y de todos los usuarios.

“Vas con las expectativa del momento y te dan cita para la próxima semana, para dentro de un mes”. En esta ocasión más de la mitad de los profesionales del trabajo social están de acuerdo. La expectativa del momento es la que llevan los usuarios-inmigrantes, aunque la norma es atender con cita previa. Queremos decir que una vez acceden por primera vez y se les informa, se les da la cita para ser atendidos posteriormente en el día y hora señalados.

La expectativa del momento tiene que ver con la gravedad y complejidad de los problemas con los que acuden. Nos han dicho reiteradamente las personas inmigrantes en los grupos de discusión que no comprenden cómo es posible que no se les atiendan en el momento. Viven, en ocasiones, situaciones límite, y posponer la atención que esperan recibir les supone tener que afrontar mayores esfuerzos para mantener cierta cordura y equilibrio. La propia red de que disponen suele ser muy débil y en ocasiones con problemas semejantes.

La paradoja en materia de servicios sociales se produce porque la más que razonable satisfacción de los usuarios inmigrantes contrasta con la debilidad que muestran y la tendencia a empeorar en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Según el citado informe de la Asociación de directores y gerentes de servicios sociales, las diferencias entre Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales, sitúa al conjunto de los usuarios y también a las personas inmigrantes en situación de clara desigualdad. Según el lugar de residencia, la protección social básica es diferente, variando de este modo las posibilidades de ejercer los derechos, tanto de los autóctonos como de las citadas personas inmigrantes. Si el gasto medio por habitante y año es de 280€, lo que supone el 1,5 del PIB en España, hay Comunidades Autónomas que invierten 773€ por habitante y año en esta materia mientras que otras apenas llegan a los 120€.

La alta tasa de paro entre inmigrantes y autóctonos, el acusado descenso del presupuesto destinado a los servicios sociales, y las dificultades que plantean otros ser-

vicios públicos, plantean una remodelación de los servicios sociales públicos en base a nuevos valores.

3. Viejos y nuevos valores en los Servicios Sociales: más allá de los recursos materiales

Hace ya tiempo que los usuarios de los servicios sociales en España, no solo valoran la materialidad de las prestaciones. También evalúan, el trato que reciben, la precisión, la captación de las diferencias específicas, el tiempo que se les dedica y tantas cosas más. Ahora bien, con ocasión de la actual crisis económica, es obligado plantearse un cambio de valores en el sistema de servicios sociales. Incluso será objeto de este apartado poner de manifiesto que las personas inmigrantes como usuarios, han puesto a prueba los servicios sociales, porque apuntan a “nuevos valores sociales” como la proximidad, acompañamiento y participación, entre otros.

Las transformaciones que se operan en el ámbito institucional, por la grave crisis económica por la que atraviesa España, como la mayoría de los países desarrollados, han empujado a que hábitos y costumbres de la vida diaria también estén cambiando, provocando la aparición de valores que los comparten tanto las personas inmigrantes como los autóctonos. Precisamente, entre las personas inmigrantes, la crisis de valores de la sociedad actual lo es para el 48,7% de los encuestados en nuestro estudio. Quiere decirse que sienten, como el conjunto de la sociedad española, la misma inquietud o preocupación. No olvidemos que las personas inmigrantes vinieron a España para trabajar y llevar una vida más digna que en su país de origen. Habiendo hecho ya cierto balance de su experiencia en nuestro país, determinados valores suman o restan en el esfuerzo que hacen para lograr vivir dignamente. A tal propósito sirven no sólo el trabajo sino también los servicios públicos, entre los que destacamos los servicios sociales.

Las personas inmigrantes comparten con los autóctonos los mismos o parecidos valores, aunque existan excepciones. Comparten con los españoles, sobre todo, la democracia, la tolerancia, el respeto a la autoridad, y el respeto a los mayores; y en menor medida las tradiciones civiles, la forma de educar a los hijos, las tradiciones religiosas y en último lugar el consumismo. Un conjunto de valores con los que manifiestan una mayor o menor adhesión o conformidad, porque ayudan o no a alcanzar el objetivo que se han fijado para vivir en España.

En el caso de las necesidades que tienen las personas inmigrantes y los autóctonos cuando se acercan a los servicios sociales, las semejanzas son notables. Claro que, por ser aquellos de una edad entre 25-49 años de edad, no van a demandar plazas residenciales, ni ayuda a domicilio. Lo que nos interesa plantear ahora es la estrecha relación entre necesidades y valores de los servicios sociales.

Creemos que relacionar necesidades y valores en los servicios sociales es útil porque la gente percibe las instituciones públicas y más todavía las locales como entidades que colaboran en nuestro bienestar, como prestadoras de servicios. Claro que, de fondo, nos encontramos con una generalizada desconfianza en las instituciones públicas, aunque las personas inmigrantes confían más que los autóctonos en la enseñanza, el sistema de la Seguridad Social, las Organizaciones de voluntariado o sus Ayuntamientos (Gutiérrez, 2012; CIS, 2011).Diríamos entonces que nos movemos en arenas movedizas, en una sociedad líquida en donde las organizaciones sufren una gran corrosión y falta de confianza (Sennett, 2006; Sen, 2009; Fundación Estudios Financieros, 2004; Gilman, 2005).

En el caso de los servicios sociales, que han desarrollado un proceso de cambio y transformación, requieren de notables modificaciones a pesar de ser valorados positivamente, aunque con reparos, por las personas inmigrantes. Sin embargo los reparos o críticas que hacen las personas inmigrantes coinciden con la falta de identidad, excesiva generalidad, falta de precisión y proximidad, entre otras dificultades que les achacan tanto los especialistas como los usuarios.

CUADRO 1. Sobre valores de cambio, valores permanentes y valores emergentes para el futuro de los Servicios Sociales

Valores de Cambio	Valores Permanentes	Valores Emergentes
Flexibilidad	Universalidad	Público/Privado
Un derecho	Calidad	Competitividad
Formación permanente	Cooperación/Solidaridad	Precisión/Rapidez
Participación/Coordinación	Proximidad/Seguimiento	Especialización/Complejidad de los equipos

Fuente: Gutiérrez, 2010: 325).

Según el cuadro que presentamos distinguimos entre los valores que han servido para reformar y cambiar los Servicios Sociales desde sus inicios, los valores de cambio. Igualmente presentamos los valores que han permanecido con el paso del tiempo, valores permanentes, y finalmente, consideramos los valores emergentes como aquellos que pueden marcar el futuro de los servicios sociales públicos porque pueden elevar el bienestar de los ciudadanos-usuarios y porque están en consonancia con los valores actuales de la sociedad española.

Los citados valores de cambio como la formación permanente y la participación/coordinación, son valores instrumentales que según los trabajadores sociales se consideran imprescindibles para adecuarse a los tiempos actuales y futuros. Los citados profesionales requieren de formación continuada para atender y compren-

der los nuevos problemas relacionados con la autonomía-discapacidad o bien con las personas inmigrantes que acuden a los servicios públicos.

La flexibilidad como valor está de acuerdo con las tendencias y cambios que se producen en la sociedad. Pensemos que en los años 60 las escuelas de aprendizaje o la residencias de obreros eran prestaciones de los servicios sociales de la época y que tenían que ver con la época, con la llegada a las ciudades de los obreros del campo y la falta de vivienda adaptada al efecto. Aún con todo, en las ciudades ya se alquilaban habitaciones con derecho a cocina. Y las escuelas de aprendizaje, que daban formación general y de oficios, trataban de paliar lo que más tarde constituiría la enseñanza obligatoria y el acceso a la Universidad con la Ley General de Educación de J.L. Villar Palasí en 1970. Desde entonces ahora, los profundos cambios que han tenido lugar en la sociedad española, aconsejarían seguir en la tarea y disponer en el nuevo sistema de servicios sociales públicos, de atenciones de urgencia, porque hay ciudadanos que los requieren.

La participación la indican los usuarios que desean algo más que recibir prestaciones, porque prefieren ver unidas la gestión técnica y la humanización de los servicios sociales públicos. La coordinación entre las tres administraciones, así como dentro de las Comunidades Autónomas, es un clamor de usuarios y profesionales para avanzar en la eficacia y en la eficiencia, aproximando protocolos de los servicios públicos que, en definitiva, lleguen a prestar servicios sociales de calidad pero mejorables.

Que los servicios sociales se constituyan en un derecho para los ciudadanos no ha llegado a ser una realidad si analizáramos el conjunto de las últimas leyes de servicios sociales en las Comunidades Autónomas. Quiere decirse que la innegable voluntad político-jurídica al tener que someterse a la disponibilidad de fondos económicos, ha mermado el acceso a los servicios sociales y situada la universalidad de los mismos en entredicho.

Entre los valores permanentes subrayamos el seguimiento, que es uno de los procedimientos para lograr la proximidad. Seguimiento de los casos y de los problemas que afectan a los usuarios. Se trata de estar en contacto, sobre todo físico, con los usuarios para detallar el proceso a seguir, para realizar los informes, para tener un conocimiento fiel, objetivo, de los problemas que tienen y de cómo plantear soluciones adaptadas a las situaciones de los usuarios.

Seguramente el seguimiento, la proximidad, son unos de los valores finalistas que deben cuidarse en la actualidad más que nunca, para poder captar los cambios sociales que tienen lugar en la sociedad española, y también para saber cómo afrontar los procesos de solución y cambio. Es a través del seguimiento como podemos comprobar la validez final de la externalización de los Servicios Sociales. Externalización que puede ganar en la gestión eficaz y eficiente si se han consolidado como válidos los procesos.

Ante el todavía moderado desarrollo y consolidación de los servicios sociales públicos, no podemos perseguir sin más la eficacia y la eficiencia en la gestión. En tal caso, la gestión puede llegar a deshumanizarse provocando que los usuarios reclamen poder hablar-conversar de sus problemas con los trabajadores sociales, con los auxiliares de hogar o con las operadoras de la teleasistencia.

Los usuarios piden eficacia, piden rapidez y precisión, pero también piden atención estrictamente humana. No ser tratados como en una agencia de viajes, sino verse y sentirse acompañados. Es lo que denuncian usuarios de los Servicios Sociales del norte de Europa como Dinamarca; también participantes de instituciones religiosas dedicadas a la atención de problemas sociales centro europeas como Alemania, y voluntarios de entidades sin ánimo de lucro en España (Giddens, 2006; Xiñek, 2008; Marcuello, 2008: 72-90).

Entre los valores emergentes, además de los ya conocidos y que aparecen en el cuadro N° 1, figura la precisión, la rapidez y la especialización y complejidad de los equipos profesionales. Son valores emergentes y han surgido por el crecimiento constante de usuarios que se atienden diariamente en los Servicios Sociales. Sin embargo se exige rapidez, porque los usuarios demandan prontitud y menos listas de espera en prestaciones como el Servicio de Ayuda a Domicilio, ayudas económicas y ayudas-prestaciones para la discapacidad.

La precisión, especialización y complejidad de equipos de profesionales guarda estrecha relación con los cambios sociales. Los cambios que se producen en el sistema productivo y en las formas de convivencia, entre otros, generan una gran heterogeneidad y cantidad de problemas que requieren de valores emergentes como los que hemos señalado. No se puede llegar a precisar sin cierta especialización, y la mayoría de los problemas requieren de puntos de vista profesionales complementarios para planificar procesos de actuación desde los Servicios Sociales. Precisamente en el ámbito de la prevención es donde más se requiere de la participación de otros profesionales (abogados y psicólogos, entre otros) para abarcar la multiplicidad de situaciones que padecen individuos y familias. También con usuarios como las personas inmigrantes, la formación/especialización es imprescindible para conocer las claves de su proceso de integración. Por otra parte el concurso del sector privado/mercantil es considerable en centros residenciales, teleasistencia, entre otros ámbitos fomentando cierta competitividad, ausente tantos años, en el sistema de los servicios sociales.

En el caso de los servicios sociales municipales al que nos hemos referido de la Comunidad de Madrid, se propuso a los trabajadores sociales una serie de indicadores-valores que presumiblemente más se adaptaban a las necesidades actuales. De entre los valores propuestos a los trabajadores sociales, éstos han destacado la coordinación, la profesionalización-formación y la orientación-asesoramiento. También existen otros valores como tener sensibilidad, autonomía personal, disponer de más tiempo y tener experiencia.

Lo que se comprueba es la coincidencia entre los valores de cambio y los valores que estiman los trabajadores que más se adaptan a las necesidades, en este caso de los inmigrantes. La coordinación entre administraciones y la formación de los profesionales responde a la compleja situación de la limitada identidad y transformación por la que atraviesan los servicios sociales municipales. Incluso comprobamos que los profesionales con más de diez años de antigüedad son los que más valoran la coordinación; posiblemente por tener más experiencia que nadie y más conciencia de la necesidad de la misma. Ahora bien, la profesionalidad como valor vinculado a la formación, forma parte de la responsabilidad social que exige la ética pública. En otras palabras, se trata de un principio, de una norma universal en la Administración Pública, que junto a otros forman el código formal de normas de comportamiento (Nolan, 1995; OCDE 1998; ASPA 1994).

Sería impensable hablar de profesionales de la Administración Local, que deben atender a usuarios-inmigrantes de los servicios sociales municipales y no disponer de los mecanismos de formación exigibles. De entre los profesionales del trabajo social, quienes más valoran la profesionalidad/formación son los que tienen menos de dos años en el puesto de trabajo y aquellos con más de diez años de antigüedad. Entre los primeros es bastante lógico que así lo expresen, y entre los últimos entendemos que así sucede porque han llegado a tener conciencia del valor de la profesionalidad/formación continua. En los grupos de discusión realizados, ya nos decían los profesionales que habían adquirido conciencia de su potencial profesional y capacidad de provocar cambios en la propia estructura, tras llevar unos diez años de ejercicio de la profesión.

La citada coordinación constituye como valor, la principal exigencia indicada por los trabajadores sociales para adaptarse mejor a las necesidades actuales. Se trata de una coordinación interna de los propios servicios y externa con otras administraciones que también intervienen en la solución de los problemas que se plantean en los servicios sociales, y especialmente en los municipales.

La orientación-asesoramiento como valor importante de los servicios sociales, lo es tanto para los trabajadores sociales como para los propios inmigrantes. No caben dudas de que las prestaciones denominadas de información, orientación y asesoramiento tienen un gran peso cuando se trata de atender la compleja situación por la que atraviesan gran parte de las personas inmigrantes y de aquellos que acuden a los servicios sociales.

No menos importantes son aquellos otros valores como tener sensibilidad, autonomía profesional, disponer de más tiempo y tener experiencia profesional. Tener sensibilidad es lo mismo que disponer de capacidad para sentir-entender los problemas sociales. No debe entenderse, sin embargo, que tener sensibilidad suponga dejarse llevar por los sentimientos compasivos que pueden provocar el trato con las personas que padecen problemas/necesidades. La sensibilidad no va separada de la profesio-

nalidad, ni tiene por qué estar vinculada a determinada posición política. Por eso de la necesidad de los principios éticos que han de regir, en buena parte, el modo de actuar de las Administraciones públicas. Otra cosa diferente es que pueda educarse una sensibilidad natural por los problemas sociales, más propia de los primeros años de estudiante. Con el aprendizaje, en cambio, se madura y se equilibra una sensibilidad espontánea, que puede dificultar el conocimiento y tratamiento correcto de los problemas con los que llegan los inmigrantes a los servicios sociales.

El valor de la autonomía profesional se entiende como el ejercicio de la libre capacidad que otorga una profesión destinada, en este caso, a la gestión y solución de problemas sociales. No se consideran, por tanto, convenientes, las posibles presiones, injerencias o rechazos en el quehacer profesional de los trabajadores sociales. En tal sentido, la guía de buenas prácticas de trabajo social en el ámbito de los servicios sociales ha de abrirse camino. No olvidemos que se trata de una profesión con falta de visibilidad en lo que hace; una profesión que, por un simplista tópico, algunos piensan que se reduce a mera práctica siguiendo el método primario de ensayo-error-acierto. En pocas palabras, unos profesionales del "metesentodo".

Disponer de más tiempo para escuchar, para ejercer la profesión, es una queja tradicional de la mayoría de los trabajadores sociales de los servicios sociales, sobre todo de los de atención primaria o municipales. Si establecemos la necesaria relación entre el número de usuarios que atienden diariamente y las funciones que deben cumplir, podemos entender algo mejor la falta de tiempo para cumplir con sus obligaciones. En la Comunidad de Madrid el 51% de los trabajadores sociales atienden entre 5 y 7 usuarios al día. Dedicando media hora a cada uno de los seis usuarios diarios, llegaríamos a las 12h. del medio día y, todavía, habría que hacer el seguimiento de los casos reservados para la jornada señalada. En conclusión, se dispone del tiempo justo para escuchar. Ahora bien, una de las cuestiones más complejas de resolver es plantearse la posible reducción del trabajo burocrático, el mayor desarrollo de la atención directa a los usuarios (entrevistas, prevención, y seguimiento de los usuarios) o conseguir un cierto equilibrio que se decante por la atención directa a los usuarios, por escucharles. En más de una ocasión han dicho los usuarios que era la primera vez que los escuchaban o que les prestaban atención. No inclinamos entonces, por contactar más con la sociedad civil, con las asociaciones y personas concretas, reduciendo al máximo las funciones administrativas o cuasi-administrativas.

Tener experiencia siempre es un valor importante en cualquier profesión así como el grado de profesionalización/formación. Así sucede también entre los trabajadores sociales que se pronuncian por ella como valor importante para adaptarse a las personas y necesidades que atienden. Los trabajadores sociales con más o menos antigüedad valoran por igual la importancia de la experiencia. Podemos añadir que la experiencia es algo menos valorada por aquellos profesionales con menos de dos años de ejercicio, y entre dos y cuatro años en el puesto de trabajo. Se pone de

manifiesto que quienes más valoran la experiencia profesional son los que llevan más tiempo en el puesto de trabajo. De igual modo aquellos con más antigüedad en el puesto de trabajo son los que más valoran que los servicios sociales estén integrados, concentrados así como que estén coordinados. En el caso de la profesionalización/formación es considerado como un valor importante por casi todos los trabajadores sociales: tanto los que tienen menos de dos años como aquellos que llevan más de diez años en el puesto de trabajo.

Queremos finalizar este apartado, subrayando la importancia de los valores más pertinentes para que los servicios sociales municipales estén más adaptados a las personas y necesidades actuales. Se trata de valores que los podemos medir y lograr una jerarquía de los mismos; jerarquía que puede ir variando con el tiempo porque se trata de valores sociales que ocupan un puesto relativo. Por eso de la importancia de aquellos valores que consideramos permanentes, de cambio y emergentes. En este sentido los trabajadores sociales se han manifestado con claridad y nos han indicado posibles medidas concretas para mejorar la definición y calidad de los servicios sociales, sobre todo de los municipales. Los valores actualmente emergentes de los servicios sociales y el trabajo social tratan de compatibilizar el ámbito de los servicios públicos con aquellos que oferta el mercado. Ahora bien, sin la garantía de las instituciones públicas que vele por la universalidad y por la proximidad a lo local, así como por la calidad de los servicios sociales y el trabajo social, será el mercado quien tratará de resolver la gestión de las necesidades humanas. En adelante, los fundamentos-valores y claves de los servicios sociales y el trabajo social han de requerir, al menos, de la escucha y participación de los usuarios, así como de los contenidos relacionales.

La proximidad/seguimiento facilitan la escucha y participación de los usuarios de los servicios sociales. Para lo cual, y provocado incluso por la escasez de presupuestos, salir de nuevo a contactar con la sociedad civil, con las asociaciones de inmigrantes y autóctonos, podría ser una vía de volver a explorar las capacidades humanas y profesionales de usuarios y trabajo social/servicios sociales. Los valores de la proximidad, del acompañamiento, constituyen las bases de lo que planteamos a continuación: un desarrollo y gestión del tejido social desde los servicios sociales.

4. Trabajo Social versus Servicios Sociales: desarrollo y gestión del tejido social

La recuperación del trabajo social de antaño, el de mayor contacto con la gente, con el tejido social, podría ayudar a reestructurar el modelo de servicios sociales existente en España, ahora que la crisis económica ha mermado su volumen y complejidad como sistema. El desarrollo y gestión del tejido social, haría posible superar la notable satisfacción que le conceden los inmigrantes a los servicios sociales públicos en España y encauzaría/respondería a las críticas que los mismos inmigrantes hacen de aquellos. Lo que en definitiva planteamos en este último punto es que tanto el trabajo social como los servicios sociales se deben poner a prueba entrando en

contacto con la sociedad, con el tejido social, y sobre todo, con las redes y asociaciones de inmigrantes. El trabajo social/servicios sociales deben reinventarse, revitalizando la sociedad civil a la que atienden y lo que se entiende como bien común.

Pensamos que el desarrollo del tejido social desde el trabajo social y los servicios sociales, debe retomarse y emprender la acción. "Cuando los sueldos permiten cada vez menos, las personas pierden su independencia y la capacidad de mantenerse a sí mismas, por lo que se ven obligadas a recurrir a la asistencia social y al Estado protector. Y el Estado lo fomenta ya que todo gira en torno a la servidumbre, pues con el creciente control burocrático y el dominio estatal hemos despojado a las comunidades y pequeñas empresas de sus responsabilidades, desplazándolas de la provisión de servicios públicos y cultivando, como consecuencia, un Estado apático más que cívico y activo" (Pérez-Díaz, 2012: 206).

Los inmigrantes cuando llegan a España suelen acudir a las diversas asociaciones existentes como parte de la red migratoria y más tarde a la red de servicios sociales públicos. Es obvio que los inmigrantes, de tener familiares y amigos, es a ellos a quienes acuden apenas llegar. No obstante, a través de la información que les suministran estos últimos, acceden a las asociaciones y también a los servicios sociales municipales más tarde.

Los inmigrantes acuden a las asociaciones, aunque no necesariamente se asocian. En este último caso los resultados que hemos obtenido son reveladores de que, sobre todo, se asocian con entidades de carácter deportivo (10,5%), religiosas (8,9%), de carácter social ((8,3%) y educativo o culturales (8,0%). Desciende el porcentaje de participación en asociaciones de carácter laboral (5,0%) y político (2,1%). Sí que destacaríamos, que aquellas asociaciones o entidades de ayuda al inmigrante que, presumimos muy próxima a ellos, obtienen el 6,6% (Gutiérrez, 2012).

En general, las redes más frecuentes en el primer período de estancia en España indica la importancia de los vínculos estrechos, entre los que destacan aquellos de familiares y amigos. Inmediatamente después aparecen las asociaciones y más tarde los servicios sociales (Pascual de Sans 2007: 81). Luego son los lazos fuertes en el proceso de adaptación-integración en la sociedad receptora los que cobran su propio relieve. Es importante tener en consideración que los inmigrantes cuando llegan tienen poca relación con personas que no pertenezcan a su círculo de familiares y amigos. Quiere decirse que necesitan algo de tiempo para llegar al suficiente nivel de confianza con las personas que han conocido en el lugar de destino. En este tiempo, que puede ser en torno a los tres y seis meses, es cuando aparecen en las asociaciones y en los servicios sociales. Claro que, la estructura de sus contactos, de sus redes es diferente según la procedencia de las personas inmigrantes.

Depende de la red de contactos de las personas inmigrantes, sean de familiares y amigos o se amplíe algo más, para que podamos tener información útil a la hora de

poder acceder a determinados recursos como es el caso de los servicios sociales. Las ayudas, según del tipo que sean, tienen lugar a través del intercambio de información que venimos sintetizando. Y los comentarios que hacen entre ellos sobre su compleja situación pueden ser de muy diversa índole, pero teniendo presente las necesidades más inmediatas que padecen.

Las personas inmigrantes acuden a un sitio u otro en función de las necesidades y de la información que han recibido entre los propios, ajenos y asociaciones de inmigrantes. Habrá casos excepcionales de inmigrantes que recién llegados no tengan solucionado determinados problemas, como el del trabajo, como el de la vivienda, y tengan que acudir a las asociaciones, a los servicios sociales o bien a una entidad privada sin ánimo de lucro como Cáritas y Cruz Roja, que suelen cubrir ciertas necesidades básicas de manutención y vestido, además de alojamiento puntual. Incluso si no se domina el idioma, será necesaria una intermediación por parte de las asociaciones de inmigrantes existentes. Otro tipo de necesidades no tan inmediatas como becas, plazas de guardería, ayudas económicas se irán planteando y resolviendo más adelante.

El mundo de las asociaciones de inmigrantes es al mismo tiempo un espacio de integración para ellos, y también una ocasión para seguir manteniendo vínculos con sus países de origen. Las asociaciones sirven incluso de espacio multiplicador del desarrollo no sólo aquí sino, sobre todo, en los lugares de donde partieron. Quiere decirse que cualquier inmigrante cuando llega trae consigo un proyecto de vida que desea realizar en España. Con el paso de los meses cada persona inmigrante se implica en cantidad de eventos y “pertenencias”, entre las que contamos el contacto con las redes y asociaciones. También repercuten sus proyectos de vida en los países de origen. Además de las remesas de dinero que envían a sus familias les hacen partícipes a los familiares lejanos de parte del esfuerzo que realizan para sobrevivir, además de la percepción que tienen sobre la infinidad de acontecimientos que los circundan en cualquier ámbito en el que se van desenvolviendo. El continuo flujo de opiniones y experiencias vitales de los inmigrantes repercuten en sus países de origen de forma positiva. En este proceso, y sobre todo en los primeros meses y años, las asociaciones son claramente referencia imprescindible de los inmigrantes que necesitan sobrevivir material y culturalmente.

Las asociaciones les dan información sobre cómo solucionar diversos problemas y cómo acceder a prestaciones técnicas y económicas que se gestionan desde los servicios sociales, si es que los necesitan. Funciona el boca a boca, claro está, y tarde o temprano conocen a las asociaciones y éstas hacen de intermediarias cuando tienen necesidad de acudir a los servicios públicos. Luego son las redes familiares y de amigos junto a las asociaciones de inmigrantes, quienes reciben a los inmigrantes en primera instancia. Un aspecto complementario, pero importante, es saber que son las mujeres inmigrantes las protagonistas de las asociaciones, así como las que acuden mayoritariamente a la red de servicios sociales. En consecuencia, el peso de

las mujeres inmigrantes en sus asociaciones y en la relación con los servicios sociales se ha de tener presente. Son ellas las que transmiten determinada información, y quienes dan la versión visible de los problemas sociales que plantean en los servicios sociales. En definitiva, nos hemos topado con que las mujeres inmigrantes son parte indispensable del proceso de integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales. No obstante, hemos de ser prudentes porque existen diferencias sobre los roles que desempeñan las mujeres, según su origen o procedencia, en los lugares de destino como inmigrantes (Amancio Liñares Giraut 2009; Aparicio Rosa y otros 2005).

Las asociaciones de inmigrantes vendrían a ser el conjunto de entidades y de personas fácilmente identificables, con que se encuentran los inmigrantes cuando llegan a España. Algo parecido a lo que sucede con los barcos que eligen un puerto para echar las anclas en el mismo. Se llega a las asociaciones y puertos, según proyectos, según la carga que se traiga y se echa el ancla por un tiempo. Siguiendo la sugerencia de François de Singly preferimos subrayar que los inmigrantes “del mismo modo que los barcos amarran sucesiva e intermitentemente en varios puertos de escala, en la “comunidades de referencia” (en las que buscan admisión durante el largo viaje de la vida en busca de reconocimiento y confirmación de la identidad) se comprueban y aprueban las credenciales de los egos en cada parada sucesiva” (Bauman 2008: 103). Una vez en tierra firme las comunidades a las que llegan los inmigrantes son comunidades que van a acompañarles en la realización de sus proyectos de vida. Las asociaciones les dan apoyo y también los servicios sociales. Luego se trata de saber si unas y otros ayudan a hacer posible que se queden entre nosotros, como personas en proceso de integración, diríamos en términos convencionales.

Estamos viendo la importancia del tejido social propio de las personas inmigrantes y, desde luego, la necesidad de una mayor relación directa con los servicios sociales públicos, porque la experiencia migratoria va unida al asociacionismo. En los grupos de discusión realizados en el referido estudio que realizamos en la Comunidad de Madrid, lo exponían de modo muy plástico, indicando la infinidad de actividades e iniciativas que desarrollan las asociaciones de inmigrantes; actividades que les son útiles y les ayudan a sobrevivir e integrarse en España, aunque atraviesen por momentos de dudas y temores (Hernandez Plaza y otros 2006).

En el caso concreto de las internas, aquellas mujeres que trabajan en el servicio doméstico, las asociaciones son la puerta de entrada a un nuevo mundo que desconocen. En ellas descubren el contexto en el que están moviéndose, las condiciones laborales a las que están sujetas, las posibilidades y derechos que tienen, y tantas cosas más que de no haberse puesto en contacto con las asociaciones de su país, entre otras, habrían seguido viviendo y trabajando sin tener conciencia de su situación.

Podemos hablar de las asociaciones de inmigrantes en términos de prestaciones materiales. Pero también son imprescindibles a la hora de suministrar apoyos psicológicos a un buen número de inmigrantes que llegan a un país desconocido, sin saber el español en ocasiones, aunque dispuestos a labrarse un porvenir que en los inicios está mezclado de dudas y temores. Este último aspecto, el de la tensión y sufrimiento psicológico de los inmigrantes, podría banalizarse dejándolo emplazado en la superficie de un simple intercambio de buenos modales establecido como comercio interpersonal en el seno de las costumbres (Levinas, 2001: 125). Ahora bien, además de los apoyos materiales y psicológicos, las asociaciones de inmigrantes ayudan a que los inmigrantes vayan tomando conciencia de la nueva sociedad en la que se encuentran. Consiguen, en buena medida, que vivan los inmigrantes un mayor equilibrio entre el placer de soñar con nuevas posibilidades y el dolor de ver lo difícil que resulta lograr algo. Muchos de los inmigrantes han hablado de búsqueda de apoyo psicológico en los servicios sociales, sin haber encontrado lo que buscaban. Sin embargo, asociaciones y cultura de mercado, hemos de suponer que tratan de combatir la depresión y la ansiedad tratando de mejorar las formas de vida, solo que a un precio inasequible, en ocasiones (McMahon 2006: 473).

Hemos tenido ocasión de conocer a través de los grupos de discusión realizados, a los responsables/líderes de las asociaciones y nos han parecido personas con gran experiencia, y que previamente han padecido todo un proceso de adaptación-integración en España. Con enorme paciencia y rigor cuando afrontan los problemas, y también con enorme claridad cuando explican posibilidades y alternativas, sin dejar de lado los servicios sociales, para solucionar las innumerables situaciones que deben afrontar. Estos líderes, desde las asociaciones, nos indican que los servicios sociales deben adaptarse algo más a lo que realmente sucede. Han de servir, dicen, a la gente y deben ganarse la confianza de los inmigrantes que acuden a ellos. Aconsejan que los trabajadores sociales deben reunirse con las asociaciones para entender de las claves que tienen lugar en los diversos colectivos. Añadiremos que, precisamente, los colectivos son muy diferentes todos ellos aunque las necesidades materiales sean aparentemente iguales. Por eso mismo, o bien a través de las asociaciones o bien por personas cualificadas, profesionales, deben conocer y saber de las particularidades que tienen que ver con la inmigración a la que atienden. No es lo mismo atender a un búlgaro, a un rumano, que escuchar a un senegalés o colombiano en los servicios sociales y, desde luego en las asociaciones. Y si se trata de un moldavo... pues "¡qué te voy a decir!. Aunque hablan rumano, su formación y mentalidad es bien diferente, y sin embargo aquí pueden parecer iguales, tanto rumanos como moldavos por hablar el mismo idioma".

Es importante tener conversaciones entre las asociaciones y los profesionales del trabajo social, sin que se produzca esa crítica distancia que puede llegar a entorpecer el objetivo a lograr: entenderse, darse la información necesaria, conocer las claves de cómo atender a cada colectivo, facilitar entre unos y otros que los inmigrantes tengan más posibilidades de conseguir sus proyectos en España. Las asociacio-

nes entienden que es necesario hablar y dialogar para realizar mejor el servicio profesional; para saber más de las posibilidades reales que existen con el objetivo de que no se hagan excesivas ilusiones los inmigrantes que atienden. Claro que, buena parte de ellos ya saben que tampoco es posible solucionar con rapidez tantos problemas como tienen.

Cuando nos referimos a la estrecha relación que debe existir entre los profesionales del trabajo social en los servicios sociales y las asociaciones étnicas, ha de perseguirse un objetivo: hacer el trabajo más fácil, más agradable, pero también con mayor eficacia y eficiencia. Los responsables de las asociaciones conocen muchas, muchas cosas de aquellas que necesitan sus compatriotas. Sin embargo, “como no somos profesionales no podemos ir más allá de nuestras funciones. Para muchas cosas, es necesario el informe y la firma de un profesional y nosotros no lo somos. Sin embargo hacemos y conocemos de los nuestros más que cualquier profesional de los servicios sociales”

Nos han indicado en las asociaciones que quienes trabajan en los servicios sociales les falta saber, les falta información sobre lo que son las culturas diferentes a las que pertenecen las personas inmigrantes como usuarios. Posiblemente les faltan las claves. “Somos muy distintos a pesar de que habitamos el mismo continente. Nosotros mismos vemos y comprobamos la diferencia que existe entre colombianos, peruanos, ecuatorianos, etc.” Ya hemos avanzado que, precisamente los servicios sociales municipales han de reformularse con cierta especialización para hacer frente a la gran diversidad de problemas que deben atender, tratando de lograr otro tipo de organización más acorde con la complejidad de los problemas que atienden.

Volviendo a la casuística que pone de manifiesto lo que sucede en las asociaciones y en los servicios sociales municipales. En cierta ocasión se les presentó el siguiente caso. “Lo voy a contar como un cuento, para que veáis rápidamente de qué se trata. Los servicios sociales de aquí de... tienen a un usuario que se llama..., ya desde el año 2006, creo. Pues bien, ahora hace ya tres meses que vino a la asociación. Los servicios sociales se han enterado ahora de por qué no quiere ir a un curso de español de los que están programados para los recién llegados. No quiere ir porque... es analfabeto y no se han dado cuenta hasta ahora. Se han gastado un montón de dinero con traductores. ¡vaya a esta asociación!, ¡vaya a esta otra!, cuando el problema, como veis, es de diferente índole. Nosotros en la asociación nos hemos dado cuenta rápidamente. Sin embargo, nadie le ha preguntado ¿Tú, puedes escribir, cariño?. Nadie. Esmuy responsable y no quiere ir al curso de español. ¿Cómo no va a ser responsable?. Sabe cuatro palabras en español y nada más. Y si siente vergüenza es porque no puede escribir... ¿cuándo lo va a decir?”. La situación que se ha descrito, tiene sus limitaciones, pero pone en tela de juicio la eficacia y eficiencia como objetivos prioritarios de los servicios sociales. Claro que, también debemos añadir que la facilidad lingüística no es necesariamente tan concluyente, tan determinante porque tanto los inmigrantes latinoamericanos como los del Este acuden a

los servicios sociales municipales y los últimos se hacen entender. Probablemente, el dominio del idioma proporciona mayores ventajas a la hora de hacerse con un mejor control del contexto, del medio y un mejor conocimiento de los recursos. Sin embargo, esta variable es muy dependiente del origen, y unos se hacen entender mejor que otros, mientras que algunos necesitan ir acompañados para enterarse.

Los responsables de las asociaciones nos relataron otro caso. En esta ocasión se trataba de una señora que venía de Bulgaria y no quería trabajar en ningún hogar; y no había manera. “Se le buscó trabajo y no quiso trabajar. Le echaban de las casas donde trabajaba. Lo que sucedía es que se trataba de una víctima de violencia de género en su país de origen. Se le puso a disposición traductores, psicólogos, porque no se sabía qué podía estar pasando. Pero claro, ¿cómo iba a decir delante de todos: mi marido me estuvo pegando y por eso he salido de mi país?” Con todo esto ¿qué queremos decir? “No se trata de decir ni de acusar de que no son profesionales quienes les atienden. Desconocen la situación y las claves y, claro, no se encuentra la solución correcta. Se trata de personas que no hablan el español como los colombianos, peruanos o ecuatorianos. Tienen otros problemas y necesitan ir soltándose en el idioma. Además, en algunos de nuestros países no es habitual tener un psicólogo o psiquiatra. Si vas o te llevan es porque estás loco. Son personas de otra cultura y todavía no les ha llegado nada de estas cosas. En algunos países nadie va a los servicios sociales porque son para personas que están realmente mal y, claro, tienen vergüenza de ir a ellos. En los pueblos van las etnias gitanas, porque el que trabaja como ya está trabajando no necesita ir a los servicios sociales.

Las asociaciones ponen mucho énfasis en que son ellas las que solucionan los problemas cuando los servicios sociales no saben qué hacer con determinados casos. Incluso declaran que no tienen tantos recursos; los tienen limitados. “Nos llaman continuamente”. Así que, con los casos que no saben qué hacer nos llaman a nosotros, los de las asociaciones. Y por otra parte nosotros tampoco tenemos recursos”, añaden. “Nos llaman continuamente diciendo: tenemos aquí en el albergue a una familia y no hay sitio; se la enviamos para que hagan algo con ellos. ¿Qué podemos hacer? Nosotros tenemos dificultades para pagar el alquiler de los próximos meses y tú me envías a una familia para que la atienda y le solucione el problema de alojamiento. Esto es de risa. Es curioso para qué casos nos llaman y en qué circunstancias. Cuando no saben qué hacer nos llaman y nos dicen: ¡pero si es que son de vuestro colectivo!”

Las propias asociaciones de inmigrantes entienden que deben hacer algo por los suyos, pero claro... apenas si nos coordinamos con los servicios sociales. “Más o menos así es como van las cosas”, dicen. Entienden que las cosas tampoco son fáciles para los servicios sociales. Comentan que hay recursos en los servicios sociales pero que deben adaptarse y deben tratar a la gente de otra manera. “El trato tiene que ser diferente. Deben tener personas que les asesoren, que les indiquen lo que estamos diciendo aquí. Podrían reunirse con nosotros; como trabajamos en las aso-

ciaciones con los nuestros, estamos las 24 horas para solucionar los problemas que tienen. Pero claro, no cobramos como profesionales, y no tenemos porqué hacerlo aunque en la realidad lo hacemos. Y lo hacemos sin apenas medios. Las personas que tenemos contratadas cuando es la hora se van y cobran por el tiempo por el que están contratadas. Nosotras no”.

Lo cierto es que han quedado atrás aquellos años de la década de los 80 en los que la participación en la comunidad de los servicios sociales y los profesionales del trabajo social era una realidad. Por entonces, no pocos de los trabajadores sociales asumieron responsabilidades políticas en los ayuntamientos, al mismo tiempo que los estudios de trabajo social alcanzaban la categoría de universitarios. También se creó el título de Trabajo Social y se produjo la transformación de las Escuelas de Asistentes Sociales. Precisamente, con ocasión del IV Congreso Estatal de Trabajadores Sociales, celebrado en Valladolid en 1980 “el Trabajo Social asume en nuestro país el compromiso de sensibilizar a la opinión pública y extender los criterios que fundamentan la nueva política social y el sistema público de los Servicios Sociales” (Doménech 1991: 15). Algunas ponencias del citado Congreso expusieron modalidades concretas de Trabajo Social a través de los servicios sociales (Red 1980: 421-441).

En la actualidad, la excesiva burocratización de los servicios sociales no propicia la relación con el tejido social y el trabajo conjunto con las asociaciones de inmigrantes. Sin embargo, no cabe pensar que se siente el peso y la nostalgia del pasado al que hemos hecho referencia. Lo que hemos tratado de plantear es que con ocasión de los inmigrantes en España, éstos han puesto a prueba los servicios sociales porque los han utilizado y evaluado positivamente y también porque los han criticado. Lo hemos hecho porque ha aumentado el número de usuarios de los servicios sociales en una sociedad duramente acosada por la crisis económica y con una red de servicios públicos notablemente mermada en medios humanos y económico-materiales. Hemos presentado los valores actuales que se demandan a los servicios sociales y éstos los comparten casi totalmente las personas inmigrantes y los autóctonos. ¿Por qué recurrir entonces al pasado?. Porque el contacto con el tejido social, con los ciudadanos, estuvo en la base de los servicios sociales y del trabajo social y sigue estándolo. ¿Y por qué ahora?, porque indirectamente lo ha provocado la crisis económica y porque nos lo han dicho los inmigrantes.

Bibliografía

Alonso Olea, M. Y Tortuero Plaza, J.L. 2002. *Instituciones de la Seguridad Social*, Madrid, Cívitas.

Aparicio, R. y otros. 2005. *Marroquíes en España*, Madrid, Universidad de Comillas.

ASPANET, 1994. *Codes of Ethics*. American Society for Public Administration American Society for Public Administration, en <http://www.aspanet.org/scriptcontent/indexcodeofethics.cfm>

- Aznar López, M. 1990. "Lugares comunes en acción social sobre la pretendida gracia-bilidad de la beneficencia," *Boletín del CEBS*, nº 23
- Bauman, Z. 2009. *El arte de la vida*, Barcelona, Paidós.
- Beltrán Aguirre, J.L. 1992. *El régimen jurídico de la acción social público*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública/Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea.
- Cabra de Luna, M.A. 1985. "Comentarios a la nueva Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Los servicios sociales en la Administración Local," *Revista de Política Social y Servicios Sociales*, nº 4.36
- Cachón, L. 2003. *Inmigrantes jóvenes en España*, Madrid, Instituto de la Juventud.
- Casado Pérez, D.; Aznar López, M. Casado de Otaola, D. Gutiérrez Resa, A. y Ramos Feijóo, 1994. "Acción social y servicios sociales," en Miguel Juárez, *V Informe Sociológico sobre la Situación de España. Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid, FOESSA.
- CIS. Barómetro nº 2.914 de octubre de 2011; Barómetro nº 2.911 de septiembre de 2011.
- CIS. Barómetro nº 2.923 de diciembre de 2012.
- CIS. Barómetro nº 2.944 de mayo de 2012. (P. 19).
- Curi, U. Y Giacomini, B. 2002. *Xenos. Filosofia dello straniero*, Padova, Polígrafo.
- Doménech, R. 1991. "La evolución del Trabajo Social en España en la década de los años ochenta," *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 20.31
- Esping-Andersen, Gøsta y Palier, Bruno. 2010. *Los Tres Grandes retos del Estado de Bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Giddens, A. 2006. *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Barcelona, Cátedra.
- González, J.J. 2008. "Estado de bienestar y desigualdad," en Gómez, J.J. y Requena, M. *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza.
- Gutiérrez Resa, A. 2010. *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Madrid, Ediciones Académicas.
- Gutiérrez Resa, A. y Uña Juárez, O. 2010. *Integración de los inmigrantes a través de los servicios sociales municipales en la Comunidad de Madrid*, Madrid, UNED.
- Gutiérrez Resa, A. 2012. *Claves de la integración de las personas inmigrantes en España 2012*, Madrid, Fundación Santamaría.
- IMSERO, 2003. Veinticinco: *el IMSERO y las políticas sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales.
- Kalavita, K. 2005. *Inmigrants at the Margins*, New York, Cambridge Univ. Press.
- Liñares, A. y Giraut X. 2009. *El protagonismo de la mujer en las corrientes migratorias españolas*, Vigo, Grupo España Exterior.
- Hernández Plaza, S.; Alonso Morillejo, E. y Pozo Muñoz, C. 2006. "Necesidades, apoyo social y bienestar subjetivo a lo largo del proceso migratorio" en Sistema, nº 190-191 sobre Inmigración y exclusión social.
- Las Heras, P.Y Cortajarena, E. 1979. *Introducción al bienestar social*, Madrid, Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- Levinas, E. 2001. *Entre nosotros. Ensayos para pensar en el otro*, Valencia, Pre-Textos.
- MacMahon, D.M. 2006. *Una historia de la felicidad*, Madrid, Taurus.
- Marcuello, Ch. y Gutiérrez Resa, A. 2008. *Una aproximación internacional a los servicios sociales*, Madrid, Ediciones académicas.

Martín García, M. 2008. "Algunos hitos en el acontecer histórico de la profesión de trabajo social en España", *Revista Treball Social*, 184.38

Masey, D. Arango, J. Hugo, G. Kouaouchi, A. Pellegrino, A. y Taylor, J.E. 2005. *Words in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium*, Oxford, Clarendon Press.

Moreno, L. 2007. "Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad", en Espina, Álvaro. *Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea*, Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.

Moreno, L. 2009. *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI.

Moreno, A. López Peláez, A. y Segado Sánchez-Cabezudo, S. 2012. *La transición de los jóvenes a la vida adulta*, Barcelona La Caixa.

Nolan. 1995. *The Seven Principles of Public Life. Committee on Standards in Public Life*. En: <http://www.public-standards.gov.uk/about-us/the-seven-principles-of-life.aspx>

OCDE. 1998. "Principles for managing ethics in the public service. OCDE Recommendation", PUMA Policy Brief nº 4 en: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>.

Pascual de Sans, A. 2007. *Redes sociales de apoyo. La inserción de la población extranjera*, Fundación, Bilbao, BBVA.

Pérez-Díaz, V. 2012. *Europa ante una crisis global*, Madrid, gota a gota.

Pérez Yruela, P. 2007. *Sociología en España*, Madrid, CIS/FES.

Red Vega, N. 1997. "La formación del Trabajo Social en España, *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 39.41

Rodríguez Rodríguez, P. 2006. *El sistema de los servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*, Madrid, Fundación Alternativas.

Rubiol, G. 1985a. *Los servicios sociales I: Organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia y los Países Bajos*, Madrid, Siglo XXI.

– 1985b. *Los servicios sociales II. Leyes de Servicios Sociales en Europa*, Madrid, Siglo XXI.

– 1986. *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Solé, C. 2001. *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*, Barcelona, Anthrops.

Vida Soria, J. 1968. "Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social Española", *Revista de Trabajo*, nº 21.38

VV.AA. 2012. *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales*, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. www.directoressociales.com

i ek, S. Lwman, J. y Rendueles, C. 2008. *Arte, Ideología y capitalismo*, Madrid, Ediciones Pensamiento.

RESEÑA

Rubén Darío Torres Kumbrián. Trabajo Social con Comunidades y Mujeres Musulmanas: "Diagnóstico de las discriminaciones múltiples" / Social Work with Communities and Muslim women, Ediasa. Madrid, 2012

Reseña realizada por Ángeles Martínez Boyé

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.11>

Reseña:

Las estimaciones estadísticas revelan que las comunidades musulmanas y los colectivos de mujeres conexos en la Unión Europea, tienen un volumen poblacional total que oscila entre los once y trece millones de seres humanos procedentes de diversos contextos geográficos-culturales arabo islámicos. La cifra absoluta en el continente europeo que incluyen a los países extracomunitarios, se sitúa en torno a los cuarenta y cuatro millones de personas. Estos colectivos están afectados por una problemática social excluyente que se traduce materialmente en discriminaciones en los ámbitos del empleo, la educación, las prácticas efectivas de los derechos a la libertad religiosa y a la propia imagen, y los derechos humanos de la mujer, fundamentadas en leyes o aplicaciones normativas estatales, en muchos casos innecesarias o desproporcionadas, según concluyen los análisis y las recomendaciones de los Relatores Especiales de Naciones Unidas.

Una proporción significativa de estas comunidades, son ciudadanos europeos de segunda o tercera generación, quienes junto al resto de residentes musulmanes están afectados por una incapacidad de los sistemas de bienestar que se manifiesta en logros manifiestamente deficientes en la concreción del propósito de la integración social. Las intervenciones sociales comunitarias, grupales, en el ámbito familiar y en casos, muestran un estrepitoso fracaso de las políticas de integración dirigidas a los musulmanes europeos. Los resultados trazan un oscuro retrato de lo que se puede calificar como guetos musulmanes en las ciudades de Europa, donde son habituales los problemas como el desempleo, el absentismo escolar, la desigualdad

entre los sexos, y la autoexclusión individual generada como un mecanismo de defensa contra la frustración de no saber o no poder ocupar un lugar activo en las sociedades de referencia.

“Trabajo Social con Comunidades y Mujeres Musulmanas: Diagnóstico de las discriminaciones múltiples”, viene a ocupar un espacio olvidado por las distintas modalidades de intervención del trabajo social derivadas de las políticas sociales vigentes y de sus desarrollos normativos, que en contra de toda lógica, han tenido como consecuencia ahondar la exclusión socioeconómica de las comunidades musulmanas.

El autor aborda las iniciativas llevadas a cabo por el movimiento feminista musulmán europeo, dirigidas a lograr un estadio superior a la tan predicada integración, que define con el concepto de plena pertenencia social. El corpus de conocimiento se inicia con el tratamiento de las redes feministas musulmanas y la lucha contra las opresiones múltiples, la compleja definición del concepto de islamofobia, la determinación e identificación de un incidente islamóforo, el problema de la indisponibilidad de datos e implicaciones para las políticas sociales, la diversidad étnica cultural de las comunidades musulmanas, la discriminación contra la población alimentada por opiniones estereotipadas y por algunos mensajes políticos y el dilema controvertido de las críticas, burlas y ofensas al Islam en relación la libertad de expresión.

Una de las pretensiones de la obra es identificar y delimitar las necesidades epistemológicas y hermenéuticas de la intervención social comunitaria. El autor trata de abrir una vía que posibilite al trabajo social con comunidades musulmanas y superar la dependencia de los corpus de conocimiento procedentes de otras ciencias sociales. La finalidad está conseguida satisfactoriamente al establecer las premisas que pueden servir de fundamento para un discurso propio, independiente, dotados de significados descifrados con precisión interpretativa y liberado de deudas con respecto a otras ciencias sociales.

El desarrollo epistemológico y hermenéutico se inicia con un planteamiento donde las mujeres musulmanas constituyen la fibra medular del enfoque de intervención, debido a la potencialidad de sus roles visualizados como protagónicos y emancipadores, aptos y favorables a la viabilidad de la disciplina de un trabajo social con comunidades musulmanas. Se exploran las necesidades epistemológicas de la intervención social comunitaria, el déficit epistemológico, la diferenciación de las nociones de epistemología y gnoseología y la posibilidad de una vía epistemológica de inspiración islámica que posibilite una intervención social comunitaria con el movimiento feminista conexo.

El análisis es pro-positivo donde los conceptos de comunidades etarias y generación de sentido social tienen una vertiente operativa científica interesante. Se parte de la premisa que la alternativa epistemológica y hermenéutica a los esquemas de dependencia científica del trabajo social comunitario, indica que la autoconstrucción

puede contribuir a la creación y desarrollo de categorías analíticas, métodos y modelos propios que en conjunto pueden dar lugar a un enfoque de intervención social transversal y de empoderamiento de las comunidades musulmanas y de las entidades feministas conexas. Todo ello inspirado en el corpus islámico compatible con el acervo jurídico europeo.

El tratamiento disecciona en el ámbito de la intervención social en las comunidades musulmanas, el déficit evidente que atestiguan las políticas sociales de varios países europeos, poniendo en relieve los límites de las concepciones asistenciales, tecnócratas y desarrollistas, todas ellas dotadas de un corpus de conocimiento, que en el mejor de los supuestos es socialmente paliativo o levemente reformador. La identificación de los límites de esos caudales de conocimiento saca a la luz, que han estado desprovistos del ineludible cuestionamiento analítico de las brechas estructurales causantes del riesgo de exclusión, la marginalidad y la invisibilidad social de las comunidades musulmanas en los sistemas sociales europeos. Seguidamente, se sientan las premisas epistemológicas para el desarrollo disciplinario del trabajo social con comunidades musulmanas y se establecen las claves hermenéuticas necesarias en una perspectiva islámica que posibilita descifrar los significados. En esta operación los legados de Asma Lamrabet y Tariq Ramadan constituyen las fuentes principales caracterizadas por el reboso de una perspectiva de liberación.

Las perspectivas epistemológicas y hermenéuticas propuestas permiten sentar las premisas de un trabajo social con comunidades musulmanas fundado en un enfoque de autodesarrollo comunitario que descarta las ideas y las intervenciones que conciben a las entidades colectivas como un objeto de investigación e intervención de políticas sociales homogeneizadoras de efectos paliativos que eluden las causas estructurales y que impiden implementar un proceso de cohesión social. En el contexto señalado, las premisas epistemológicas y hermenéuticas pretenden alcanzar una intervención social comunitaria de doble objetivo. Por un lado, que la construcción de esta identidad no suponga el olvido del verdadero espíritu islámico y, por otro, que la consolidación de la misma no conlleve el afianzamiento de posturas hostiles respecto de los principios constitutivos de las identidades europeas. En todo el planteamiento subyace la idea de desislamizar una problemática que es inequívocamente social aunque el imaginario colectivo occidental crea que las causas de la exclusión, la controversia y del conflicto radican en el Islam y en los musulmanes.

Una de las conclusiones de la obra es que la confusión ideológica que prevalece en los debates sobre el Islam y en particular sobre el concepto de igualdad, se relaciona, entre otros con el enfoque convencional y tradicional de la lectura del Corán y en particular en la fragmentación del conocimiento de la religión musulmana derivada de las interpretaciones arcaicas y obsoletas llevadas a cabo por los representantes del culturalismo patriarcal islamista. Para ello el autor hace suyo los legados de Asma Lamrabet y Tariq Ramadan, sintetizados como el epicentro del cambio epis-

temológico relativo a las comunidades musulmanas y a sus contextos físicos, sociales y culturales de pertenencia, donde la igualdad de los seres humanos en el Islam y el Corán se erige en un valor absoluto.

Ello permite abrir una puerta a la percepción del Islam de la mayoría silenciosa de los musulmanes europeos, donde los valores éticos transmitidos por el Corán, no pueden ser percibidos en su profundidad si no son examinados su totalidad, respetando la cohesión interna del texto y el conjunto de valores ideales que forjan sus principios básicos. Por ello el conocimiento de la mujer en el Islam y su corolario de la igualdad en la actualidad brinda una interpretación didáctica de la fuente original. Se trata de ofrecer al lector o investigador, una interpretación precisa del corpus islámico y superadora de la reivindicación convencional de igualdad para las mujeres por ser mujeres, donde el Corán, el Islam y los Derechos Humanos son compatibles de un modo innato. La finalidad es fijar una perspectiva epistemológica y hermenéutica feminista generadora de un proceso de liberación del ser humano sin distinciones. El enfoque esbozado de trabajo social comunitario situado en una perspectiva islámica aboga por un análisis con una participación de los miembros de las comunidades musulmanas, y esa participación es determinante para el éxito de una disciplina científica consciente, consecuente y compatible con el Islam. La alternativa paradigmática de autoconstrucción comunitaria puede impulsar un proceso de empoderamiento efectivo de las comunidades musulmanas con las mujeres como protagonistas, produciendo un cambio estructural en los sistemas sociales vigentes en los países europeos. En el proceso sugerido están presentes las nociones de confianza social en escala local y el espíritu crítico en el ámbito global propuestos por Ramadan, como propiciadores de escenarios que fomentan la alianza de civilizaciones dentro del escenario europeo.

Las premisas hermenéuticas de una intervención social comunitaria proclive al Islam y al enfoque del autodesarrollo comunitario descarta las ideas y las intervenciones que conciben a las comunidades musulmanas como un objeto uniforme, monolítico, indiferenciado y no diversificado de investigación y de intervención de políticas sociales diseñadas en base a realidades sociales inadecuadamente preconcebidas por un exceso de positivismo que está desprovisto de significados, y que por tanto, ostenta una carencia científicamente inexplicable del necesario rigor analítico cualitativo.

En esta obra, la consideración de los referentes islámicos constituye un combustible motivador para las comunidades musulmanas, que supone un activo favorable para una intervención social orientada a la plena pertenencia social individual y colectiva. El autodesarrollo comunitario concebido como un principio que dirige los métodos y la concepción del trabajo social con las comunidades musulmanas, reconoce a los miembros como sujetos de acción y transformación en sus quehaceres cotidianos. De este modo, el autor ubica la diferencia de una metodología de investigación-intervención comunitaria en el contenido de los objetivos, medios y los

finés que predominan y que en conjunto demandan una codirección científica, consciente de las necesidades de desarrollo de las capacidades de producción social y espiritual que establecen los propios miembros de la comunidad musulmana.

Los principios básicos de una dialéctica comunitaria islámica, son definidos como indispensables para la práctica del empoderamiento de las comunidades, debido a que posibilitan constituir pautas reguladoras de reconocimiento efectivo de las problemáticas sociales excluyentes, impregnadas de un espíritu crítico que facilitaría el establecimiento de vías de acceso a la plena pertenencia social, al tiempo que una actitud individual y colectiva intransigente con toda manifestación de estancamiento, conservadurismo y dogmatismo que sustente lo contrario. En esta perspectiva lo nuevo solo puede sustituir a la arcaica negación de la aceptación social recíproca, si se procede a un conocimiento mutuo entre los musulmanes y no musulmanes. Las premisas epistemológicas y hermenéuticas perfiladas del trabajo social con comunidades musulmanas se manifiestan como una posibilidad viable de un modelo de intervención estructurado en el conocimiento mutuo, la aceptación recíproca y la plena pertenencia social, descartando los planteamientos fracasados empeñados en islamizar unas problemáticas cuyas causas son sociales y económicas y sus efectos de exclusión.

La base jurídica de la obra trasciende la mera referencia legal formalista vigente en los ámbitos internacional, europeo y estatal, y se sumerge en un detallado análisis de las concepciones, interpretaciones y aplicaciones normativas, donde el centro de gravedad se ubica en la discriminación motivada en la religión. Se trata de un análisis material de cuestiones relativas a la tolerancia religiosa y cultural en el lugar de trabajo, de casos de discriminación en el empleo, de los pronunciamientos del Tribunal Europeo y de los tribunales estatales, de la exigencia de neutralidad fuera del lugar de trabajo, de la prohibición de símbolos religiosos en las escuelas, de la protección del laicismo cuando no es una justificación legítima para introducir una prohibición general, de la política obstruccionista a nuevas mezquitas, de la moratoria de la apertura de nuevos lugares de culto, de la islamofobia entendida como protección y autodefensa, de la invisibilidad de los musulmanes en las instituciones públicas, de los musulmanes considerados como una amenaza para los valores europeos, de los comportamientos de la policía y del sistema judicial

En el transcurso de las páginas se analiza el feminismo islámico inscrito en el movimiento feminista internacional, y que se puede definir como un proyecto de emancipación que pone de manifiesto las regularidades de la dominación de las mujeres por los hombres, así como en las formas de reaccionar de las musulmanas ante los diferentes tipos de sometimiento y servidumbre que le son impuestas. La especificidad de su historia de subyugación y exclusión ha permitido generar a las mujeres musulmanas sus propias respuestas desde una perspectiva islámica. Las manifestaciones culturales patriarcales de dominación y sometimiento, de misoginia y de etnocentrismo, de teocentrismo, proceden de sus entornos domésticos,

sociales y de las sociedades europeas autodenominadas abiertas, donde desenvuelven sus vidas. El movimiento emergente de las mujeres musulmanas por la igualdad de género, se opone y pretende cambiar las tradiciones nocivas y las prácticas culturales perjudiciales amparadas en una interpretación falaz del Islam; las leyes discriminatorias con efectos de diferencia de trato, penetradas por una amnesia legislativa que elude los principios de neutralidad, de justificación objetiva, y de no discriminación; y las aplicaciones normativas restrictivas de carácter desproporcionado e innecesario que reducen la posibilidad del ejercicio efectivo y pleno de los Derechos Fundamentales. La corriente feminista islámica articula su pensamiento en una hermenéutica coránica. Se trata de un Islam en femenino, cuyo antecedente se remonta a Aisha y a las mujeres de la primera Umma. La pretensión es que su perspectiva sea aceptada por el movimiento feminista internacional y europeo, una aspiración concretada en un grado significativo, con la excepción de la corriente feminista postcolonialista, que de facto conceptualiza al movimiento feminista internacional como monolítico, estandarizado e impermeable.

Se ratifica que la orientación esbozada por la perspectiva feminista islámica está vertebrada en torno a los principios y valores de los Derechos de la Mujer y de la diversidad cultural, asumidos por el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario, en el ámbito de los Derechos Humanos, que a su vez han influido en las tendencias generales constitucionales y de los desarrollos normativos estatales europeos, aunque en ocasiones con matices asimétricos, incluso controvertidos, según las recomendaciones formuladas por los relatores especiales de las Naciones Unidas o algunos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La obra que nos ocupa ha detectado que las formulaciones del pensamiento feminista islámico no tienen rasgos de una doctrina monolítica excluyente e impermeable, y por estas características, comparte con las corrientes mayoritarias del feminismo internacional, la convicción de que el feminismo no puede ser el mismo en todas las culturas, ni sostener el mismo discurso, ni basarse en la misma perspectiva hermenéutica. Ahora bien, todas las reivindicaciones tienen un factor común, y es que el feminismo es a las culturas patriarcales y a la misoginia, lo que la democracia es a los regímenes autoritarios, dictatoriales y tiránicos.

El establecimiento de premisas epistemológicas y hermenéuticas de inspiración islámica para la constitución de un modelo de trabajo social con mujeres y comunidades musulmanas es una posibilidad que debe explorarse. La investigación ha identificado la existencia de un potencial epistemológico no desarrollado que puede posibilitar un discurso científico, dotado de significados descifrados con precisión interpretativa, y liberado de los préstamos contraídos por los modelos de trabajo social comunitario asistencial, tecnócrata o desarrollista con las demás ciencias sociales.

RESEÑA

Manuel Herrera Gómez y José Daniel Barquero Cabrero.
Redes sociales: de metáfora a paradigma /
Social Networks: from metaphor to paradigm, McGraw-Hill,
Madrid 2012, 266 páginas

Reseña realizada por Salvador Gómez García

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.12>

Reseña:

Las redes sociales suponen, en la actualidad, los “brotes verdes” de un ingente espectro de investigación en las dinámicas sociales. Concretamente, en las últimas dos décadas hemos asistido a su progresiva mutación de metáfora de la captura o de la pérdida de libertad hacia un nuevo concepto de círculos sociales que –progresivamente– se han ido haciendo más amplios y gozan de una mayor flexibilidad. Creo que resulta oportuno subrayar algunas de sus aportaciones más visibles. Muy buenos ejemplos son las de Christakis y Fowler en *Conectados. El sorprendente poder de las redes sociales y cómo afectan a nuestras vidas* (Taurus, 2010), o las nuevas escalas de construcción individual y social que presentan Rainie y Wellman en *Networked. The new social operating system* (MIT, 2012). Se documenta así la aparición de un amplio grupo de estudios sobre las redes sociales fundamentados en polaridades en los que complejidad y fragmentación construyen nuevas identidades múltiples y complejas en un entorno necesitado de nuevas metáforas que permitan su comprensión.

En este contexto se encuentra la reciente obra de Manuel Herrera Gómez y José Daniel Barquero. En ella se concentran las aportaciones vinculadas al análisis estructural en un importante ejercicio de retrospectiva que ofrece una valiosa reconstrucción sobre el cómo y el por qué funciona la sociedad dentro de la perspectiva sociológica que han fundamentado Simmel y Von Wiese. Su labor no es baladí, puesto que -frente a un nutrido grupo de obras que aprovechan estos brotes verdes de las redes sociales- era necesario alguna que sirviese de contrapunto a la continua mira-

da hacia el futuro y se plantease el camino que hemos recorrido en la construcción de nuestro presente. Por lo tanto, *Redes sociales: de metáfora a paradigma* constituye una maduración de una nueva forma de interpretar a la sociedad: el paradigma de redes como una representación y esencia de la relación social. En esta obra confluyen las teorías del intercambio y la teoría relacional hacia un mismo horizonte que, a pesar de ser inalcanzable, estimula el movimiento y la comprensión de una realidad cada vez más relacional y menos describible como sistema coherente hecho de partes y subsistemas. No ahondaré en el particular sentido que supone la teoría relacional en esta interpretación de los profesores Herrera y Barquero, sin embargo, sí que constituye un pivote fundamental sobre el qué construir la reinterpretación de nuevas y viejas preguntas sobre el paradigma de las redes.

Los aportes más significativos de esta obra describen de forma magistral como en el nuevo paradigma, el concepto de sistema ha sido, de forma progresiva, identificado por el concepto de red, eje fundamental de esta obra. Un eje que es puerta de entrada y de salida (de forma directa, lateral o, incluso, por la parte de atrás) que los autores emplean para diagnosticar la realidad y navegar entre diferentes escenarios. En definitiva, se trata de identificar normas (y reglas) que son responsables absolutas, necesarias e inevitables de regular la “normalidad”, es decir, las contingencias de situaciones y acontecimientos que –en lo social– no están en ningún momento determinadas a priori en condiciones no extremas.

Este volumen se abre a un amplio número de lectores. En primer lugar, los estudiantes del área de las ciencias sociales que desean anclar una serie de metáforas y conceptos en un contexto variable de nuevos planteamientos cognitivos. En segundo lugar, puede ser una valiosa herramienta para los profesionales del campo de los servicios del bienestar y del tercer sector, interesados en conocer y experimentar las nuevas lógicas de gestión de los servicios de una sociedad que, tal como plantea este libro, es más relacional. Por último, es una aportación dirigida a toda una nueva generación de lectores, estudiantes y jóvenes, que son la primera línea vital de estos nuevos horizontes telemáticos y que, por su proximidad vital con el fenómeno, son los más necesitados de cartografiar un mundo cuya escala se sitúa alrededor de una red de redes de relaciones marcada por incertidumbres. En definitiva, un estudio llamado a ser el “Viernes” de toda una nueva generación de robinsones.

RESEÑA

Djamil Tony Kahale Carrillo, *Protección a las personas en situación de dependencia* / *Protection of persons in situations of dependency*, Formación Alcalá, Alcalá la Real, Jaén, 2012

Reseña realizada por Sara Pérez Martínez

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.5.13>

Reseña:

El libro la “Protección a las personas en situación de dependencia” nos sitúa ante una realidad social de las necesidades de unas personas frente a los recursos de otras; a través de un análisis pormenorizado de todos los aspectos relacionados con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, conocida comúnmente como Ley de Dependencia, tales como la propia definición de necesidad, protección, descripción de las entidades y perfiles relacionados, entre otros, que coloca al lector frente al concepto de valoración, derechos y obligaciones de una manera totalmente práctica y, a la vez, teórica.

No cabe duda que nos encontramos ante un manual de referencia, de estilo directo y claro, para todos aquellos profesionales que trabajamos a diario con esta realidad, y no solo para los profesionales, sino también para los propios afectados y sus familias, siendo su lectura y manejo totalmente claro sin perder su esencia de manual [del campo del derecho], así como para estudiantes del ámbito social, en amplio sentido de la palabra (psicólogos, médicos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, trabajadores sociales, entre otros) dado su carácter pedagógico incluyendo cuestionarios de evaluación al finalizar cada uno de los capítulos.

La presente obra analiza los recursos disponibles así como las aproximaciones prácticas en cuanto a la atención a personas que de manera permanente o temporal se encuentran en situación de desventaja frente a otros, siendo todos estos recursos medios para alcanzar un objetivo común social: la mejora de la calidad de vida. Y desde esta perspectiva desde la cual se entiende la aproximación a la persona, inde-

pendientemente, aunque no menos importantes y decisivas, de las aproximaciones y cambios socioeconómicos imperantes.

Pero esta obra no es solo un compendio de recursos analizados desde el prisma de la legislación, desde el inicio de la misma, en el propio título de está mediante el uso de la palabra “protección”; Djamil Tony Kahale Carrillo profesor titular acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad a Distancia de Madrid nos hace partícipes del cambio, y es este detalle el que lo sitúa, como indicamos anteriormente, como manual de referencia.

Los cambios sociales, económicos y culturales que se han producido en estos últimos años han hecho que las familias sean mucho más reducidas, que no convivan en el mismo domicilio familiar y, en ocasiones, ni tan siquiera en la misma localidad. Esto conlleva que, cuando surge un problema o dificultad, sea mucho más difícil encontrar posibles soluciones. En este contexto, el legislador articula una serie de medidas, recogidas todas en ellas en esta obra, que tratan de mejorar la calidad de vida de este tipo de personas.

La idea de “protección” es algo natural a la condición humana, es la necesidad de poder relacionarse, compartir, buscar ayuda... con otras personas más o menos afines a nosotros a las que poder hacer partícipes de las alegrías, tristezas, temores, dudas, experiencias, situaciones de enfermedad, de peligro, de ansiedad, de conocimientos, etc.. La necesidad de buscar a otras personas para ayudarse ante las adversidades y compartir momentos de alegría es una tendencia natural que acompaña a todas las personas a lo largo de su vida. Es vivir en sociedad.

Lo social viene de sociedad y la sociedad es un conjunto de ciudadanos, y éstos conviviendo. Con estos principios es necesario unir voluntades, conocimientos, intereses, experiencias, etc. En definitiva, defender y crecer en un proyecto común, y es este proyecto común, con base legal, el que analiza la obra el profesor Kahale Carrillo.

No cabe la menor duda que por la metodología seguida en la exposición de contenidos se hace una obra indispensable en el entorno social, dicha metodología hace llegar la información a las personas que lo necesitan, información certera, clara y práctica. Un buen objetivo social es que este saber llegue a cuanta más gente mejor, las experiencias y conocimientos personales, y, sobre todo, a los más desfavorecidos y necesitados.

Los que cuenten con mayores conocimientos y fuerte vocación son quienes deben dar el primer paso, comunicando su voluntad y saber hacer, y esto es lo que realiza el autor a través de su obra compuesta por ocho capítulos. En el primer capítulo, analiza la elección de un modelo de protección social de la dependencia, que la Ley lo denomina Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El profesor estudia, desde esta óptica, el encaje constitucional de dicho sistema, tras determinar

el conflicto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de protección social, así como la configuración de Asistencia Social y Servicios Sociales, para luego establecer las diferencias entre Asistencia Social y Seguridad Social y terminar con las razones por la que se rechaza la dependencia como una prestación de Seguridad Social.

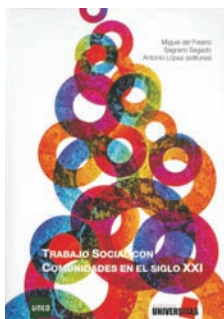
El segundo capítulo, estudia la configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, tras determinar los principios inspiradores, niveles de protección, régimen de distribución de competencias en materia de dependencia, entre otros, lo que ofrece al lector una visión panorámica de aquel sistema para poder comprender las funciones, por ejemplo, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, entre otros.

El tercer capítulo, analiza la dependencia, su valoración y los sujetos titulares de derechos de una manera muy práctica que cualquier persona, no perteneciente al ámbito jurídico, puede entender. En el cuarto capítulo, determina los servicios y las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y finaliza con el estudio de la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

En el quinto capítulo, estudia la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a través de la financiación pública, la participación de los usuarios y la generación de empleo. En el sexto capítulo, determina la calidad y la eficacia del aquel sistema, tras analizar las medidas para garantizar la calidad, la formación en materia de dependencia, el sistema de Información y la actuación contra el fraude. En el séptimo capítulo, analiza las infracciones y las sanciones, al determinar los responsables, las infracciones, las sanciones, las medidas cautelares, la prescripción y las competencias. Finalmente, en el capítulo octavo, el profesor Kahale Carrillo presenta las interesantes propuestas para mejorar la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que incitan al lector continuar con la lectura sobre este nuevo sistema y reflexionar sobre el nuevo derecho que todos los españoles tenemos.

Por último, hay que resaltar que el estudio del profesor Djamil Tony Kahale Carrillo ha sido galardonado con la Primera mención del VII Premio para trabajos de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas 2007, del Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

NOVEDADES EDITORIALES



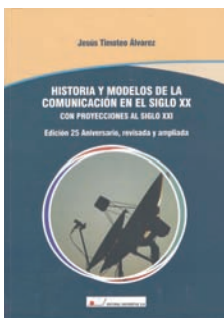
TRABAJO SOCIAL CON COMUNIDADES EN EL SIGLO XXI

Editores:
Antonio López Peláez, Sagrario Segado
y Miguel del Fresno
Nº de páginas: 279
I.S.B.N.: 978-84-7991-393-9
Tamaño: 17x24 cm.



LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SOCIEDAD TECNOLÓGICA

Autor:
Antonio Enrique Pérez Luño
Nº de páginas: 140
I.S.B.N.: 978-84-7991-373-1
Tamaño: 17x24 cm.



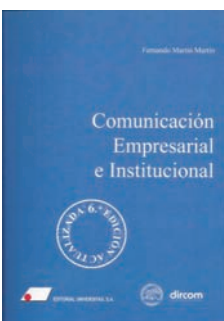
HISTORIA Y MODELOS DE LA COMUNICACIÓN EN EL SIGLO XX. CON PROYECCIONES AL SIGLO XXI. Edición 25 Aniversario, revisada y ampliada

Autor:
Jesús Timoteo Álvarez
Nº de páginas: 270
I.S.B.N.: 978-84-7991-390-8
Tamaño: 17x24 cm.



REPLANTEAR EL CURRÍCULO

Autor:
Massimo Baldaci
Nº de páginas: 173
I.S.B.N.: 978-84-7991-384-7
Tamaño: 17x24 cm.



COMUNICACIÓN EMPRESARIAL E INSTITUCIONAL 6ª Edición - Actualizada

Autor:
Fernando Martín Martín
Nº de páginas: 383
I.S.B.N.: 978-84-7991-375-5
Tamaño: 17x24 cm.



LA INGENIERÍA INFORMÁTICA

Autores:
Áurea Anguera de Sojo Hernández,
Elena Davara Fernández de Marcos,
Celia Fernández Aller
y Rafael Miñano Rubio
Nº de páginas: 294
I.S.B.N.: 978-84-7991-365-6
Tamaño: 17x24 cm.



ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD EN EDUCACIÓN PRIMARIA. UN ENFOQUE INCLUSIVO

Autoras:
Ana Emilia Amaro-Yolanda Arjona
Calvo
Nº de páginas: 386
I.S.B.N.: 978-84-7991-395-3
Tamaño: 17x24 cm.



TRATAMIENTO DIDÁCTICO DE LAS COMPETENCIAS BÁSICAS

Autores:
Mª Concepción Domínguez Garrido
Pedro García González
Nº de páginas: 457
I.S.B.N.: 978-84-7991-389-2
Tamaño: 17x24 cm.



EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.

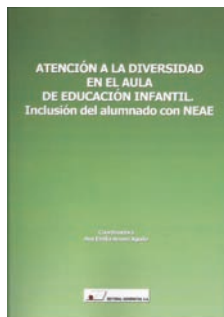
Núñez de Balboa, 118 - 5º I 28006 MADRID
Telefs.: 91 563 36 52 / 91 564 36 45 Fax: 91 563 36 52
e-mail: info@universitas.es
<http://www.universitas.es>

DE INMEDIATA APARICIÓN



MODELOS DE TRABAJO SOCIAL CON GRUPOS: NUEVAS PERSPECTIVAS Y NUEVOS CONTEXTOS

Eds.:
Antonio López Peláez
Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo
Miguel del Fresno García



ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD EN EL AULA DE EDUCACIÓN INFANTIL. INCLUSIÓN DEL ALUMNADO CON NEAE

Autora:
Ana Emilia Amaro Agudo

EL PRACTICUM COMO EXPERIENCIA DE APRENDIZAJE EN EDUCACIÓN SOCIAL. PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO: PLANIFICACIÓN, TUTORÍA DOCENTE Y PROYECCIÓN SOCIAL

Coordinadora:
Sonia Morales Calvo

¿HABLAMOS? CURSO PRÁCTICO DE APRENDIZAJE DE ESPAÑOL. HISTORIA, CULTURA Y LITERATURA ESPAÑOLA

Autores:
José Manuel Azcona Pastor
Eugenio García Pérez

SELECCIÓN, FORMACIÓN Y PRÁCTICA DE LOS TUTORES EN LA UNIVERSIDAD.

Coordinadora:
Escolástica Macías Gómez



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

Estado de bienestar e inversión social en Europa / Welfare State and Social Investment in Europe Eguzki Urteaga	Págs 9-21
Reflexiones sobre el Espacio Público y Participación en las Políticas de Vivienda en Santiago de Chile. Hacia una Práctica Comunitaria / Reflections, on public space and participation in public housing policies in Santiago de Chile. Towards a community practice Rodrigo Andrés Mardones	Págs 23-35
El déficit de transversalidad de género en la Unión Europea / Gender transversality deficit in the European Union Ángeles Martínez Boyé	Págs 37-60
La construcción de la masculinidad y su relación con la violencia de género / The development of masculinity and relationship to gender violence M ^a Inmaculada López Núñez	Págs 61-84
Elementos del proceso de mediación que favorecen a su implementación como política social / Elements of the mediation process that benefits implementation as social policy Paris Alejandro Cabello Tijerina	Págs 85-112
La mediación escolar y las habilidades sociales en los estudiantes de educación secundaria. Un estudio en institutos de la región de Murcia / School mediation and social skills students in secondary education. A study in institutes of Murcia María Paz García-Longoria Serrano y Reyna Lizeth Vázquez Gutiérrez	Págs 113-136
La actuación de los jueces estatales como árbitros privados: un problema de orden público / State Judge's acting as private arbitrators: a public policy problem Arnulfo Sánchez García	Págs 137-151
Calidad en los servicios de bienestar en un contexto de crisis económica internacional / Quality in welfare services in a context of international economic crisis Eva Sotomayor Morales, Yolanda De la Fuente Robles, Marta García Domingo, M ^a Luisa Grande Gascón y Tomás Alberich Nistal	Págs 153-179
Contexto de la equidad en los servicios de salud / Context of equity in health services in Mexico Karla Sáenz López y Delia Téllez Castilla	Págs 181-199
Los Servicios Sociales en España, puestos a prueba por las personas inmigrantes / Social Services in Spain, tested by immigrants Antonio Gutiérrez Resa	Págs 201-227

RESEÑAS/REVIEWS

Rubén Darío Torres Kumbrián. Trabajo Social con Comunidades y Mujeres Musulmanas: "Diagnóstico de las discriminaciones múltiples" / Social Work with Communities and Muslim women (por Ángeles Martínez Boyé).....	Págs 229-234
Manuel Herrera Gómez y José Daniel Barquero Cabrero. Redes sociales: de metáfora a paradigma / Social Networks: from metaphor to paradigm (por Salvador Gómez García).....	Págs 235-236
Djamil Tony Kahale Carrillo, Protección a las personas en situación de dependencia / Protection of persons in situations of dependency (por Sara Pérez Martínez).....	Págs 237-239