

Revista Española del

Tercer Sector

Nº22 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2012

• *Artículos*

Celeste Dávila León

Carlos Fuentes garcía Romero de Tejada

Tomás Alberich

José María Larrú

• *Panorama*

José Manuel Morales González y Julián Torres Fernández

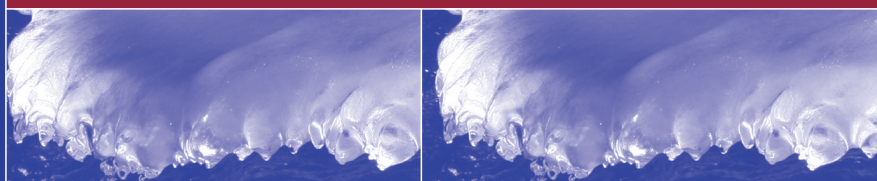
Rubén Darío Torres Kumbrián y Tomás Fernández García



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro



Fundación Luis Vives



NOTA:

Desde el pasado 19 de diciembre Acción contra el Hambre y la Fundación Luis Vives han unido sus fuerzas y confirmado su fusión. Tras esta fusión, la organización mantendrá el nombre de Acción contra el Hambre.

Muy pronto tendremos una nueva denominación para los proyectos de Acción Social y editorial de la organización.

Patronato

Presidente

D. José Luis Leal Maldonado

Vicepresidentes

D. Óscar Alzaga Villamil

D. Emilio Aragón Álvarez

Vocales

D. Eloy Domínguez-Adame y Cobos

D. Luis Escauriaza Ibáñez

D. Juan Irazo Martín

D. Crisanto Plaza Bayón

D^a. Carmen Posadas Mañe

Vocal y Secretario

D. Francisco Javier Ruiz Paredes

REVISTA ESPAÑOLA DEL Tercer Sector

La Revista Española del Tercer Sector es una publicación académica con vocación científica, que nació a finales del año 2005 para el análisis de los temas que afectan al Tercer Sector.

La Revista se dirige a todas las personas e instituciones que trabajan en el Tercer Sector y a los estudiosos de los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, del análisis de las causas y efectos, así como de las políticas y medidas que pueden corregirlos. También a cuantos se relacionan con tales entidades y tales áreas de interés general, desde los responsables de las políticas relacionadas, a las empresas que interactúan con aquellas entidades.

Revista incluida en el Catálogo del sistema de información Latindex.

Nº22 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2012

Versión accesible para personas con discapacidad en:
www.fundacionluisvives.org

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta revista, por ningún procedimiento electrónico o mecánico sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en España – Printed in Spain

Dirección de Arte y Producción:

Carlos Halcón de Villavicencio

ISSN:1886/0400

Depósito legal: NA-611/2006

Fundación Acción contra el Hambre

Duque de Sevilla,3.

28002, Madrid

91 184 08 34

rets@fundacionluisvives.org

PRECIO DE VENTA:

Suscripción anual: 25 €

Números sueltos: 12 €

Publicación cofinanciada por el Fondo social Europeo dentro del
Programa Operativo Lucha contra la discriminación 2007-2013

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: D. Víctor Renes Ayala.

Sociólogo. Ex-director de Estudios de la Fundación Foessa y Cáritas Española

Secretaría: D^a M^a. Sol Benavente y don Pablo Soriano, Fundación Luis Vives

Consejo de Redacción:

- **D. Silverio Agea Rodríguez,**

Director General de la Asociación Española de Fundaciones

- **D. Óscar Alzaga Villaamil,**

Presidente de la Fundación Luis Vives

- **D. Luis Ayala Cañón,**

Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos

- **D. Luis Cayo Pérez Bueno,**

Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

- **D^a. Carmen Comos Tovar,**

Coordinadora General de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)

- **D. Rafael de Lorenzo García,**

Secretario General del Consejo General de la ONCE

- **D. Juan A. Gimeno Ullastres,**

Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

- **D. Carlos Mataix Aldeanueva,**

Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

- **D. Vicente Marbán Gallego,**

Profesor titular de la Universidad de Alcalá

- **D. Sebastián Mora Rosado,**

Secretario General de Cáritas Española

- **D. José Luis Piñar Mañas,**

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad San Pablo - CEU de Madrid

- **D. Gregorio Rodríguez Cabrero,**

Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá

- **D. Joan Subirats Humet,**

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona

- **D. Tymen J. van der Ploeg,**

Profesor titular de la VU-University en Amsterdam

- **D. Alfred Vernis Doménech,**

Profesor de ESADE, Universidad Ramón Llull

	COMITÉ CIENTÍFICO	
	Carmen Alemán Luís A. Aranguren Gonzalo Pedro J. Cabrera Cabrera Demetrio Casado Marta de la Cuesta Carmen Marcuello Servós Julia Montserrat Luís Moreno Fernández Azucena Penelas Leguía Manuel Pérez Yruela Jesús Ruíz Huerta J. Ignacio Ruiz Olabuénaga Carmen Valor Martínez Fernando Velasco Imanol Zubero	
	COMITÉ ASESOR	
	Comisión Española de Ayuda al Refugiado, <i>Alfredo Abad Heras</i> Asociación Española de Fundaciones, <i>Silverio Agea Rodríguez</i> Obra Social de NovaCaixaGalicia, <i>Isabel Couceiro Núñez</i> Obra Social Ibercaja, <i>Román Alcalá Pérez</i> Confederación Estatal de Personas Sordas, <i>Concepción Mª Díaz Robledo</i> Confederación Española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, <i>Enrique Galván Lamet</i> Confederación Española de Cajas de Ahorro, <i>Carlos Balado García</i> Unión Romaní, <i>Juan de Dios Ramírez Heredia</i> Federación Nacional de la Mujer Rural, <i>Juana Borrego Izquierdo</i> Organización Juvenil Española, <i>José Antonio Callen Larraz</i> Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, <i>Luis Cayo Pérez Bueno</i> Obra Social de Caja Madrid, <i>Carmen Contreras Gómez</i> Price WaterHouse, <i>Miguel Cruz Amorós</i> Obra Social de CAM, <i>Carlos de la Torre Sánchez</i> Obra Social de Unicaja, <i>Francisco de Paula Molina</i> Federación de Scouts de España, <i>Julio del Valle Iscar</i> Obra Social Caixa Catalunya, <i>Angel Font i Vidal</i> BBK Solidaria Fundación, <i>Arantza Gandariasbeitia Ugalde</i> Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, <i>José Fernando García Checa</i> Médicos del Mundo, <i>Antonio González</i>	

Consultor social para IMSERSO, CERMI, Fundación ONCE, *Antonio Jiménez Lara*
Organización Iberoamericana de Seguridad Social, *Adolfo Jiménez Fernández*
Fundación La Caixa, *Jaime Lanaspá Gatnau*
Plataforma de ONG de Acción Social, *Juan Lara Crevillén*
Plataforma del Voluntariado de España, *María del Mar Amate*
Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias, *Herminia Lozano*
Fundación ESPLAI, *María Jesús Manóvil Báez*
Asociación Española Contra el Cáncer, *Isabel Oriol Díaz de Bustamante*
Plataforma de Organizaciones de Infancia, *Juan Merín Reig*
La Caja de Canarias – Obra Social, *Magaly Miranda Ferrero*
Caja de Badajoz, *Mª José Pajuelo Lebrato*
Universidad Carlos III, *Agustina Palacios Rizzo*
CEPES, *Antonio Pedreño Frutos*
Cruz Roja Española, *Leopoldo Pérez Suárez*
Unión de Asociaciones Familiares, *Isabel Pizarro*
Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios, *Calixto Plumed Moreno*
Confederación de Centros de Desarrollo Rural, *Juan Manuel Polentinos Castellanos*
Fundación Caixa Sabadell, *Fermí Pons- Pons*
Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención
al Drogodependiente, *Luciano Poyato Roca*
Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, *Kamal Rahmouni*
Fundación Secretariado Gitano, *Isidro Rodríguez Hernández*
Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España, *Roser Romero Soldevilla*
Fundación Viure i Conviure, *Josep Solans I Domínguez*
Federación de Mujeres Progresistas, *Yolanda Besteiro*
Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados, *Paca Tricio Gómez*
Asociación UNIVER-SIDA, *Gema Vela López*
Fundación Caja Granada, *José Villalba García*

ÍNDICE:

EDITORIAL

.....	11
-------	----

ARTÍCULOS

M ^a Celeste Dávila de León	
<i>Voluntariado e inmigración</i>	17
Carlos de Fuentes García-Romero de Tejada	
<i>Proyecto europeo de inclusión activa de jóvenes con discapacidad.</i> <i>Valoración desde un centro de rehabilitación laboral para personas</i> <i>con enfermedad mental grave</i>	43
Tomás Alberich	
<i>Movimientos Sociales en España: Antecedentes, aciertos</i> <i>y retos del Movimiento 15M</i>	59
José María Larrú	
<i>Las brechas de la evaluación en la Cooperación Española</i> <i>al Desarrollo</i>	93

PANORAMA

José Manuel Morales González y Julián Torres Fernández	
<i>La medición de la pobreza</i> <i>y la exclusión social en la Unión Europea</i>	121
Rubén Darío Torres Kumbrián y Tomás Fernández García	
<i>Mujeres musulmanas en Europa y las prácticas discriminatorias</i> <i>y restrictivas en la educación</i>	151

NOTAS Y COLABORACIONES

Luciano Poyato Roca

Presidente de la Plataforma del Tercer Sector 187

Juan Lara Crevillen

Presidente de la Plataforma de ONG de Acción Social 195

José Manuel Morán

Vicepresidente del Capítulo Español del Club de Roma 207

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012 217

Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia 221

Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios 225

OECD: "Social Entrepreneurship and Social Innovation" 229

The open book of social innovation (2010) 233

DOCUMENTOS

Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación social 239

NORMAS DE PUBLICACIÓN

..... 251

INDEX:

NOTE OF EDITOR

.....	11
-------	----

ARTICLES

M ^a Celeste Dávila de León	
<i>Volunteerism and immigration</i>	17
Carlos de Fuentes García-Romero de Tejada	
<i>Active inclusion of young people with disabilities or health problems.</i> <i>Evaluation from a labour rehabilitation centre for people with severe</i> <i>mental disorders</i>	43
Tomás Alberich	
<i>Social movements in Spain: history, achievements and challenges</i> <i>of the 15M Movement</i>	59
José María Larrú	
<i>Evaluation gaps in the Spanish Development</i> <i>Co-operation</i>	93

INTERNATIONAL SCENE

José Manuel Morales González y Julián Torres Fernández	
<i>The measurement of poverty</i> <i>and social exclusion in EU</i>	121
Rubén Darío Torres Kumbrían y Tomás Fernández García	
<i>Muslim women in Europe and discriminatory</i> <i>and restrictive practices in education</i>	151

NOTES AND CONTRIBUTIONS

Luciano Poyato Roca

Presidente de la Plataforma del Tercer Sector 187

Juan Lara Crevillen

Presidente de la Plataforma de ONG de Acción Social 195

José Manuel Morán

Vicepresidente del Capítulo Español del Club de Roma 207

BIBLIOGRAPHIC REVIEWS AND INTERNATIONAL LIBRARY

Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012 217

Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia 221

Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios 225

OECD: "Social Entrepreneurship and Social Innovation" 229

The open book of social innovation (2010) 233

DOCUMENTS

Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación social 239

ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES

..... 251

EDITORIAL

Este número corresponde al último cuatrimestre de 2012, y aparece como número abierto. La diversidad de artículos que ofrece representa la variedad de dimensiones y actividades y la diversidad temática que interesa a los estudiosos e investigadores del Tercer Sector cuyos artículos cumplen los requisitos académicos para su publicación.

La sección **Artículos** incluye cuatro artículos. El primer artículo es de **M^a Celeste Dávila de León** de la Universidad Complutense de Madrid, sobre **Voluntariado e Inmigración**, desde la perspectiva de la participación de los inmigrantes en actividades de voluntariado, indagando la relación que puede tener la práctica del voluntariado con su integración en el país de acogida. El segundo artículo es de **Carlos Fuentes García Romero de Tejada**, Universidad Complutense de Madrid, y pretende contribuir a dar una visión general de la “inclusión activa”. Su trabajo **Proyecto europeo de inclusión activa de jóvenes con discapacidad. Valoración desde un centro de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental**, destaca la importancia creciente de la Unión Europea en la política social en general y en la discapacidad, especialmente en relación con la enfermedad mental.

El tercer artículo de **Tomás Alberich Nistal**, de la Universidad de Jaén, trata de los antecedentes históricos de los movimientos sociopolíticos de la España actual en su trabajo sobre **Movimientos sociales en España. Antecedentes, aciertos y retos del movimiento 15M**. Se analiza el surgimiento del 15M y las diferencias y semejanzas con

los movimientos sociales históricos y modernos. Así como los escenarios y retos de futuro para los sistemas políticos y para los movimientos sociales. Escenarios y retos de futuro. El cuarto y último artículo es de **José María Larrú Ramos**, de la Universidad CEU San Pablo de Madrid, sobre **Las Brechas de la evaluación en la Cooperación española al desarrollo**. Este trabajo identifica siete tareas pendientes para que las evaluaciones realizadas en la política pública de cooperación al desarrollo sean influyentes identificando lo que denomina brechas. Tales brechas recorren el proceso evaluativo hasta los planes de mejora, metodológica e ideológica. Con ello propone un marco normativo para ir superando estas brechas.

La sección **Panorama** presenta dos trabajos. El primero sobre **La medición de la pobreza y la exclusión en la Unión Europea**, de **José Manuel Morales González y Julián Torres Fernández**, investigadores de las políticas sociales, presentan los indicadores que en la Estrategia Europea 2020 se están utilizando para la medición del objetivo establecido en la misma sobre la reducción de la pobreza y la exclusión basado en una nueva propuesta que no se reduce a la distribución de la población según los ingresos sino que tiene también en cuenta otros bienes y la privación de los mismos que puede existir en los hogares, así como la relación y la intensidad del empleo en los mismos. Y el segundo es de **Rubén Darío Torres Kumbrían y Tomás Fernández García**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), sobre **Mujeres Musulmanas en Europa y las prácticas discriminatorias y restrictivas en la educación**. El ejercicio de la libertad de religión en los sistemas educativos y de enseñanza, diverge de unos países europeos a otros, incluso los principios fundamentales que rigen dicha relación no son siempre los mismos. Los autores pretenden dar una visión de conjunto en los diversos países de la UE, haciendo especial hincapié en los que han tenido un debate público sobre sus consecuencias.

En la sección **Notas y colaboraciones** se ofrecen tres colaboraciones todas ellas referidas a iniciativas tomadas en el seno de la sociedad civil. Las dos primeras están referidas de forma específica a iniciativas surgidas en el seno del propio Tercer Sector de Acción Social. Una primera nota sobre la **Creación de la Plataforma del Tercer Sector**, presentada por el propio Presidente, **Luciano Poyato**. Después de un proceso de trabajo por las Plataformas y Redes más significativas del Tercer Sector y por las entidades singulares más significativas, a primeros de año se presentó la constitución de esta Plataforma con el objetivo de dotar a este sector de una interlocución coherente y con capacidad. Y la segunda, sobre el **II Plan estratégico del Tercer Sector**, por **Juan Lara**, Presidente de la Plataforma de ONG de acción social. Este trabajo es fruto del proceso de trabajo impulsado por un grupo del Consejo Estatal de ONG de Acción Social. Después de un proceso de diagnóstico, ha elaborado este nuevo Plan del máximo interés en la actual coyuntura. La tercera nota sobre **El Club de Roma y el desarrollo humano**, presentada por **José Manuel Morán**, Vicepresidente del Capítulo Español, nos presenta el sentido y razón de ser de esta prestigiosa iniciativa internacional. Puesta en marcha a primeros de los años

setenta del pasado siglo, ha tenido gran influencia en el debate de diversos temas que inició con “Los límites del crecimiento”. Ha promovido el debate activo acerca de problemas de índole global, siendo el desarrollo humano un leit-motiv permanente de todas sus actividades. Su organización por Capítulos Nacionales, que desarrollan sus actividades dentro de las líneas prioritarias del Club, posibilita el debate de los temas cercanos a las diversas situaciones. Y en esta nota se presentan las iniciativas que se están desarrollando por el Capítulo Español, con especial atención a los surgidos en la crisis que estamos viviendo.

En la sección **Reseñas y Hemeroteca**, se reseñan cinco publicaciones. La primera es la segunda ola del estudio-investigación **Anuario del Tercer Sector**, publicado por la Fundación Luis Vives. Es la segunda entrega de este Anuario, que en 2010 se presentó por primera vez, con el objetivo de seguir y analizar el Tercer Sector de Acción Social, estudiar su dimensión, actividad y composición, así como su evolución, retos y tendencias. Y esto hay que ponerlo especialmente de relieve, no sólo por no haber una sistemática de información sobre este importante Sector, sino porque es un sector ciertamente convulsionado por la actual situación de crisis. La segunda reseña es de la obra **Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia**, publicado por la Editorial CCS, sintetiza y actualiza trabajos, investigaciones y experiencia gestora en el campo de la discapacidad y del envejecimiento que aquí aparecen unidos por su común denominador: las limitaciones funcionales y la diversidad de intervención social. Analiza esta problemática de una manera integrada y con el propósito pragmático de contribuir al avance de la “acción racional” según valores, y no fines instrumentales, en el campo de las limitaciones funcionales. La tercera, de **Germán Jaraíz Arroyo**, es fruto de la investigación que el autor lleva a cabo sobre la intervención social desde los servicios Sociales Comunitarios, en un entorno delimitado como muy vulnerable. Su trabajo sobre **Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios**, tiene un enfoque que combina elementos de tradiciones investigadoras distintas. Pero el autor no se queda en el mudo de la reflexión teórica sino que intenta que sus indagaciones tengan repercusión en la mejora del bienestar de la sociedad y la autonomía de los sujetos.

Las otras dos reseñas tienen en común el abordar el emprendimiento y la innovación social. La primera es de la OECD: **SMEs, Entrepreneurship and Innovation**, en la que se analizan las políticas gubernamentales de diferentes países en relación al emprendimiento y la innovación social y en el que se presentan una serie de recomendaciones. El último capítulo de esta publicación, que recensamos, “**Social Entrepreneurship and Social Innovation**”, analiza los conceptos de emprendimiento social e innovación social y concluye con una serie de recomendaciones sobre como potenciar el emprendimiento y la innovación social. La segunda, **The open book of social Innovation**, promovido y realizado por The Young Foundation, da cuenta de cómo en el Sector Social existen una extensa serie de prácticas y métodos innovadores. Este trabajo trata de mostrar distintas formas de adaptación para afrontar los retos sociales de nuestro tiempo.

En la sección **Documentos** se complementa esta actualidad del emprendimiento y la innovación social se presenta la Comunicación de la Comisión Europea, y que denomina **Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales**, reconoce el papel que las empresas de economía social juega y puede jugar en la integración social, y un desarrollo ecológico e inteligente; da cuenta de los obstáculos y dificultades específicas y desarrolla once propuestas en las cuatro áreas en que ha identificado tales dificultades: la mejora en el acceso a la financiación; y la mejora de la visibilidad del emprendimiento social; la mejora del entorno jurídico. Esta Comunicación termina este plan de acción con la sugerencia de varios temas en que hay que seguir profundizando, y asumiendo la propia Comisión Europea diversos compromisos, entre los que merece destacarse el de crear un grupo consultivo multilateral sobre el emprendimiento social, que examine el avance de las medidas previstas en la presente Comunicación.

M^a Celeste Dávila de León
mcdavila@cps.ucm.es

VOLUNTARIADO E INMIGRACIÓN VOLUNTEERISM AND IMMIGRATION

M^a Celeste Dávila de León licenciada y doctora en Psicología. Actualmente es profesora de la Universidad Complutense de Madrid. Aunque su principal línea de investigación gira en torno al estudio de la conducta prosocial, concretamente su trabajo se centra en el voluntariado y en el comportamiento de ciudadanía organizacional. También ha realizado aportaciones relativas al estudio del sentido de pertenencia de la población inmigrante al país de acogida. Cuenta con numerosas publicaciones y comunicaciones en congresos en temas como el perfil motivacional y sociodemográfico de los voluntarios, la predicción de la permanencia del voluntariado, la adaptación de instrumentos de evaluación y los beneficios del voluntariado, por ejemplo.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis de la participación de la población inmigrante en actividades de voluntariado y de la relación que puede tener la práctica del voluntariado con su integración en el país de acogida. Para ello se presenta una revisión de los trabajos desarrollados hasta el momento en torno al voluntariado realizado por personas inmigrantes y se proponen los conceptos de arraigo, sentido de pertenencia y sentido psicológico de comunidad para el análisis de la relación entre la práctica de voluntariado y la integración de la población inmigrante. En general, se presenta al voluntariado como un medio que puede facilitar el proceso de integración y al mismo tiempo como una herramienta que permite evaluar el nivel de integración de la población inmigrante.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to carry out an analysis of immigrant's participation in volunteer activities and the relationship between volunteerism and integration in the host country. In order to do this, it is showed a revision of studies about volunteerism carried out by immigrants. In addition, rooting, sense of belonging and psychological sense of community are concepts proposed to the analysis the relationship between volunteerism and integration. In general, the volunteerism is showed as a means to make easier the integration process and at the same time as a tool that allow assess the level immigrants' integration.

PALABRAS CLAVE

Voluntariado; inmigración; aculturación; sentido de pertenencia; sentido psicológico de comunidad; arraigo.

KEY WORDS

Volunteerism; immigration; acculturation; sense of belonging; psychological sense of community; rooting.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE INMIGRANTES EN ACTIVIDADES DE VOLUNTARIADO

3. RELACIÓN ENTRE VOLUNTARIADO E INTEGRACIÓN

4. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El voluntariado es un fenómeno social que surge en nuestro país en los años 80 y que da un nuevo sentido y, al mismo tiempo, cuerpo y formalidad, a lo que hasta ese momento se había considerado fundamentalmente beneficencia, caridad o filantropía (Plataforma del Voluntariado de España, 2011).

El voluntariado ha sido definido por la Ley 6/1996, de 15 de Enero, del Voluntariado como el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos: que tengan carácter altruista y solidario; que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico; que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione; y que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos. Pero la definición que presenta la Ley actualmente no está exenta de ciertas limitaciones, ya que el voluntariado es un fenómeno en continuo desarrollo, cuyas características se van matizando en función del contexto socio-histórico.

La característica fundamental del voluntariado es la de transformarse adaptándose oportunamente a las tendencias sociales (Tavazza, 1995). Por esta razón, el perfil de los voluntarios se renueva y enriquece constantemente (cada vez son más las personas mayores que deciden hacer voluntariado, por ejemplo), y aquello que es denominado "voluntariado" alude a actividades cada vez más versátiles e innovadoras, como el voluntariado virtual o el voluntariado corporativo.

Por otro lado, España es un país receptor de personas inmigrantes desde la década de los 90 fundamentalmente. En este sentido, la inmigración se ha convertido en otro fenómeno relativamente importante en nuestro país, que contribuye a dar forma a

nuestra realidad social y que puede interaccionar al mismo tiempo con otros fenómenos relevantes, como es el caso del voluntariado.

Según los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a 30 de Junio de 2011 se encuentran residiendo en España 5.144.269 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, a los que habría que sumar todos aquellos que residen de forma irregular. De este total, el 40,81% proceden de países de la UE y de AELC-EFTA (Asociación Europea de Libre Cambio- Acuerdo Europeo de Libre Comercio), el 28,09% de América Central y del Sur, el 20,98% del continente africano, el 6,59% de Asia, el 2,78% del resto de Europa, el 0,72% del Norte de América, y el 0,03% de Oceanía (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2011). El INE, en base al padrón municipal de 2011, muestra que hay 5.751.487 extranjeros residiendo en España y que 1.333.166 de las personas que han nacido en el extranjero cuentan con la nacionalidad española. Los países con una mayor frecuencia de procedencia son Rumania (14,02%) y Marruecos (11,27%).

La investigación en torno al voluntariado desde una perspectiva psicosocial se ha centrado fundamentalmente en analizar qué es lo que explica que una persona decida iniciarse y mantenerse como voluntario. Pero el análisis de los beneficios que pueden derivarse de su práctica es un tema que quizás siempre ha estado en un segundo plano. Gran parte de la investigación en este sentido se ha centrado en analizar los beneficios experimentados por las personas mayores voluntarias y los beneficios que el voluntariado “obligado” puede tener para los jóvenes.

Qué lleva a las personas inmigrantes a hacer voluntariado y cuáles son los beneficios que pueden derivarse de su práctica, tanto para ellos mismos como para la sociedad de acogida, es un área de estudio que aún no ha sido abordada por parte de la investigación académica. El presente trabajo pretende ser una primera aproximación que plantee, por un lado, el estado de la cuestión, es decir, que describa en base a trabajos previos cuál es la participación de la población inmigrante en actividades de voluntariado y qué variables se asocian con dicha participación; y, por otro lado, que permita identificar algunos conceptos clave que desde una aproximación psicosocial puedan permitir abordar el estudio de los beneficios que experimenta la población inmigrante, concretamente con relación a su integración en el país de acogida.

2. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE INMIGRANTES EN ACTIVIDADES DE VOLUNTARIADO

Castellano, Cedena, Franco y Guilló (2011) describen en su trabajo que parece haber aspectos demográficos que no tienen un reflejo en el perfil del voluntariado, ya que hay una falta de diversidad cultural y de origen en el mismo. La participación de personas inmigrantes en actividades de voluntariado es actualmente inferior a su peso demográfico (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011). La imagen del voluntariado resulta poco plural y esto constituye un problema que las entidades de voluntariado tienen que enfrentar.

Según el Barómetro del CIS de Marzo de 2011, el 31% de la población dice haber realizado voluntariado en alguna ocasión y el 23% de la población, aunque no lo ha hecho nunca, se lo ha planteado alguna vez. Pero actualmente no se cuenta con datos estadísticos que permitan identificar cuál es el porcentaje de voluntarios en nuestro país que son de origen inmigrante. Los únicos datos relacionados que se han encontrado proceden de la encuesta EADA realizada en 2007 por el INE, donde se muestra que las personas inmigrantes presentan unos niveles de participación en actividades de organizaciones benéficas y voluntariado informal de 4,1 puntos porcentuales menos que las españolas de origen (13,21%).

En consonancia, la revisión de ciertos estudios realizados fundamentalmente en países anglosajones muestra que la práctica del voluntariado es mucho menor en población inmigrante que en población no inmigrante (Gomez y Gunderson, 2003). Por ejemplo, Ramakrishnan y Viramontes (2006) llevaron a cabo un estudio en donde analizaron las tasas de participación voluntaria en las diferentes generaciones de personas inmigrantes y encontraron que la primera generación de personas inmigrantes mostraba tasas relativamente bajas de voluntariado, y que en la segunda generación se encontraban tasas de participación mayores que eran muy similares a las halladas en generaciones posteriores. Los resultados de un estudio llevado a cabo en 2009, mostraban que los jóvenes que habían emigrado a EE.UU. o cuyos padres habían nacido fuera de este país era menos probable que hiciesen voluntariado que los jóvenes nacidos en él (Roscow y Smith, 2009).

En un estudio realizado en 6 países de la Unión Europea, entre los que no se encontraba España, se muestra que se conoce poco sobre el voluntariado realizado por personas inmigrantes y procedentes de minorías étnicas (European Commission, 2003). Pero lo que parece ser evidente es que el incremento de la diversidad de la población no está asociado con un incremento en la diversidad cultural del perfil de los voluntarios, y actualmente tampoco se puede identificar si ha habido un incremento en el número de voluntarios procedentes de otros países o de minorías étnicas.

En términos generales, el análisis de los estudios encontrados lleva a considerar que existe poca información en torno a la participación de la población inmigrante en voluntariado. Pero lo encontrado parece indicar una menor tendencia de participación en voluntariado por parte de la población inmigrante.

A continuación, el análisis de la participación de las personas inmigrantes en voluntariado se centra en dos aspectos, las barreras que limitan su participación en voluntariado y las variables que se asocian con dicha participación.

A la hora de interpretar los datos aportados deberá tenerse en cuenta que gran parte de los estudios revisados han sido realizados en países anglosajones, en muchos casos se han basado en el uso de técnicas cualitativas de forma exclusiva, con frecuencia también se ha incluido dentro de la misma categoría de análisis que a las personas inmigrantes a las procedentes de minorías étnicas y a la población en riesgo de exclusión social, y en ocasiones se ha entendido la ayuda informal como una forma de voluntariado.

2.1. ¿Qué explica la limitada participación en voluntariado de la población inmigrante?

A pesar de que se dispone de poca información en torno a la relación entre voluntariado e inmigración, la mayoría de los estudios que se centran en el análisis de esta temática coinciden en identificar una serie de barreras que podrían explicar la menor participación de las personas inmigrantes en actividades de voluntariado. A continuación se describen aquellas que se han considerado más importantes:

La principal limitación destacada son las **barreras culturales y lingüísticas** (Gomez y Gunderson, 2003; Moua, 2010; Senior Service America and the Center for Applied Linguistics, 2006), que a su vez se asocian con una serie de barreras adicionales. Por ejemplo, la necesidad de un mayor tiempo de adaptación a las nuevas comunidades de acogida; la limitada cantidad de información que reciben sobre las oportunidades de hacer voluntariado y su menor disposición a buscar dicha información; menor contacto con las redes sociales a través de las cuales las entidades reclutan a sus voluntarios, lo que hace que reciban menos solicitudes de colaboración, y la falta de seguridad personal para implicarse en este tipo de actividades. No solo no tener un nivel de dominio adecuado del idioma, sino también tener un notable acento diferente al de la población nativa puede generarles sentimientos de inseguridad (Ashton, Baker y Parandeh, 2006; European Commission, 2003; Ramakrishnan y Viramontes, 2006; The Temple University Center for Intergenerational Learning, 2008).

Con relación también a las diferencias culturales, un aspecto a considerar es el propio concepto de voluntariado que se maneja en cada cultura, las actitudes y el valor que se atribuye al mismo. Hay que tener en cuenta que no solo el concepto de voluntariado

puede tener diferentes significados en cada cultura, sino que también puede que este concepto no sea familiar para muchas de ellas, por lo que habría que buscar términos en el lenguaje de origen que permitan aludir o representar de la forma más fiel a este fenómeno y superar el potencial miedo a lo desconocido que pueda generarse. Por otro lado, el valor que se le atribuya y las actitudes que se manejen con relación al mismo dependerán no solo de cuestiones culturales sino también de otros factores personales y situacionales. Por ejemplo, con relación a las cuestiones culturales, las personas inmigrantes del Este de Asia será menos probable que participen en organizaciones comunitarias porque su cultura de origen está fuertemente influida por el confucianismo, que enfatiza la obligación de satisfacer las necesidades de la familia en mayor medida que las necesidades de la comunidad más amplia (Ramakrishnan y Viramontes, 2006). En el proyecto Kaleidoscope (Volunteer Centre of Calgary, 1992) se hicieron una serie de consultas comunitarias sobre el concepto de voluntariado en grupos de inmigrantes y en líderes comunitarios de diferentes *backgrounds* culturales y encontraron que la población inmigrante china mayor veía el voluntariado como una cortesía y una obligación hacia la comunidad, la filipina como un signo del espíritu de la comunidad, la musulmana como un requerimiento religioso y como parte de la vida cotidiana, la latinoamericana como algo que los que están en una posición privilegiada hacen, y no como algo que las personas de clase baja o media puedan hacer, y, por último, la visión de la población inmigrante polaca estaba fuertemente influida por la experiencia de haber vivido bajo un sistema político donde el voluntariado era algo obligatorio que permitía promover la ideología del gobierno (European Commission, 2003; Senior Service America and the Center for Applied Linguistics, 2006).

A la hora de analizar las potenciales diferencias culturales, también se debe tener en cuenta que aunque las personas inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas tienen una baja representación en el voluntariado formal gestionado por entidades, muestran una alta implicación en actividades de voluntariado de carácter más informal dirigido, muchas veces, a sus propias comunidades (Gomez y Gunderson, 2003; Institute for Volunteering Research, 2007; Points of Light Foundation, 2000) y este tipo de apoyo de base comunitaria puede de alguna forma limitar la ayuda proporcionada a través de otras vías, como por ejemplo, el voluntariado formal. También hay que considerar que en ocasiones el voluntariado que realizan en sus propias comunidades es visto simplemente como una cuestión de “reciprocidad”, por lo que muchas veces no lo reconocen como voluntariado (Moua, 2010).

Respecto a los **otros factores personales y situacionales** que pueden incidir en la actitud hacia el voluntariado, cabe destacar que puede que dicha actitud se base en mayor medida en una cuestión de prioridades y no tanto en algo cultural. Tras la llegada al país receptor probablemente la prioridad sea todo aquello relacionado con establecerse ellos mismos o con ayudar a su familia a hacerlo. En este sentido, la falta de tiempo puede ser un factor determinante, no hay que olvidar que muchas personas inmigrantes le dan

prioridad al trabajo remunerado, que es la primera razón en la mayoría de los casos para la migración (European Commission, 2003; Institute for Volunteering Research, 2007; Ramakrishnan y Viramontes, 2006). Según el Barómetro del CIS de Marzo de 2011, la falta de tiempo también era uno de los obstáculos principales para desarrollar trabajo voluntario por parte de la población general estudiada.

Otros factores pueden estar referidos a la experiencia de algún tipo de persecución, opresión o cualquier forma de violencia política, lo que puede llevarles a que se muestren muy cautelosos a la hora de implicarse en actividades cívicas u políticas (The Temple University Center for Intergenerational Learning, 2008). También el miedo a ser utilizados como un emblema o símbolo por las entidades (European Commission, 2003), y el miedo a la explotación económica y a que este tipo de acciones pueda afectar a su posibilidad de quedarse en el país constituye una limitación en algunos casos (Institute for Volunteering Research, 2007; Senior Service America and the Center for Applied Linguistics, 2006).

Continuando con las barreras que identifican los estudios revisados, también destaca el **sesgo existente en los procesos de captación de las entidades de voluntariado y la falta de estrategias de gestión que sean lo suficientemente sensibles a la potencial diversidad de los voluntarios** y que permitan por tanto promover su permanencia en las entidades. No tener una estrategia formal para incorporar a voluntarios inmigrantes, no lograr satisfacer las necesidades de los voluntarios con estas características o la falta de capacidad para ofrecerles trabajo interesante y motivador, por ejemplo, son algunos de los factores identificados como potenciales barreras atribuibles a la gestión de las entidades (European Commission, 2003; Ramakrishnan y Viramontes, 2006; The Temple University Center for Intergenerational Learning, 2008). Con frecuencia, las personas inmigrantes y procedentes de minorías étnicas son vistas más como receptores de servicios que como prestadores de los mismos y eso contribuye a que no se les presenten tantas solicitudes de colaboración como a las personas nacionales de origen (Moua, 2010). Otras potenciales explicaciones pueden ir, por ejemplo, en la línea de los prejuicios experimentados por las entidades o en la línea de falta de los recursos necesarios para incorporar a voluntarios con este perfil. En cualquier caso, sería necesario realizar un análisis más profundo y sistemático de la potenciales causas de esta situación.

Relacionado con lo anterior, está el hecho de que las personas con este perfil puede que no tengan dinero suficiente para cubrir los gastos que les supone el desarrollo del voluntariado (Institute for Volunteering Research, 2007). En el estudio de Ashton et al. (2006) los costes de transporte eran vistos como un problema para los voluntarios inmigrantes con pocos ingresos.

Por último, la **existencia de prejuicios en la comunidad o país de acogida** puede llegar a ser una barrera insalvable. Cuando las personas inmigrantes perciben hostilidad, un trato frío o cauteloso, probablemente no se sientan invitados a participar en este tipo

de actividades ni crean que su ayuda es necesaria o valorada (Moua, 2010; The Temple University Center for Intergenerational Learning, 2008).

En resumen, la población inmigrante se encuentra para participar en voluntariado con las mismas barreras que enfrenta el resto de la población, como por ejemplo, “falta de tiempo”, pero también tiene que afrontar otra serie de obstáculos adicionales derivados de su condición de inmigrantes, como las diferencias culturales y lingüísticas, que gran parte de los estudios coinciden en destacar como la principal barrera de cara a la participación en voluntariado.

En términos generales podrían identificarse dos focos de obstáculos de cara a la participación, uno centrado en su propia condición de persona inmigrante en un país con una serie de costumbres y normas sociales más o menos diferentes en el que tienen que conseguir adaptarse para lograr los objetivos que originaron la migración, y otro foco más centrado en la sociedad de acogida, y concretamente en las entidades de voluntariado, que deberían ser capaces de recoger en su composición y estructura los cambios que configuran a la sociedad actual.

2.2. Factores que se asocian a la participación de las personas inmigrantes en voluntariado

Como se describía en la introducción de este trabajo, la mayor parte de la investigación en torno al estudio del voluntariado ha estado dirigida a conocer qué es lo que impulsa a las personas a iniciar este tipo de experiencias y qué es lo que las mantiene vinculadas a las mismas. En los estudios revisados no solo se analizan las barreras que limitan la participación de la población inmigrante en voluntariado, sino que también en algunos de ellos se aportan datos sobre los factores que contribuyen a promover el desarrollo de este tipo de actividades, entre los que destaca la implicación religiosa y la propia motivación de las personas inmigrantes.

El **nivel educativo** parece ser el predictor más consistente del voluntariado (Wilson, 2000; Gomez y Gunderson, 2003). Los trabajos de Moua (2010) y de Roscow y Smith (2009) también aportan evidencia que lo apoya en el caso de la población inmigrante. Con relación al trabajo de los últimos autores, se encuentra que la educación tiene una fuerte influencia en las tasas de voluntariado de los jóvenes de origen inmigrante, en aquellos jóvenes que estaban implicados en algún tipo de institución educativa era al menos dos veces más probable que hiciesen voluntariado que en aquellos que no tuviesen tal implicación. La educación no solo proporciona conocimientos y habilidades sino también oportunidades de hacer voluntariado. Krouwel y Boonstra (2001) (Comisión Europea, 2003) encontraron que una elevada educación e ingresos se asociaba positivamente con la participación en organizaciones. Los **años de residencia** en el país también eran otro factor determinante, ya que los jóvenes de origen inmigrante que llevaban más de 15

años o que migraron a EE.UU. antes de los 10 años de edad era más probable que hiciesen voluntariado (Roscow y Smith). La **edad** también estaba relacionada, la población de 18 a 24 años hacía voluntariado con tasas más bajas que los jóvenes de 25 a 29 años (Roscow y Smith), aunque cuando se atiende a un intervalo de edad más amplio se encuentran datos que muestran una tasa de voluntariado más alta en personas inmigrantes de entre 55 y 64 años (Scott, Selbee y Reed, 2006). El **género** era igualmente relevante, Scott et al. describen que las mujeres era más probable que hiciesen voluntariado, aunque los varones dedicaban un mayor número de horas. En el estudio de Roscow y Smith se encontraba una mayor tasa de participación en mujeres que entre varones. Pero en el análisis de la influencia del género es necesario considerar el impacto de las diferencias culturales. Las creencias sobre los roles de género y las relaciones entre géneros que se manejen en cada cultura pueden desmotivar la participación de las mujeres fuera del hogar (Ramakrishnan y Viramontes, 2006).

En el estudio de Gronbjerg y Never (2004) se muestra que la **implicación religiosa** juega un rol significativo e independiente de otros factores, como el estatus familiar, el estatus socioeconómico y la vinculación con la comunidad, a la hora de explicar la participación en voluntariado, y concluyen que hay dos rutas a través de las cuales las personas pueden llegar a estar implicadas en su comunidad: a través de su estatus socioeconómico (basado fundamentalmente en el logro educativo) o a través de la implicación en su iglesia. En el caso de la participación voluntaria de personas inmigrantes los resultados hallados van en la misma línea. Por ejemplo, en un estudio del Institute for Volunteering Research de Londres sobre el voluntariado desarrollado en grupos en riesgo de exclusión social, entre los que se encontraban los miembros de minorías negras o étnicas, se encontró que era más probable que realizasen su voluntariado en organizaciones religiosas (Institute for Volunteering Research, 2007), y Ramakrishnan y Viramontes (2006) describen que la implicación en organizaciones religiosas con frecuencia permite una mayor participación en otro tipo de organizaciones comunitarias. En nuestro país, la encuesta EADA (INE, 2007) muestra que las actividades en las que más se encuentra población extranjera son aquellas relativas a las confesiones u organizaciones religiosas, mostrando 4,71 puntos porcentuales por encima de la población española de origen (14,63%).

El análisis de la relación entre la implicación religiosa y la vinculación con la comunidad y la práctica del voluntariado, permite identificar dos potenciales explicaciones. Por un lado, la religión proporciona principios éticos y reglas de conducta para sus creyentes, y en este sentido la participación en grupos y entidades religiosas parece resaltar la importancia del interés por los demás, un tema común en la mayoría de las religiones (Dovidio, Piliavin, Schroeder y Penner, 2006). En la misma línea, para muchas personas la religión es una parte central en sus vidas, en sus sistema de valores los religiosos tienen una posición prioritaria, lo que les puede llevar a orientar sus acciones y a establecer sus metas personales en consonancia con los mismos, y en este sentido el trabajo voluntario

en muchas ocasiones es una forma de expresar sus creencias religiosas (Moua, 2010). Por otro lado, la participación en estos grupos o entidades puede facilitar la adquisición de habilidades nuevas y una mayor conciencia de los temas de interés para la comunidad local. A pesar de ello, en algunos casos se encuentran resultados que no apoyan una relación positiva entre implicación religiosa y voluntariado, y dicha participación puede más que promover, limitar el desarrollo de ciertos tipos de actividades. Por ejemplo, la tasa de participación de las mujeres puede ser menor debido a las creencias de los roles de género manejados por el grupo religioso (Ramakrishnan y Viramontes, 2006).

Las **motivaciones** juegan un papel determinante en la explicación del inicio y del mantenimiento del voluntariado (Clary y Snyder, 1991). Según el Barómetro del CIS de Marzo de 2011, los dos motivos principales para hacer voluntariado eran el “sentirse necesario y útil” y “ayudar a los demás”. En el caso del estudio de los motivos en población inmigrante, The Temple University Center for Intergenerational Learning (2008) describe que los motivos que presentan a la hora de implicarse cívicamente están determinados por muchos factores entre los que se encuentran el nivel educativo, el estatus, el número de años de residencia en el país de acogida y el estado de aculturación. Pero a pesar de ello se pueden destacar una serie de motivos comunes: devolver algo a la sociedad (ayudar a otros por las oportunidades que ellos mismos han recibido), un sentido de conexión y propósito (deseo de estar en contacto con otras personas y de contribuir de forma significativa a la sociedad), las convicciones religiosas, influenciar a las generaciones más jóvenes y preservar la cultura (transmitir a los jóvenes los valores culturales de su país de origen) y trabajar por los intereses comunitarios (deseo de resolver los problemas que observan en sus comunidades). En un estudio realizado en 2003 en EE.UU. a través de una encuesta multicultural entre personas mayores de 44 años se halló que la población afroamericana, la americana asiática, la hispanoamericana y la no hispana blanca eran muy similares respecto a sus motivaciones a la hora de ayudar a los demás. La responsabilidad personal para ayudar a otros y la satisfacción personal por hacerlo eran motivos que se encontraban en todos los casos (Kutner y Love, 2003). El estudio realizado por el Institute for Volunteering Research (2007) muestra que era más probable que hubiesen iniciado su voluntariado como parte de sus creencias religiosas, o porque habían percibido una necesidad en la comunidad. Finalmente, en el trabajo de Ashton et al. (2006), aunque se identifican un amplio rango de motivos, se destaca que se centran fundamentalmente en motivos que los autores entienden como sociales (sentirse bien con uno mismo, para disfrutar, para ser parte de la comunidad, para conocer a nuevas personas, para permanecer activo) y motivos basados en valores (hacer voluntariado para una causa en la que se cree, para resarcir una deuda de gratitud con la gente, por un sentido de responsabilidad universal hacia la comunidad). El motivo que destacaban en mayor medida era ayudar a una causa en la que se cree.

Los motivos para desarrollar estas actividades muchas veces se confunden con los **beneficios experimentados** por el desarrollo de las mismas. Ashton et al. (2006)

describen que algunas personas inmigrantes experimentan muchos beneficios derivados de su voluntariado, entre los que se puede destacar el aumento de la confianza, recibir ayuda en otras áreas vitales (problemas familiares, por ejemplo), una extensa red de apoyo social, información sobre otros recursos de la comunidad, y mejorar el nivel del idioma y de los conocimientos culturales del país de acogida. El estudio realizado por el Institute for Volunteering Research (2007) describe que entre los beneficios era más probable que citasen el logro personal y el obtener nuevas habilidades y experiencias que podrían aumentar su empleabilidad y facilitar su incorporación al mercado laboral.

En resumen, los datos relativos a los factores asociados con la participación en este tipo de actividades no difieren notablemente de lo hallado en la población general. Pero la propia situación de migración lleva igualmente a que otra serie de variables entren en juego, como por ejemplo el tiempo de permanencia en el país de acogida, y que cambie la relevancia de otras variables, como por ejemplo el género, que al interactuar con la cultura del país de procedencia, puede dar lugar a resultados que difieran en parte de los hallados en la población general.

Concretamente, respecto a los motivos para hacer voluntariado, de nuevo estos no parecen diferir de los hallados en la población general. No parecen existir diferencias en función del país o cultura de procedencia, ya que se trata de motivos fundamentalmente de carácter heterocentrado, es decir, motivos centrados en los demás, en todos los casos (López-Cabanas y Chacón, 1999). A pesar de ello, resulta muy difícil establecer comparaciones más precisas debido a que las categorías de análisis utilizadas son propias de cada estudio y no son compartidas por el resto. En este caso, sería interesante utilizar un mismo marco teórico que permita organizar la tipología de motivos objeto de análisis, como por ejemplo la Teoría Funcional de las Motivaciones del Voluntariado (Clary y Snyder, 1991).

3. RELACIÓN ENTRE VOLUNTARIADO E INTEGRACIÓN

La investigación académica sobre la migración se ha concentrado fundamentalmente en el efecto de la población inmigrante en los nativos, la política de migración, los determinantes de la migración y la integración de las personas inmigrantes (Amuedo-Dorantes y de la Rica, 2007). El aumento acelerado de la población inmigrante y el carácter permanente de la misma han convertido la inmigración en uno de los cambios estructurales fundamentales que ha experimentado la sociedad española en las últimas décadas por lo que resulta crucial entender los procesos de aculturación, y en concreto de integración. El reto de la integración se hace aún más importante en un contexto de crisis y destrucción de empleo, donde la escasez de recursos puede intensificar la conflictividad social entre población inmigrante y autóctona (Aragón, Martínez, Cruces y Rocha, 2010).

A continuación, la exposición se centrará en tres aspectos, presentar una breve descripción general del proceso de integración, proponer tres conceptos psicosociales que pueden permitir operativizar el estudio de la relación entre voluntariado e integración y, por último, en base a los planteamientos previamente presentados se describirá el papel que puede jugar el voluntariado en el proceso de integración de los inmigrantes.

3.1. Descripción general del proceso de integración y de algunos de los factores asociados al mismo

La integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones tanto por parte de los ciudadanos de terceros países y como por parte de la sociedad de acogida, que permita la plena participación de la población inmigrante (Aragón et al., 2010). En este proceso de aculturación existe un interés por mantener la propia cultura mientras que se busca interactuar y formar parte de la sociedad más amplia. La integración puede ser elegida libremente y puesta en práctica de forma exitosa cuando el grupo dominante o receptor está abierto y acepta la diversidad cultural (Berry, 1997). En este sentido, como ha sido descrito previamente, la existencia de prejuicios hacia la diversidad cultural por parte de la comunidad de acogida puede bloquear el acceso a determinadas actividades o formas de participación que pueden promover dicha integración (voluntariado, por ejemplo).

Para algunos autores es un proceso que dura entre 3 y 4 años (Vermeulen, 2010), pero otros consideran que este no tiene por qué ser un proceso acotado, lineal y progresivo, ni siquiera a través de las sucesivas generaciones de inmigrantes, y que puede ser diferente en función de las dimensiones del mismo analizadas (Bastienier y Dassetto, 1986; Telles, 2010). Por ejemplo, Aragón et al. (2010) describen que la integración se puede definir atendiendo a tres dimensiones: político-legal (relativa a los permisos de residencia y de trabajo), socioeconómica (se refiere a la construcción de una base de garantías materiales

y derechos sociales que favorezcan la convivencia y eviten situaciones de marginación y exclusión social) y cultural (hace referencia a la convivencia de las distintas culturas).

Con relación a la integración socioeconómica y cultural, los procesos de aculturación pueden verse influidos por diversas variables. Por ejemplo, se ha encontrado que el **género** tiene un papel significativo en este tipo de procesos. Las mujeres tienen un mayor riesgo de sufrir problemas relativos a la aculturación que los varones, lo que probablemente se deba a cuestiones relativas a las diferencias en el contenido del rol de género y a diferencias de estatus entre la cultura de origen y la cultura del país receptor. La **educación** se asocia positivamente a la adaptación, en sí misma supone un recurso personal ya que facilita el análisis de los problemas y su solución, se asocia con el conocimiento sobre la sociedad de acogida y correlaciona con otros recursos como el nivel de ingresos, el estatus ocupacional y las redes de apoyo, por ejemplo. Las **razones que motivan la migración** llevan a experimentar diferentes expectativas, cuando se considera forzada las expectativas son negativas y se encuentran más problemas de adaptación, pero cuando se considera voluntaria las expectativas son positivas y esto facilita la adaptación. La **distancia cultural** es otro factor a considerar, cuantas más diferencias existan entre la cultura de origen y la receptora con relación al lenguaje, religión, etc. menos positiva será la adaptación. Con relación al **apoyo social**, se ha encontrado por un lado que mantener vínculos con la cultura de origen se asocia con bajos niveles de estrés en el proceso de aculturación, pero por otro lado se ha encontrado que el establecimiento de vínculos con miembros de la sociedad de acogida resulta más útil y facilita en mayor medida el proceso de aculturación. En general, las relaciones de apoyo en base a ambas culturas se consideran predictivas del éxito en la adaptación. La **experiencia de prejuicios y discriminación** tiene un significativo efecto negativo en el bienestar, y para los grupos en proceso de aculturación se considera un factor claro de riesgo (Berry, 1997).

La participación de las personas inmigrantes en el **mercado laboral** es un área de estudio de gran interés debido en parte a que el éxito en su integración en el país de acogida depende en gran medida de dicha participación. El trabajo se sitúa en el centro de la organización social en los países occidentales, por ello el acceso a los derechos y a la integración social de las personas inmigrantes descansa en parte en el acceso al mercado de trabajo y en la garantía de unas condiciones laborales dignas. El alejamiento del mercado laboral supone una mayor vulnerabilidad y un aumento de barreras y dificultades en otros ámbitos de la vida social, que en último termino se manifiestan en una merma de derechos en términos de ciudadanía (Aragón et al., 2010). Una de las principales características de la participación de la población inmigrante en el mercado de trabajo es su mayor incidencia de desempleo. Según la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2011, la tasa de paro de la población extranjera era del 34,82%, más de 14 puntos superior a la presentada por la población con nacionalidad española. Amuedo-Dorantes y de la Rica (2007), en base a la revisión de ciertas encuestas, muestran que las personas inmigrantes parecen significativamente menos probable que estén empleadas que las nativas con

habilidades similares. El trabajo de Heilbrunn, Kuschnirovich y Zeltzer-Zubida (2010) describe las barreras más importantes que bloquean el acceso de la población inmigrante al mercado laboral y por tanto dificultan la integración. A algunas de estas barreras ya nos hemos referido con anterioridad, como es el caso de la distancia cultural, que se asocia a su vez con una diferente mentalidad y con problemas de dominio del idioma, pero con relación a otras su alusión previa ha sido limitada, como es el caso del capital humano. El poseer una reducida educación y, en algunos casos también una reducida experiencia laboral, limita su posibilidad de encontrar empleo en el mercado laboral, ya que no solo se asocia a poseer conocimientos o a tener habilidades profesionales pobres, sino también a falta de conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones sociales. Pero con independencia del capital humano, la población inmigrante tienen que superar otra serie de barreras, como es la competición por ocupar un puesto de trabajo, los problemas derivados de la crisis económica que afectan al mercado laboral, tener falta de experiencia en el país de acogida, falta de adecuación al trabajo debido a la estructura del mercado laboral del país de acogida, falta de recursos económicos para cubrir los gastos derivados de la búsqueda de empleo (costes de desplazamiento, ropa adecuada, etc.) y la percepción de prejuicios en la sociedad de acogida y la experiencia de la discriminación, por ejemplo.

En resumen, a lo largo de este apartado se han ido describiendo una serie de elementos que de alguna forma contribuyen a facilitar o dificultar la integración socioeconómica y cultural de la población inmigrante. Muchas de estas variables, tal y como ha sido mostrado previamente, también juegan un papel importante a la hora de iniciar actividades de voluntariado, como por ejemplo la educación. De hecho, el que sean en muchos casos las mismas variables las que permiten explicar la participación en voluntariado y la integración da cuenta de la vinculación existente entre ambos procesos o fenómenos.

3.2. Propuesta de conceptos para el análisis de la relación entre integración y voluntariado desde una perspectiva psicosocial

En este apartado se describen tres conceptos que puede ayudar a operativizar el estudio de la relación entre integración y voluntariado desde una perspectiva psicosocial.

Hasta ahora nos hemos estado refiriendo fundamentalmente a algunos factores sociales que facilitan u obstaculizan, según el caso, la integración socioeconómica y cultural de la población inmigrante. Pero no se han tenido en cuenta otros, como por ejemplo, las políticas y regulaciones sociales, no por creerlos menos importantes, sino porque su análisis se presentaba muy alejado de los propósitos del presente trabajo (ver por ejemplo los trabajos de Cachon, 2008; y Zapata-Barrero, 2010). Para el estudio de las dimensiones socioeconómicas y culturales se propone el concepto de arraigo, pero entendido no como una realidad social regulada en función de una serie de parámetros objetivables, sino más bien como una variable disposicional de la propia persona.

La aculturación psicológica, es decir, los cambios psicológicos que contribuyen a promover la adaptación e integración de las personas inmigrantes en las comunidades de acogida, sería otra dimensión de la integración que creemos necesario considerar. Si bien la adaptación sociocultural se refiere a la capacidad del individuo de manejar su vida diaria en un contexto cultural nuevo, la adaptación psicológica se refiere, fundamentalmente, al bienestar psicológico experimentado en ese contexto nuevo. Cada tipo de adaptación tiene diferentes cursos temporales y diferentes predictores, pero suelen estar fuertemente asociadas (Berry, 1997).

Berry (1997) describe que un sentido de vinculación o de identificación con la sociedad de acogida resulta esencial para lograr la aculturación psicológica. En este sentido, se proponen dos constructos, difíciles de distinguir por las vinculaciones existentes entre ellos, que pueden permitir entender y operativizar el proceso a través del cual se logra tal vinculación o identificación: el sentido de pertenencia y el sentido psicológico de comunidad.

Se pasa a describir a continuación cada uno de los conceptos señalados:

La potenciación de los sentimientos de arraigo de las personas inmigrantes a la sociedad de acogida, fomentando la vinculación con su nuevo entorno, es un factor que puede ayudar a lograr la integración. El concepto de **arraigo** ha sido escasamente estudiado y resulta difícil de operativizar ya que mantiene cierto solapamiento con los propios conceptos de aculturación o adaptación, por ejemplo. Torrente, Ruiz-Hernández, Ramírez y Rodríguez (2011) lo definen como el establecimiento y la vinculación a una nueva sociedad, de tal forma que una persona arraigada es aquella que se siente insertada social y culturalmente, que entiende y comparte su nueva sociedad, que ha desarrollado las destrezas necesarias para vivir en esa nueva estructura social y cultural, y que se siente unida a su entorno, tanto en términos de relaciones (amigos, vecinos, etc.) como en términos ambientales (su hogar o su barrio, por ejemplo). Así mismo, es alguien que se siente apoyado. Estos autores identifican tres elementos esenciales en este concepto: el vínculo con aspectos sociales y culturales de la sociedad de acogida (arraigo cultural), el vínculo con su entorno inmediato o su comunidad, es decir, hasta qué punto siente como suyo a su hogar, barrio o ciudad (arraigo ecológico), y los vínculos sociales y laborales que establece el inmigrante (arraigo social y laboral). Entre los resultados hallados en un estudio realizado con población inmigrante latinoamericana se encontró un menor arraigo entre las personas inmigrantes que no tenían contrato o que no trabajaban, cuanto mayor apoyo social percibido mayor arraigo, y a mayor tiempo de residencia en el país de acogida mayor arraigo, ya que permite un mayor contacto con la población española y el establecimiento de relaciones significativas, lo que puede ayudar a las personas inmigrantes a entender las normas sociales y culturales propias de la sociedad de acogida, a participar de las mismas, a sentirse parte de la comunidad en la que viven

y a desarrollar por tanto un sentimiento de pertenencia a la nueva sociedad y a la nueva cultura (Torrente et al.).

Maslow (1954) describió la pertenencia como una necesidad básica humana. Anant (1966) define la pertenencia como el sentido de implicación personal en un sistema social, de tal forma que la persona sienta que es una parte indispensable e integral de ese sistema. En base a esta definición, Hagerty, Lynch-Sauer, Patusky, Bouwsema y Collier (1992) identifican como elementos esenciales para desarrollar un **sentido de pertenencia**, por un lado, la experiencia de sentirse valorado, necesitado y aceptado por otras personas, grupos o ambientes; y por otro lado, la percepción por parte de la persona de que sus características son similares o complementan a las de las personas que pertenecen al sistema, es decir, la experiencia de ajustarse o de ser congruente con otras personas, grupos o ambientes a través de características compartidas o complementarias. Precisamente, como prueba de la relevancia del sentido de pertenencia, Cameron (2004) identifica entre las dimensiones de la identidad social la extensión en la cual los individuos sienten que están adheridos al grupo por virtud de un vínculo común con otros miembros. A pesar del potencial que puede tener el análisis de este constructo de cara a entender en mayor medida la integración de la población inmigrante, los estudios donde se analiza el sentido de pertenencia de las personas inmigrantes hacia el país de acogida y hacia el país de procedencia son relativamente escasos (ver por ejemplo, Nette y Hayden, 2007; Ahnallen, Suyemoto y Carter, 2006).

El concepto de **sentido psicológico de comunidad** fue propuesto inicialmente por Sarason (1974) y se refiere a una experiencia subjetiva de pertenencia a una colectividad mayor, formando parte de una red de relaciones de apoyo mutuo en la que se puede confiar. La percepción de similitud con otros, la percepción de interdependencia con los demás, la voluntad de mantener esa interdependencia y el sentido de que uno es parte de una estructura más amplia, estable y fiable son sus elementos básicos (Maya, 2004). McMillan y Chavis (1986) lo conceptualizan como una sensación de pertenencia, un sentimiento de que los miembros son importantes para los demás y para el grupo, y una fe compartida en que se atenderán las necesidades de los miembros a través del compromiso de mantenerse juntos. En función de las definiciones propuestas, el sentido de pertenencia es una parte esencial del sentido psicológico de comunidad. Lo que aporta fundamentalmente este último constructo es el concepto de comunidad, que de alguna manera delimita o concreta el sentido de pertenencia y genera una serie de aspectos adicionales. La comunidad puede ser entendida como un grupo delimitado territorialmente (barrio, localidad, etc.) o como un grupo de carácter relacional o psicológico formado en base al establecimiento de relaciones, a la percepción de compartir intereses, características, experiencias u opiniones (grupo de autoayuda, entidad de voluntariado, etc.) (Omoto y Snyder, 2010).

3.3. ¿Qué papel puede jugar el voluntariado en el proceso de integración?

Con relación a en qué medida el voluntariado puede contribuir a facilitar la integración socioeconómica y cultural, por un lado podemos destacar su utilidad de cara a desarrollar el capital humano y social de las personas inmigrantes, y de cara a reducir los prejuicios culturales, y por otro lado, su potencial utilidad a la hora de generar arraigo a la sociedad de acogida.

Respecto a la primera cuestión, la actividad voluntaria tiene un componente productivo que puede permitir entender a la experiencia voluntaria como una experiencia laboral, de hecho, la US Civil Service Commission y muchas agencias federales en EE.UU. aceptan la actividad voluntaria como un equivalente a la experiencia en trabajo remunerado (Gomez y Gunderson, 2003). Algunos proyectos utilizan precisamente el voluntariado como una forma de facilitar la integración de la población inmigrante. Este es el caso de *The Horizons Project* (Bowdenleigh, 2006), puesto en práctica en Reino Unido y dirigido a refugiados y buscadores de asilo en el país. Básicamente supone un servicio de apoyo para este tipo de poblaciones en la búsqueda de trabajo voluntario, concretamente identifica cuáles son los intereses y habilidades de los potenciales voluntarios y busca puestos voluntarios en los que puedan encajar, además les proporciona apoyo durante el tiempo que son voluntarios. El objetivo es conseguir que las personas en esta situación adquieran nuevas habilidades, empleen las habilidades que ya poseen, vayan construyendo un currículum vitae y obtengan referencias en el país de acogida, mejoren su conocimiento del idioma, desarrollen su red de apoyo social y aumenten su autoconfianza. Con relación a las organizaciones se espera fundamentalmente lograr incrementar su conciencia sobre la situación de estas personas, y mejorar las políticas y procedimientos organizacionales para dar cabida al voluntariado de las personas con este perfil.

A pesar de que algunos proyectos, como el descrito previamente, utilizan el voluntariado como un medio para mejorar el capital humano, hasta ahora se conoce muy poco sobre la dimensión educativa del trabajo voluntario, ya que es escasa la investigación que trata de mostrar la efectividad del voluntariado en la adquisición de nuevas habilidades, conocimientos, actitudes y valores, y la relación entre aprendizaje formal, no formal e informal. Las razones pueden estar en que el trabajo voluntario no se ha considerado como un trabajo real y en que el campo del aprendizaje informal ha sido tradicionalmente marginado de la investigación (Duguid, Slade y Schugurensky, 2006).

European Commission (2003) destaca al capital social como motor de la integración, ya que permite la generación de sentimientos de pertenencia social, confianza y reciprocidad tanto en redes sociales formales como informales. En este sentido, el voluntariado formal permite incrementar el capital social (Stukas, Daly y Cowling, 2005), incluso ha sido considerado un indicador central del capital social en sí mismo (Putman, 2000). Concretamente, permite construir nuevos vínculos sociales y aumentar el acceso

al apoyo social que puede satisfacer muchas de las necesidades asociadas al proceso de adaptación.

Tal y como es recogido por Solé y Cachón (2006) la integración empezaría por la inserción laboral, algo que es implícitamente aceptado tanto por parte de la población inmigrante como por parte de la sociedad de acogida. Pero la integración puede ser más difícil para ambas partes cuando se tiene que abordar el tema de la aceptación de los valores culturales y la participación social. En este sentido, el voluntariado puede también ser un medio que permita aproximar a las personas a grupos sociales diferentes a través de la prestación de servicios o a través de la generación de entornos de trabajo de carácter cooperativo que permitan conocer otras realidades de primera mano y reducir posibles prejuicios. El análisis de cómo este tipo de actividades puede contribuir a las relaciones interpersonales e intergrupales está aún por realizar. La investigación en procesos grupales y relaciones intergrupales tradicionalmente se ha centrado en conductas clasificadas como negativas o antisociales (discriminación, conflicto, agresión, etc.), mientras que el papel de la conducta prosocial ha sido relativamente descuidado (Dovidio et al., 2006).

En cuanto al desarrollo del arraigo, el voluntariado puede contribuir a promover el arraigo laboral, tal y como ha sido descrito anteriormente, y también el social facilitando el establecimiento de relaciones sociales bien sea con los receptores de los servicios prestados o con los propios compañeros de las entidades sociales donde colaboren. La participación como voluntarios puede contribuir igualmente a la adquisición de conocimientos sobre las normas y costumbres culturales, y el funcionamiento de las instituciones en el país de acogida, facilitando de esta forma el arraigo cultural y la superación de los problemas derivados de la distancia cultural. Finalmente, también podría facilitar el arraigo ecológico. La vinculación con el entorno inmediato o con la comunidad se produciría básicamente como resultado del establecimiento de los anteriores tipos de arraigo.

Respecto al desarrollo de la aculturación psicológica, la práctica de voluntariado puede llevar a las personas inmigrantes a sentirse valoradas y aceptadas por la sociedad de acogida, y al mismo tiempo puede dar la oportunidad de acortar la percepción de diferencias entre personas inmigrantes y autóctonas gracias al desarrollo de trabajos donde se prime la colaboración de unos y otros. Esto puede hacerles ver que son más las similitudes que las diferencias entre ambos y que las diferencias existentes constatadas pueden ser más un elemento enriquecedor para el servicio prestado y para las relaciones interpersonales, que un obstáculo para el entendimiento mutuo.

En función del sentido de pertenencia se puede construir o fundamentar un sentido psicológico de comunidad que genere, entre otros aspectos, un deseo de mantener la interdependencia entre los miembros de la comunidad. En este caso, la comunidad puede llegar a ser la entidad de voluntariado, la comunidad donde se prestan o para la que se prestan los servicios, o la sociedad de acogida más amplia.

El sentido psicológico de comunidad funciona como un catalizador de la participación y del cambio social, de hecho, hay múltiples evidencias que muestran que es un predictor de la participación social (Maya, 2004). Omoto y Snyder (2010) proponen que el sentido psicológico de comunidad puede estar implicado en el proceso de ayuda y en el voluntariado, ya que promueve los sentimientos de responsabilidad y obligación de ayudar a otros. En los trabajos realizados por Omoto y colaboradores (Omoto y Crain, 1995; Omoto y Snyder, 1993, 1995 y Omoto et al., 2000) se muestra que una de las motivaciones más importantes para realizar voluntariado es el interés por la comunidad, y al mismo tiempo a través de su participación en las entidades de voluntariado, las personas se sienten más conectadas aún con otros miembros de su comunidad y pueden llegar a implicarse en un mayor número de actos que la benefician. En la misma línea, en el trabajo de Ashton et al. (2006) se recoge que las personas inmigrantes describían que el hacer voluntariado les ayudaba a desarrollar un sentido de pertenencia a la entidad, a la comunidad y al país de acogida. De esta forma, la relación entre voluntariado y el sentido psicológico de comunidad es de carácter bidireccional, el sentido de comunidad aumenta la probabilidad de implicarse en acciones de ayuda hacia la comunidad y al mismo tiempo el desarrollo del voluntariado puede contribuir al desarrollo de ese sentido de comunidad. No debe olvidarse tampoco el papel que en estas relaciones pueden tener otras variables previamente descritas. Por ejemplo, la participación en grupos o entidades religiosas puede facilitar un mayor interés o vinculación con la comunidad.

Los resultados hallados en un estudio transnacional publicado en 2003 y llevado a cabo en 6 países de la UE sobre la participación de las personas inmigrantes y procedentes de minorías étnicas en voluntariado nos permiten resumir lo ya expuesto: el voluntariado puede ser un medio de integrarse en la sociedad en un doble sentido, ya que facilita el acceso al mercado laboral promoviendo no solo de esta forma la integración socioeconómica sino también cultural, y también puede ser un medio de empoderar y desarrollar la sociedad civil, y así combatir la exclusión social y la pobreza (European Commission, 2003).

4. CONCLUSIONES

El voluntariado realizado por las personas inmigrantes y el papel que puede jugar de cara a su integración en la sociedad de acogida es un área concreta de estudio que a penas acaba de iniciarse y que desde una perspectiva académica no existe aún como tal.

Los pocos datos que se han localizado con relación al tema muestran que la participación de los inmigrantes en actividades de voluntariado es limitada, probablemente porque además de las barreras que tienen que superar junto al resto de la población se encuentran con otras derivadas de su propia condición de inmigrantes. También se ha encontrado que algunos de los factores que se asocian con su desarrollo en población general son básicamente los mismos que en la población inmigrante, lo que puede permitirnos aventurar que el fenómeno podría desarrollarse de forma muy similar en unos y en otros. Quizás la dimensión de los beneficios que pueden derivarse de la práctica del voluntariado por parte de las personas inmigrantes es lo que verdaderamente despertaría un mayor grado de interés por las implicaciones prácticas que puede generar.

Como se describía en la introducción, se ha presentado una primera aproximación al estudio del voluntariado de los inmigrantes, pero un análisis más sistemático del mismo debe atender a que la población inmigrante no es un grupo homogéneo. Variables como el género, la religión procesada y el país de procedencia, por ejemplo, han de ser consideradas especialmente (Solé y Cachón, 2006).

A lo largo de este trabajo se ha defendido la idea de que el voluntariado puede promover la integración en muchas de sus facetas, y por ello mismo, también se plantea la idea de que podría considerarse como un indicador más que ayude a determinar el nivel de integración de la población inmigrante en el país de acogida.

Sin pretender ser reduccionistas, pero sí partiendo de una clara orientación psicosocial a la hora de presentar el estudio de la relación entre voluntariado e integración de las personas inmigrantes, se han presentado tres conceptos, cuya utilidad de cara a operativizar el estudio de dicha relación tendrá que ser demostrada empíricamente. En este trabajo solo se ha pretendido hacer una “apuesta” teórica por ellos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHNALLEN, J. M., SUYEMOTO, K. L. y CARTER, A. S. (2006). Relationship between physical appearance, sense of belonging and exclusión, and racial/ethnic self-identification among multiracial japanese European-americans. *Cultural diversity and ethnic minority psychology*, 12, 673-686.
- AMUEDO-DORANTES, C. y DE LA RICA, S. (2007). Labour market assimilation of recent immigrants in Spain. *British Journal of Industrial Relations*, 45, 257-284.
- ANANT, S.S. (1966). The need of belong. *Canada's Mental Health*, 14, 21-27.
- ARAGÓN, J., MARTÍNEZ, A., CRUCES, J. y ROCHA, F. (2010). *La integración laboral de las personas inmigrantes en España*. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- ASHTON, S., BAKER, N. y PARANDEH, A. (2006). *Building caring communities: The contributions of immigrant volunteers*. Coquitlam, BC: Community Volunteer Connections.
- BASTENIER, A. y DASSETTO, F. (1986). The characteristics of a young proletariat that is not settled: The children of Italian immigrants in Belgium. *Studi Emigrazione*, 23, 37-50.
- BERRY, J.W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, 46, 5-68.
- BOWDENLEIGH, J. (2006). *Volunteering: A bridge to integration*. Revisado el 15 de Noviembre de 2010 en <http://www.refugee-action.org.uk/ourwork/projects/documents/HorizonsEvaluationReportFINALAug06.pdf>.
- CACHÓN, L. (2008). The integration of and with the immigrants in Spain: Theoretic debates, policies and territorial diversity. *Política y Sociedad*, 45 (1), 205-235.
- CAMERON, J. E. (2004). A three-factor model of social identity. *Self and Identity*, 3, 239-262.
- CASTELLANO, I., CEDENA, B., FRANCO, P. y GUILLÓ, C. (2011). Voluntariado: tendencias y retos (en España y hoy). *Revista española del tercer sector*, 18.
- CIS (2011). *Barómetro del CIS de Marzo de 2011. Estudio nº 2.864*. Revisado el 7 de Diciembre de 2010 en <http://www.voluntariado2011.es/ano-europeo-espana/documentos/CIS%20-%20Barometro%20de%20Marzo.pdf>.
- CLARY, E.G. y SNYDER, M. (1991). A functional analysis of altruism and prosocial behavior: The case of volunteerism. *Review of personality and social psychology*, 12.
- DOVIDIO, J.F., PILIAVIN, J.A., SCHROEDER, D.A. y PENNER, L.A. (2006). *The social psychology of prosocial behavior*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- DUGUID, F., SLADE, B. y SCHUGURENSKY, D. (2006). *Unpaid work, informal learning and volunteer cultures*. Revisado el 7 de Diciembre de 2010 en http://stir.academia.edu/BonnieSlade/Papers/353969/Unpaid_Work_Informal_Learning_and_Volunteer_Cultures.

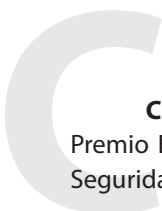
- European Commission (2003). *MEM-Vol migrante and ethnic minority volunteering*. Revisado el 7 de Diciembre de 2010 en http://www.mem-volunteering.net/download/MEM-VOL_syntesis_report_english.pdf
- GOMEZ, R. y GUNDERSON, M. (2003). Volunteer activity and the demands of work and family. *Relations Industrielles/ Industrial Relations*, 58, 573-589.
- GRONBJERG, K.A. y NEVER, B. (2004). The role of religious networks and other factors in types of volunteer work. *Nonprofit Management & Leadership*, 14, 263-289.
- HAGERTY, B. M. K., LYNCH-SAUER, J., PATUSKY, K. L., BOUWSEMA, M. y COLLIER, P. (1992). Sense of belonging: A vital health concept. *Archives of Psychiatric Nursing*, 6, 172-177.
- HEILBRUNN, S., KUSCHNIROVICH, N. y ZELTZER-ZUBIDA, A. (2010). Barriers to immigrants' integration into the labor market: Modes and coping. *International Journal of Intercultural Relations*, 34, 244-252.
- INE (2007). *Resultados detallados de la Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA)*. Revisado el 15 de Marzo de 2012 en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft13%2Fp459&file=inebase&L=0>
- Institute for Volunteering Research (2007). *Volunteering groups deemed at risk of social exclusion. Research Bulletin*. Revisado el 15 de Noviembre de 2010 en http://www.vaservice.org/uploads/public/Resource_Library/Disability_Inclusion/Volunteering_Social_Exclusion.pdf
- KUTNER, G. y LOVE, J. (2003). *Time and Money: An in depth look at 45+ volunteers and donors*. Washington: AARP.
- LÓPEZ-CABANAS, M. y CHACÓN, F. (1999). *Intervención psicosocial y servicios sociales: un enfoque participativo*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- MASLOW, A. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper.
- MAYA, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Apuntes de Psicología*, 22, 187-211.
- MCMILLAN, B. y CHAVIS, D. M. (1986). Sense of community: a definition and theory. *Journal of Community Psychology*, 14, 6-23.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *Estrategia estatal del voluntariado 2010-2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- MOUA, M. (2010). *Relationships matter: Volunteerism in immigrant communities*. Revisado el 7 de Diciembre de 2010 en <http://mavanetwork.org/resources/Documents/Relationships%20Matter%20Report%20FINAL.pdf>
- NETTE, J. y HAYDEN, M. (2007). Globally Mobile children: the sense of belonging. *Educational Studies*, 33(4), 435-444.

- Observatorio Permanente de la Inmigración (2011). *Extranjeros residentes en España con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de Junio de 2011*. Revisado el 13 de Octubre de 2011 en http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros30Junio2011/Archivos/Principales_Resultados_30062011.pdf
- OMOTO, A. M. y CRAIN, A. L. (1995). AIDS volunteerism: Lesbian and gay community-based responses to HIV. En G.M. Herek y B. Greene (Eds.), *Contemporary perspectives on lesbian and gay issues. Vol. 2: AIDS, identity, and community* (pp. 187-209). Thousand Oaks, CA: Sage.
- OMOTO, A. M. y SNYDER, M. (1993). AIDS volunteers and their motivations: Theoretical issues and practical concerns. *Nonprofit Management and Leadership*, 4, 157-176.
- OMOTO, A. M. y SNYDER, M. (1995). Sustained helping without obligation: Motivation, longevity of service, and perceived attitude change among AIDS volunteers. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68, 671-686.
- OMOTO, A. M. y SNYDER, M. (2010). Influences of psychological sense of community on voluntary helping and prosocial action. En S. Stürmer y M. Snyder (Eds.), *The psychology of prosocial behavior* (pp.223-243). Oxford: Wiley-Blackwell.
- OMOTO, A. M., SNYDER, M. y MARTINO, S. C. (2000). Volunteerism and the life course: Investigating age-related agendas for action. *Basic and Applied Social Psychology*, 22, 181-198.
- Plataforma del voluntariado de España (2011). Revisado el 9 de Enero de 2012 en <http://www.plataformavoluntariado.org/web/guide/historia-del-voluntariado>.
- Points of Light Foundation. (2000). *A matter of survival: Volunteering*. Revisado el 15 de Noviembre de 2010 en http://www.nationalserviceresources.org/filemanager/download/POLF/matter_of_survival.pdf.
- PUTMAN, R. D. (2000). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 65-78.
- RAMAKRISHNAN, S.K. y VIRAMONTES, C. (2006). Civic inequalities: Immigrant volunteerism and community organizations in California. San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.
- ROSCOW, D. y SMITH, D. B. (2009). *Immigrant youth less likely to volunteer*. Revisado el 7 de Diciembre de 2010 en http://www.civicyouth.org/PopUps/pr_09_immigrant_vol.pdf.
- SARASON, S. B. (1974). *The psychological sense of community: prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey Bass.
- SCOTT, K., SELBEE, K. y REED, P. (2006). *Making connections: Social and civic engagement among Canadian Immigrants*. Ottawa: Canadian Council on Social Development.

- Senior Service America and the Center for Applied Linguistics. (2006). *Engaging Immigrant Seniors in Community Service and Employment Programs*. Revisado el 15 de Noviembre de 2010 en <http://www.seniorserviceamerica.org/site/downloads/reports-publications-analyses/engaging-immigrant-seniors-2006-06.pdf>
- SOLÉ, C. y CACHÓN, L. (2006). Globalization and Immigration. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, 13-52.
- STUKAS, A. A., DALY, M. y COWLING, M. J. (2005). Volunteering and the creation of social capital: A functional approach. *Australian Journal of Volunteering*, 10, 35-44.
- TAVAZZA, L. (1995). *El nuevo rol del voluntariado social*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- TELLES, E. (2010). Mexican Americans and immigrant incorporation. *Context*, 9(1), 28-33.
- The Temple University Center for Intergenerational Learning (2008). Community treasures: Recognizing the contributions of older immigrants and refugees. Revisado el 7 de Diciembre de 2010 en <http://projectshine.org/sites/default/files/Community%20Treasures.pdf>
- TORRENTE, G., RUIZ-HERNÁNDEZ, J.A., RAMÍREZ, M.C. y RODRÍGUEZ, A. (2011). Construcción de una escala para medir arraigo en inmigrantes latinoamericanos. *Anales de Psicología*, 27, 843-851.
- VERMEULEN, H. (2010). Segmented assimilation and cross-national comparative research on the integration of immigrants and their children. *Ethnic and Racial Studies*, 33, 1214-1230.
- Volunteer Centre of Calgary (1992). *Project Kaleidoscope: Cross-cultural partnerships in volunteerism*. Calgary, AB: Volunteer Centre of Calgary.
- WILSON, J. (2000). Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26, 215-240.
- ZAPTATA-BARRERO, R. (2010). Theorizing state behavior in International migrations: An evaluative ethical Framework. *Social Research*, 77, 325-352).

Carlos de Fuentes García-Romero de Tejada
carlosdefuentes@yahoo.es

PROYECTO EUROPEO DE INCLUSIÓN ACTIVA DE JÓVENES
CON DISCAPACIDAD. VALORACIÓN DESDE UN CENTRO
DE REHABILITACIÓN LABORAL PARA PERSONAS CON
ENFERMEDAD MENTAL GRAVE
ACTIVE INCLUSION OF YOUNG PEOPLE WITH DISABILITIES
OR HEALTH PROBLEMS. EVALUATION FROM A LABOUR
REHABILITATION CENTRE FOR PEOPLE WITH SEVERE
MENTAL DISORDERS



Carlos de Fuentes García-Romero de Tejada, licenciado en Derecho (UCM, 1999, Premio Extraordinario), Diplomado en Estudios Avanzados en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (UCM, 2001) y Máster en Orientación Laboral (INESEM, 2011).

De 2002 a 2007 trabaja en una Mutua de Accidente de Trabajo. Dos años como gestor, tres en RR.HH. y miembro de la Comisión de Acción Social desde su creación en 2003.

En mayo 2007 comienza a trabajar como Técnico de Apoyo a la Inserción Laboral en el Centro de Rehabilitación Laboral “Alcorcón” de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid (Gestión Técnica de la Fundación Manantial).

Además, ha sido profesor-tutor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (UNED, 2002-05). Organizador de varios eventos con empresas y ponente en varias jornadas.

RESUMEN

La importancia de la Unión Europea en la política social en general y en la de discapacidad en particular es creciente. Por ello, estar al tanto de todas las decisiones que existen a nivel europeo tiene, cada vez, mayor relevancia.

El presente artículo pretende contribuir a dar una visión general de la “inclusión activa”, como medida ‘estrella’ de la política social de la Unión Europea y valorarla desde el prisma técnico de quien trabaja diariamente con personas con enfermedad mental.

Asimismo, estudia y reflexiona el "Proyecto de Inclusión Activa de jóvenes con discapacidad o problemas de salud", indicando sus principales virtudes, defectos y lagunas. Por último, revisa cómo cumplen los Centros de Rehabilitación Laboral de la Comunidad de Madrid con dicho proyecto europeo.

ABSTRACT

The importance of the European Union in the social agenda, policies and rights is growing continuously, in particular including Mental Disabilities. Thus, it is crucial to be continuously aware of the decisions taken at European level around these topics.

This article wants to contribute giving a general view of the *Active Inclusion*, being it one of the most important measures of the social policy of European Union. It also pretends to give a specific view regarding mental disabilities. It also analyses the project "*Active Inclusion of young people with disabilities or health problems*", indicating its most important benefits, defects and areas not covered or to improve. Finally, it also reviews how the Labour Rehabilitation Centers in Madrid region are complying with the requirements from the European project.

PALABRAS CLAVE

Inclusión activa; Discapacidad; Enfermedad mental; Centros de Rehabilitación Laboral.

KEYWORDS

Active inclusion; Disability; Mental disorders; Labour Rehabilitation Centers

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. QUÉ ES LA INCLUSIÓN ACTIVA

3. EN QUÉ CONSISTE EL PROYECTO Y CÓMO CUMPLEN LOS CENTROS DE REHABILITACIÓN LABORAL CON EL MISMO

4. POR QUÉ SURGE EL PROYECTO

5. NUESTRA VISIÓN DEL PROYECTO DESDE UN CRL PARA PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL GRAVE

6. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de la Unión Europea en la política social en general y en la discapacidad (D, en adelante) en particular es creciente. No solo en los estados miembros sino también en los países que pretenden entrar en la Unión. Y ello a pesar de no tener todas las competencias en esta materia, pues son los estados miembros los principales responsables de las decisiones relativas a la D y el papel de la Unión viene tanto a complementar las acciones de aquellos como a crear las condiciones para un futuro mejor en este como en otros puntos (Unión Europea, 2010, b: 1). Por ello, estar al tanto de todas las decisiones que existen a nivel europeo tiene, cada vez, mayor relevancia.

El presente artículo pretende contribuir a dar una visión general de la “inclusión activa” como medida ‘estrella’ de la política social de la Unión Europea y valorarla desde el prisma técnico de quien trabaja diariamente con personas con enfermedad mental. Asimismo, reflexionemos sobre el “Proyecto europeo de inclusión activa para jóvenes con D o problemas de salud” que está en fase inicial, poniéndose en marcha en Irlanda, Holanda y Dinamarca, financiado por el Eurofound.

2. QUÉ ES LA INCLUSIÓN ACTIVA

Muy resumidamente podemos indicar que la inclusión activa surge como un medio para promover la integración social a través del acceso al mundo laboral de los más desfavorecidos. Se trata de que aquellas personas que se benefician de la protección social no se estanquen y el hecho de percibir un apoyo económico (prestación, subsidio o pensión) les lleve a estar aún más sumidos en la exclusión social. Para el ámbito de la discapacidad –pues en otros campos la medida es anterior–, se estableció en el Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social de la Unión Europea en 2007 (Unión Europea, 2010, a: 4). A partir de esa fecha, se ha extendido tanto en las instituciones comunitarias como en las políticas nacionales.

Se debe combinar la protección económica con medidas personalizadas de apoyo a la inserción laboral, incluyendo –y esto es lo más novedoso–, entrenamientos en los hábitos y habilidades laborales necesarios, a través de servicios sociales de calidad.

Consiste, pues, en integrar las respuestas y hacer que alguien que percibe un apoyo económico por desempleo o D deba entrar en un programa de inserción laboral, llegando incluso a depender el ingreso económico de las medidas de inclusión activa. Más adelante, en el punto de la valoración, daremos nuestro punto de vista al respecto pero ya adelantamos que no es favorable en este último aspecto.

Los tres pilares en los que se basa el concepto son:

1. Acceso a un servicio de inserción laboral de calidad.
2. Inclusión en el mundo laboral ordinario.
3. Ingresos económicos adecuados.

3. EN QUÉ CONSISTE EL PROYECTO Y CÓMO CUMPLEN LOS CENTROS DE REHABILITACIÓN LABORAL¹ CON EL MISMO

En concreto, se trata de activar medidas que incluyan:

1. Que sean individualizadas, esto es, que cada persona tenga un itinerario personal ajustado a sus necesidades.
2. Que identifiquen los trabajos que puede realizar el candidato/a.
3. Que haya una orientación laboral o vocacional.
4. Que se apoye la búsqueda de empleo.
5. Que haya entrenamiento laboral.
6. Que se luche contra las barreras que desincentivan la contratación del colectivo.
7. Que esté en conexión con los servicios de salud, educativos, sociales, etc.
8. Que promueva incentivos a las empresas que contratan personal en riesgo de exclusión social: sistema de cuotas, sanciones si no se cumplen, etc.
9. Que se pueda acceder al empleo manteniendo un adecuado nivel de protección social (flexibilidad para poderla compatibilizar con ingresos provenientes del trabajo).
10. Que posibilite la experiencia laboral y, en general, el entrenamiento en entorno laboral (prácticas prelaborales en empresas).

Dichas medidas activas de inserción laboral deben tener como objetivos:

- La obtención de empleos de calidad.
- El acceso a la formación permanente durante toda la vida laboral que les aleje del riesgo de exclusión social.
- Consecución de unos ingresos económicos adecuados.

Los CRL de la Comunidad de Madrid son dispositivos que cumplen casi escrupulosamente con todas las premisas que se exigen desde el proyecto europeo aunque, en España, las tres últimas (incentivos a las empresas, flexibilidad de la protección social y prácticas prelaborales) no dependen estrictamente hablando del servicio social de inserción laboral sino de la regulación existente sobre la materia. A pesar de ello, entendemos que la flexibilidad de la protección social y de las prácticas en empresas merecen un comentario y, por ello, nos detendremos más adelante en el punto de la valoración.

No obstante, en nuestra opinión, existen otras tres cuestiones que sí dependen estrictamente hablando del CRL y en las que estos dispositivos tendrían que mejorar:

¹ En adelante, CRL.

- 1º) Potenciar aún más la formación a lo largo de la vida de sus usuarios/as, sobre todo de los más jóvenes (16-30 años). Ciertamente, ya trabajamos por este objetivo, pero en la actualidad existen reticencias de nuestros usuarios/as para formarse porque prefieren trabajar más rápidamente, aunque ello les suponga optar a un trabajo de una menor cualificación de la que, en teoría, podría realizar. En este punto, tanto el servicio de salud mental como la familia, en los que nuestros usuarios/as suelen tener bastante confianza, son muy importantes para conseguir que este se plantee la formación como una inversión, no solo la previa a la inserción sino la que pueda realizar durante toda su carrera profesional.
- 2º) La incorporación al mundo laboral ordinario, ya que en los últimos tres años ha habido un incremento del acceso al empleo protegido de los trabajadores de la Red de CRL de la Comunidad de Madrid, llegando incluso en los años 2010 y 2011 a superar la inserción en Centros Especiales de Empleo (en adelante, CEE) (51%) en dos puntos con relación a las empresas ordinarias (49%).
- 3º) Conseguir unos ingresos adecuados. En los cinco CRL que son gestionados por la Fundación Manantial la media salarial de los usuarios/as con enfermedad mental que consiguen empleo es de 5,40 euros/hora en 2010, siendo, además, muy semejante a 2009. Como luego veremos, la regulación salarial del Convenio Colectivo de los CEE dificulta en gran medida este objetivo cuando la inserción laboral se realiza en estas empresas protegidas.

4. POR QUÉ SURGE EL PROYECTO

El proyecto europeo surge para dar respuesta a las siguientes circunstancias:

- Fuerte incremento del desempleo juvenil en la Unión Europea de los 27 (20% entre junio de 2008 y junio 2009, 5 millones más de personas en desempleo). Y ello sin contar con los mayores efectos de la crisis económica que tuvieron lugar en 2010 y 2011.
- El paro juvenil es el doble de la población general en edad de trabajar (sin incluir las personas inactivas por motivos de incapacidad laboral).
- Se identifican los problemas de salud como un factor clave para la exclusión social.
- En la Unión se gasta el doble de dinero para la cobertura social de la D y las enfermedades que en la protección de desempleo.

- En muchos países de la Unión se han aumentado las cifras de jóvenes que comienza a percibir protección social por D, en gran parte debido a problemas de salud mental.
- Los/las jóvenes son la categoría de edad en la que ha crecido más rápidamente el número de incapacitados para trabajar.
- Preocupación por el número de jóvenes con certificado de D cuya fecha de renovación es en un largo período de tiempo o, incluso, que no tiene dicha fecha y, por tanto, la D tiene carácter permanente.
- Los sistemas de bienestar actuales contienen muchos elementos heredados en los que se institucionaliza a la persona con D.
- En 2008 la Comisión Europea emitió una Recomendación en relación a la Inclusión Activa de personas excluidas del mundo laboral. Esta recomendación parece ser la fuente en la que se han inspirado las medidas de activación para la población joven con D.

5. NUESTRA VISIÓN DEL PROYECTO DESDE UN CRL PARA PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL GRAVE

5.1. Valoración general del concepto de 'inclusión activa' y del proyecto europeo

Valoramos positivamente el hecho de que se propongan medidas que se funden en la creencia de que las personas con D pueden trabajar y, a ser posible, lo hagan en el mundo laboral abierto. Desde nuestro punto de vista siempre es preferible apoyar para la actividad, que hacerlo simplemente con un subsidio que normalmente además suele ser de muy escasa cuantía.

Asimismo, consideramos que este proyecto europeo acierta al proponer como indispensable un apoyo profesional de calidad para que las personas con D puedan encontrar un empleo y mantenerlo. En esencia, la D supone la necesidad de apoyos para poder superar las barreras que le impiden alcanzar una plena participación social y económica (Unión Europea, 2010, b: 1). Pero, al mismo tiempo, al poner el foco en el bastión como medida indispensable para el éxito de la inserción laboral del colectivo, se pone en evidencia cuánto camino nos queda aún por recorrer (número de profesionales especializados, presencia de la D en los planes de estudio de las diferentes disciplinas universitarias, aceptación social de los apoyos y, en particular, en los empresarios, etc.).

Por último, para terminar esta valoración general, entendemos muy interesante que el proyecto europeo:

1. Proponga que el dispositivo social de soporte deba trabajar en coordinación con el resto de servicios sociales, educativos, centros de salud, empresas, etc. El trabajo en red es imprescindible siempre y quizá lo sea más incluso para la enfermedad mental para paliar la falta de información sobre ella que lleva a su estigma social.
2. Ponga el foco en el aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida laboral pues es ineludible en un mundo laboral tan competitivo y globalizado como el actual y un déficit histórico de las personas con D.
3. Pretenda la inclusión laboral preferiblemente en el mundo laboral abierto. Las personas con D pueden y deben trabajar con el resto de la población y solo aquellas que por la gravedad de su situación no puedan hacerlo, tienen abierta la posibilidad de los CEE. Es entendible esta preferencia ya que no existen empresas protegidas en todos los estados miembros².

5.2. Sobre el hecho de condicionar el percibo del apoyo económico a avances en la inserción laboral

Este es quizá el aspecto más polémico de la ‘inclusión activa’. Viene a significar que “solo se debe apoyar económicamente a quien se lo merece porque se mueve” (“asistencia social activa” en palabras de la Unión Europea)³. Este punto es traído del proyecto para personas en exclusión social.

Desde el mundo de la enfermedad mental nuestra valoración no es positiva. Primero, porque, por desgracia, no todas las personas con trastorno mental pueden llegar a realizar un trabajo y, por tanto, unir protección económica con inserción laboral llevaría a que muchos de nuestros usuarios/as no tuvieran acceso a las pensiones (de muy escasa cuantía, por cierto) que ahora mismo perciben. En su origen esta medida de la inclusión activa solo estaba concebida para las que sí podían trabajar⁴ y esto se ha perdido por el camino y ahora mismo no se contempla en el Proyecto que estamos valorando y consideramos que se debería recuperar.

² Para un estudio detallado al respecto vid. Ysas, H. (2009).

³ Comisión Europea (2007): 2.

⁴ Vid. Comisión Europea (2007): 2, que literalmente indica: “Llegar hasta aquellos que están en los márgenes de la sociedad y del mercado de trabajo constituye una prioridad económica y un imperativo social. No existe contradicción alguna entre una economía dinámica y eficaz y una economía que prima la justicia social; al contrario, son estrechamente interdependientes. Si, por un lado, el desarrollo económico es indispensable para sustentar la prestación de ayuda social, por otro, la reincorporación al trabajo, siempre que estén en condiciones de realizar una actividad laboral, de las personas más alejadas del mercado laboral y el apoyo a su integración social, son componentes esenciales de la estrategia de Lisboa, cuya meta consiste en explotar al máximo el potencial de nuestros recursos humanos.” (el subrayado es nuestro).

Y, en segundo lugar, aun suponiendo que solo esté prevista para aquellas personas con enfermedad mental con capacidad para realizar un empleo, no podemos valorarlo positivamente debido a que nuestros/as usuarios/as sufren, por múltiples circunstancias, recaídas en su patología que les impiden mantener su nivel de compromiso con su itinerario de inserción laboral. Y no es un tema de voluntad sino, sencillamente, de incapacidad temporal por lo que no se debería penalizar con una suspensión (o, peor aún, supresión) del derecho al ingreso del apoyo económico. Quizá para muchos colectivos esto puede ser un acicate para que consigan un empleo y puede tener efectos positivos pero, desde nuestro punto de vista, para las personas con trastorno mental conllevará un efecto perverso.

Tal como está concebido el proyecto europeo de inclusión activa de jóvenes con D, no existe ninguna salvedad para impedir que puedan penalizar a alguien por sufrir una recaída de su patología que es, en resumidas cuentas, su principal obstáculo para la inserción laboral y, por ello, entendemos que debe modificarse.

5.3. La relación con las familias

La relación con las familias quizá sea, desde nuestra posición, la mayor laguna que tiene el programa que se está valorando. Posiblemente sea consecuencia de que este proyecto es copia del diseñado para la activación del colectivo de ‘personas en riesgo de exclusión social’ en general.

La familia de la persona con D tiene un peso primordial y es preciso que el dispositivo social de soporte tenga relación con ella. En muchas ocasiones las mayores trabas para conseguir la colocación laboral provienen del entorno familiar. Por ello, es conveniente un trabajo social importante para conseguir que las familias sean verdaderas aliadas y no obstáculos para la inserción laboral de los/las jóvenes con D.

5.4. Con respecto al tema de las pensiones y su compatibilidad con el empleo

En el proyecto europeo se aboga por una flexibilización de la protección social para que el apoyo económico que percibe el joven con D sea compatible con los ingresos provenientes del trabajo.

A este respecto, el Parlamento Europeo (2010) en su punto 7:

“Reconoce que la interacción de la asistencia social y la actividad en el mercado laboral es compleja, en particular cuando el trabajo disponible puede ser de corta duración, temporal, precario o a tiempo parcial, y cuando las condiciones para tener derecho a prestaciones y los sistemas de protección social y los tipos impositivos marginales pueden tener un efecto disuasorio a la hora de aceptar

un trabajo remunerado y el sistema de asistencia social es demasiado rígido para responder; **insta, por ello, a desarrollar sistemas que apoyen eficazmente a las personas en un período de transición, en lugar de penalizarlas o desincentivarlas o eliminar la asistencia con demasiada rapidez cuando una persona empiece a trabajar;**” (la negrita es nuestra).

En el caso concreto de España, el tema es importante porque según el informe del Instituto Nacional de Estadística (2010), el 90,5% de las personas con D que perciben una pensión (contributiva o no), no trabajan mientras que para las que no perciben dicho apoyo económico el porcentaje se reduce al 41,6%. Por tanto, nos queda mucho camino por recorrer y urge una reforma legal. Veamos el tema con un poco de detalle.

Por lo que respecta a las prestaciones no contributivas hay tres figuras que son aplicables a personas con D. A saber: la Prestación No Contributiva de Invalidez (PNCI), la de Hijo a cargo (PHC) y la Renta Activa de Inserción (RAI).

Pues bien, en relación a la PNCI, su última reforma data de 2005⁵, cuando el partido político Convergencia i Unió consiguió aprobar una norma por la cual se flexibiliza durante los primeros cuatro años de relación laboral y se hace compatible en alguna medida pensión y salario. Sin querer ahondar en cómo funciona el sistema de compatibilidad, porque es de cierta complejidad y no viene al caso, lo cierto es que si el trabajador/a con D pierde el empleo debe volver a solicitar la pensión y, al depender esta de los ingresos de las personas con las que convive legalmente en su domicilio (empadronadas), tiene como resultado que para volver a cobrar la prestación se precisa de un farragoso trámite burocrático que desincentiva, sobre todo a la familia, la apuesta por el empleo.

Por su parte, la PHC sufrió su última modificación en 2007, cuando la Ley 40/2007, de 4 de diciembre⁶, de medidas en materia de Seguridad Social subió del 75% al 100% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) la cantidad de dinero que era compatible, en cómputo anual, con la percepción de dicha pensión. Si la persona con D cobra siquiera un euro más del SMI, se suspende el cobro de la pensión y si pierde, por la razón que sea, el trabajo, volverá automáticamente a cobrar la pensión (siempre que mantenga el 65% de grado de Discapacidad, claro).

Y, en cuanto a la RAI, es una prestación que está muy en la línea de la inclusión activa europea, pues se une la prestación a la incorporación a un itinerario de inserción laboral. El problema es que, en la práctica, no existe en la inmensa mayoría de los casos, tal itinerario individualizado y tampoco están previstos los apoyos que concibe el proyecto europeo de inclusión activa de jóvenes con D. Se permite su compatibilidad con un trabajo

⁵ Ley 8/2005, de 6 de junio (BOE martes 07/06/2005), para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.

⁶ BOE miércoles 05/12/2007, modificando el artículo 181 a) de la Ley General de la Seguridad Social.

a tiempo parcial (con un máximo de 33 meses, tiempo máximo que se tiene el derecho a la RAI para las personas con D), y se suspende el cobro cuando se trabaja a tiempo completo durante los primeros seis meses, pasados los cuales ya no se tiene derecho a su cobro porque se piensa que ha cubierto su finalidad.

Desde el punto de vista de la compatibilidad entre pensión y salario, entendemos que cualquier reforma legal debe cumplir con las siguientes notas:

a) Se deben tener en cuenta dos variables:

- Variable tiempo: se debe establecer un tiempo prudencial de compatibilidad que, en nuestra opinión, no debería ser menor de dos años⁷ pasado el cual ya no se percibiría la prestación social (en la línea de la PNCI y de la RAI para los trabajos a tiempo parcial).
- Variable cuantía: dependerá de la jornada laboral del contrato de trabajo.
- Si es a tiempo parcial de hasta 6 horas diarias de trabajo: compatibilidad total entre pensión y empleo (en la línea de la RAI y la PHC)⁸, con el límite de dos años establecido en el párrafo anterior;
- Si es un trabajo a tiempo completo: suspensión del apoyo económico de la prestación pública y reactivación automática sin necesidad de un gran trámite burocrático al perder el empleo (como ocurre en la RAI y en la PHC, aunque en esta última el criterio es la cuantía del salario y no el tiempo de duración de la jornada pero, en la práctica, es el mismo resultado), con igual límite de tiempo de dos años.

b) Si la persona que percibe la prestación está incorporada a un programa de inserción laboral se debe tener en cuenta la opinión del técnico/equipo que le esté apoyando, no de manera vinculante pero sí que, al menos, exija que tenga que motivarse la decisión que no esté conforme con su criterio.

En la práctica, esta reforma se precisa muy importante, pues la pérdida del apoyo económico desincentiva en gran medida a la familia para que su familiar pruebe en un mundo laboral en el que cada vez los contratos son más temporales, los salarios más bajos y la estabilidad laboral es más incierta.

⁷ El período de dos años coincide con el plazo de tiempo que, por regla general, es establecido en una Declaración de Incapacidad Permanente o en un Reconocimiento del Grado de Discapacidad para su revisión. También con el límite legal para los trabajos temporales de un mismo trabajador/a realizados para una misma empresa. A partir de esa fecha, se entiende que el contrato es indefinido (artículo 15.5 del Estatuto de los trabajadores/as, redactado por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre).

Por tanto, entendemos que dos años es un tiempo más que prudencial para que las partes del contrato de trabajo se conozcan sobradamente y el trabajador/a (y su familia), por su parte, tenga confianza en sí mismo como para seguir trabajando y no necesitar del apoyo económico proveniente de una prestación social.

⁸ El criterio de las 6 horas es, en cierta medida, aleatorio. Esto es, no hay una base técnica que lo exija más que, en la práctica, la gran mayoría de trabajos a tiempo parcial son menores de esta cantidad y de esta manera, se apoya que el trabajador/a con D "pruebe" primeramente con una menor carga laboral horaria.

En cuanto a las prestaciones contributivas, nos detendremos brevemente en la Incapacidad Permanente Absoluta (IPA) por dos razones. Por un lado, porque, a diferencia de la Incapacidad Permanente Total que permite claramente trabajar en cualquier otra profesión excepto en la que se trabajaba cuando devino la incapacidad, la regulación de la IPA es mucho más difusa ya que, como indica el artículo 141.2 de la Ley General de la Seguridad Social, “no impedirán el ejercicio de aquellas actividades sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio de su capacidad de trabajo a efectos de revisión”. Y, por otro, porque últimamente se están dando muchos casos de personas con enfermedad mental que tienen reconocida una IPA que son derivadas a nuestros CRL.

Sin pretender entrar técnicamente en la materia porque se excedería de este artículo, en la actualidad existe una interpretación de la Seguridad Social⁹ por la cual no se considera trabajo el realizado en un CEE por una persona que tiene reconocida una IPA y, por tanto, permite compatibilizar íntegramente la pensión con el sueldo. Pero, tanto por ser una interpretación interna de la Seguridad Social que, por definición, puede modificarse en cualquier momento, como por el hecho de que sabemos que en algunos supuestos no se ha seguido y se ha revisado el caso, quitándole la pensión al trabajador/a con D que se ha puesto a trabajar en un CEE, entendemos que es preciso una regulación más clara del citado artículo 141.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

Nuestra posición sería la siguiente: compatibilizar pensión de IPA y empleo en un CEE durante dos años. Pasado ese plazo de tiempo, se debe revisar el caso por el Equipo de Valoración de Incapacidades (EVI) y establecer lo que a su juicio convenga. El plazo de los dos años, tal y como hemos sostenido para el caso de las pensiones no contributivas, coincide con el que se establece por regla general para la revisión de una Declaración de Incapacidad Permanente o un Reconocimiento del Grado de Discapacidad.

Esta solución da seguridad jurídica, muy importante como apoyo para las personas que pretenden pasar de una situación de inactividad a otra de empleo y aportación al sistema contributivo e impositivo del Estado y, además, es más coherente con la realidad del trabajo protegido en España. En efecto, los CEE son verdaderas empresas que realizan una labor en el mercado normalizado, compitiendo con el resto de organizaciones empresariales. Es cierto que realizan una innegable labor de apoyo al trabajador/a a través del Servicio de Ajuste Personal y Social (artículo 42.2 de la Ley de LISMI¹⁰ y, por ello, es posible que el trabajador/a afecto de una IPA no pueda trabajar en otra empresa que no tenga dicho apoyo. Todo eso es lo que deberá valorar el EVI para determinar si es

⁹ A la que tuvimos acceso al organizar la charla-coloquio “Incapacidad Permanente y trabajo. Compatibilidades e incompatibilidades” con D. Manuel Pérez, Director del Centro de Atención e Información de la Seguridad Social de Alcorcón, el 2 de junio de 2008.

¹⁰ Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Personas con Discapacidad (BOE de 30/04/1982), redactado según la Disposición Adicional 39.2 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre.

compatible la pensión de IPA con el sueldo, no muy elevado normalmente, proveniente del CEE.

5.5. Acerca de las prácticas no laborales

El proyecto europeo que se está examinando apuesta sin ambages por “el entrenamiento en empresas” que en nuestro país se conoce más comúnmente como ‘prácticas no laborales’ o ‘prelaborales’. Así también se establece tanto en el artículo 27.1. letra j de la Convención de Naciones Unidas sobre derechos para las Personas con D (ONU, 2007) y se concluye de los apartados 27 y 35 de la Resolución del Parlamento Europeo de 2010 sobre la inclusión activa de personas excluidas del mercado laboral.

Coincidimos en la necesidad de estas prácticas no laborales para el éxito de la inserción laboral de las personas con D en general, sobre todo de las jóvenes (16-30 años), y en particular de las que padecen una enfermedad mental. En efecto, nuestros candidatos/as precisan en muchos casos de un tiempo en el que pongan en marcha en un ambiente no protegido sus hábitos y habilidades laborales que han adquirido o recuperado en los talleres prelaborales del CRL¹¹. Por consiguiente, no se trata de prácticas en las que aprender la pericia de un oficio o de un puesto de trabajo sino, más bien, de aprender a trabajar, a soltarse o quitarse los miedos que puedan tener por llevar mucho tiempo sin trabajar tras el inicio de la enfermedad mental.

El problema está en la regulación actual de este tipo de prácticas que en nuestro país están unidas a una formación teórica previa y, por ello, no están concebidas para esta necesidad específica de los/las jóvenes con enfermedad mental¹². Desde los CRL de la Comunidad de Madrid realizamos prácticas con la cobertura de un Acuerdo de Colaboración que firmamos con la empresa en la que va a trabajar (de prácticas) nuestro candidato/a. Nos basamos, fundamentalmente, entre otras normas en el artículo 5.2 del Decreto de la Comunidad de Madrid que regula el régimen jurídico básico de los centros pertenecientes a su Red de Atención Social a Personas con Enfermedades Mentales Graves¹³. No obstante, entendemos que se precisa una regulación estatal sobre este particular.

¹¹ Para un estudio más detallado sobre estos talleres, vid. Alcaín, E. y Colis, J.A. (2001).

¹² A finales de noviembre de 2011, se ha regulado esta materia a través del Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre (BOE de 18/11/2011), por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas. Está todavía pendiente de puesta en marcha por parte de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas. En el ámbito educativo, las normas básicas estatales y principales sobre la materia son: Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (BOE 22/06/2002); Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE de 17/12/2003) y el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros Integrados de Formación Profesional. Se han desarrollado en cada Comunidad Autónoma con la normativa de los Programas de Cualificación Profesional Inicial en el ámbito educativo (para Madrid mediante la Orden 1797/2008, de 7 de abril [B.O.C.M. 24/04/2008]) y en las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, en la circunscripción de las Consejerías de Empleo.

¹³ Decreto 122/1997, de 2 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico básico del Servicio Público de Atención Social, Rehabilitación Psicosocial y Soporte Comunitario de personas afectadas de enfermedades mentales graves y crónicas, en diferentes centros de servicios sociales especializados (B.O.C.M. 09/10/1997).

5.6. En relación a la premisa de “ingresos adecuados”

El concepto de “inclusión activa” tiene la consecución de unos “ingresos adecuados” como uno de sus tres pilares en los que se sustenta el modelo y uno de sus tres objetivos primordiales. Y es que como establece el Parlamento Europeo (2010) en su “Considerando L” no solo hay que tener un trabajo para salir de la exclusión sino que, solo será eficaz para este fin si es “sostenible, de alta calidad y está remunerado de forma adecuada”.

No podemos estar más de acuerdo con este punto. Solo queremos apuntar dos cuestiones sobre el particular. Por un lado, como ya dijimos, este es uno de los aspectos en los que deben mejorar los CRL de la Comunidad de Madrid para cumplir con el proyecto europeo de inclusión activa de jóvenes con D. Por otro, ponemos sobre la mesa la dificultad en España de conseguir ese objetivo cuando la integración laboral se realiza en una empresa protegida, debido a que el Convenio Colectivo de los CEE¹⁴ tiene regulada una banda salarial bajísima que apenas incrementa en algunos pocos euros el SMI para las categorías laborales que son más ocupadas por los trabajadores/as con D. Ello debe llevar a una reflexión general al sector y a las familias de las personas con D. Con estos sueldos, es francamente difícil, por no decir imposible en ciudades como Madrid, la emancipación real de los/las jóvenes con D.

5.7. Sobre la financiación de los servicios sociales de inclusión laboral

Como antes dijimos, vemos muy acertado que el proyecto europeo establezca la importancia de un servicio social de calidad que apoye la inserción laboral de los/as jóvenes con D. Al respecto solo queríamos apuntar la interesante petición que realiza el Parlamento Europeo (2010) en su punto 38:

“(…)existe el riesgo de que planteamientos más imaginativos para preparar a las personas más alejadas del mercado laboral para su eventual acceso al mismo puedan verse privados de financiación en favor de un enfoque más limitado basado en resultados fácilmente cuantificables; pide, por tanto, a la Comisión que mejore la financiación de los planteamientos ascendentes en el marco de los Fondos Estructurales y, en particular, del FSE [Fondo Social Europeo], y el desarrollo de indicadores que midan los avances realizados hacia la inclusión social y activa, con el fin de identificar iniciativas de base innovadoras para promover la inclusión activa (...)”.

Desde el punto de vista de la enfermedad mental grave aplaudimos esta petición, pues nuestro trabajo no se puede medir exclusivamente por el número de inserciones laborales o de cursos formativos realizados por nuestros usuarios/as. Existe un trabajo

¹⁴ XIII Convenio Colectivo de Centros de Atención a Personas con Discapacidad, BOE 16/08/2010.

mucho más cualitativo de escucha, orientación, esfuerzo, acompañamiento, apoyo, mejora y, en definitiva, de rehabilitación que no debe ser suplantado por unos indicadores meramente cuantitativos que no reflejan la realidad de nuestro oficio.

6. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Desde la Convención de Naciones Unidas sobre derechos para las personas con D (ONU, 2007), esta se ha convertido “no solo en una cuestión de bienestar social sino en un asunto jurídico y de derechos humanos” (Unión Europea, 2010, b: 1). El propósito de la Unión es garantizar que todas las personas con discapacidad ejerzan el derecho humano básico a la inclusión activa y a la plena participación en la sociedad (ibídem).

El “Proyecto europeo de inclusión activa para jóvenes con D o problemas de salud” es un buen referente para conseguir el objetivo de una mayor incorporación al mundo laboral del colectivo. No obstante, entendemos que debe mejorarse en:

- Contemplarse exclusivamente para aquellas personas que estén en condiciones de desempeñar un empleo, esto es, que tengan capacidad laboral real.
- No permitir que se penalice a una persona con D mental quitándole el apoyo social económico (subsidio, pensión o prestación) que percibe por el hecho de no poder continuar con el itinerario de inserción laboral por una recaída en su patología.
- Debe regularse la relación con las familias, ahora inexistente, dándola protagonismo, pues para los/las jóvenes con D es muy importante.

Por su parte, como hemos visto, los CRL de la Comunidad de Madrid son dispositivos que cumplen casi escrupulosamente con todas las premisas que se exigen desde el proyecto europeo pero que pueden mejorar en tres puntos que dependen de ellos mismos: la formación a lo largo de la vida, la incorporación al mundo laboral ordinario y la obtención de unos ingresos económicos adecuados.

Por último, hay tres variables que no dependen tanto de los CRL como de la regulación existente en nuestro país: incentivos a las empresas para la contratación del colectivo, flexibilidad en la protección social para compatibilizar pensión y salario y las prácticas en empresas. Desde nuestro punto de vista, en estas dos últimas dicha normativa debe mejorarse tal y como queda recogido en este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAÍN, E. y COLIS, J.A. (2001). Capítulo 7: Ajuste Laboral: Entrenamiento en hábitos básicos de trabajo y habilidades sociales en ambiente laboral. En: A. Rodríguez (Coord.), *Rehabilitación Laboral de Personas con Enfermedad Mental Crónica: Programas Básicos de Intervención. Cuadernos Técnicos de Servicios Sociales* (pp. 83-98). Madrid: Comunidad de Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA. (2007). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. COM (2007)) 620 final. Disponible en: <www.ec.europa.eu/social> [2011, septiembre 15].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2010), El Empleo de las Personas con Discapacidad 2008. Disponible en: http://www.observatoriodeladiscapacidad.es/sites/default/files/Empleo_Personas_con_Discapacidad_2010.pdf> [2011, septiembre 19].
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2007). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Asamblea General, 24 de enero de 2007. A/RES/61/106.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010). Resolución de 6 de mayo de 2009, sobre la inclusión activa de las personas excluidas en el mercado laboral (2008/2335 (INI)) (2010/C/212 E/06). DOCE 05/08/2010.
- UNIÓN EUROPEA (2010). a. *Active Inclusion of young people with disabilities or health problems. Briefing for National Correspondents*. Disponible en: <www.eurofound.europa.eu/docs/about/procurement/inclusion2010/specifications.doc.> [2011, agosto 22].
- UNIÓN EUROPEA (2010). b. *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*. Disponible en: <www.ec.europa.eu/social> [2011, agosto 22].
- YSAS, H. (2009). Estudio de Derecho Comparado. En: R. Esteban y F. Pérez (Eds.), *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo* (pp. 393-443). Valencia: Tirant lo Blanch.

Tomás Alberich
alberich@ujaen.es

MOVIMIENTOS SOCIALES EN ESPAÑA: ANTECEDENTES,
ACIERTOS Y RETOS DEL MOVIMIENTO 15M¹
SOCIAL MOVEMENTS IN SPAIN: HISTORY, ACHIEVEMENTS
AND CHALLENGES OF THE 15M MOVEMENT

Tomás Alberich-Nistal, licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Sección Sociología) por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) en 1984 y Doctor en CC. Políticas y Sociología por la misma Universidad (1994). Magister en “Investigación, Gestión y Desarrollo Local”, título propio de la UCM (1998). Profesor en la Universidad de Jaén desde 2003, Área de Trabajo Social y Servicios Sociales. Profesor Titular (TU) desde 2010. Miembro de: Seminario de Estudios para la Intervención Social y Educativa (SEPISE, Universidad de Granada y Jaén); Red CIMAS y Observatorio para el Desarrollo Sociocultural Rural de Castellón - Universidad Jaume I. Líneas prioritarias de investigación: Participación Ciudadana, Movimientos Sociales y Tercer Sector; Metodologías Participativas de Investigación y Trabajo Social (políticas sociales, población mayor, desarrollo sociocultural).

RESUMEN

El artículo trata sobre los antecedentes históricos de los movimientos sociopolíticos en España desde los años setenta del pasado siglo. Sin ser exhaustivos, presentamos algunos de los movimientos sociales que han utilizado métodos y estrategias de acción que, por su forma o contenido, se pueden considerar como precedentes de los utilizados por los movimientos de protesta actuales que denominamos de “indignados” o “movimiento 15M” (versiones plural-internacional y nacional-restrictiva respectivamente).

¹ El presente artículo incluye algunas aportaciones de la comunicación del autor presentada con el mismo título en las II Jornadas de Sociología de la AMS, Madrid, marzo 2012.

Se trata el surgimiento del 15M y las diferencias y semejanzas con los movimientos sociales históricos y modernos. Logros y no logros del 15M. Algunas consecuencias para el sistema político y para los movimientos sociales. Escenarios y retos de futuro.

ABSTRACT

Historical antecedents of the socio-political participative movements in Spain since the early seventies of last century. Though without trying to be very exhaustive, we will present some of the social movements which have used methods and action strategies that, by their form or contents, we can consider as a precedent of the ones used by the present protest movements that we denominate collectively as "indignados" - indigneous movement", indignant movement, or "15M movement" (the plural-international and restrictive-national versions respectively). Emergence of the 15M movement: differences and similarities with historical and modern social movements. Achievements and failures of the 15 Movement. Some of the consequences that have affected the democratic political system and more specifically the social movements and trade unions. Future scenarios and challenges.

PALABRAS CLAVE

Movimientos Sociales. Movimiento de indignados y 15M. Asociacionismo. Participación ciudadana.

KEY WORDS

Social movements. The 'indignant' and 15M movement. Citizen involvement. Nonprofit associations.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. CAUSAS INMEDIATAS
3. ACIERTOS Y VIRTUDES DEL 15M
4. LOS ANTECEDENTES. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON OTROS MOVIMIENTOS
5. EL 15M Y LAS DIFERENCIAS CON LO ANTERIOR
6. ALGUNAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS (Y DE FUTURO)

1. INTRODUCCIÓN

Sobre el Movimiento Social 15M y los movimientos de “indignados” se publicaron, en unos meses de 2011, cientos de artículos y casi una decena de libros, por lo que es muy difícil aportar algo nuevo. Con la perspectiva de más de un año desde su nacimiento, el presente artículo plantea una reflexión sobre una doble hipótesis: que el 15M, por sus acciones y características, supone un cambio de paradigma, un cambio de ciclo en la historia de los MM.SS. en España, pero que, a su vez, buena parte de sus aspectos novedosos y de sus “métodos” ya habían sido practicados por otras asociaciones y movimientos, en diferentes niveles y épocas.

El método de elaboración ha consistido en el análisis a partir del contraste de tres fuentes principales de información: 1ª, lo publicado sobre el 15M (necesariamente parcial), tanto de informaciones directas y periodísticas, como de reflexiones críticas y artículos de opinión, 2ª, una breve comparativa con los movimientos sociales desde los años setenta del pasado siglo hasta la actualidad, a partir del trabajo de campo e investigaciones anteriores realizadas por el autor y 3ª, observación participante en asambleas locales del 15M (de la Sierra de Madrid), desde mayo de 2011 al otoño de 2012.

Antes de desarrollar este análisis es necesario ponernos de acuerdo en algunos conceptos, como el más utilizado de “movimiento social”, el de las características de los llamados “nuevos movimientos sociales” (años ochenta y noventa del s. XX) y el de asociación no lucrativa.

1.1. El concepto de Movimiento Social

“¿Por qué los movimientos sociales son tan parecidos en todo el mundo y cómo y por qué se han convertido estos movimientos en una de las principales plataformas de acción política en todo el planeta?” (Tilly y Wood, 2010:13). Charles Tilly dedicó buena parte de su vida y de su extensa obra a realizar un recorrido histórico de los movimientos sociales, tratando de dar respuesta a esta pregunta, recorrido concluido en su obra póstuma denominada precisamente *Movimientos Sociales 1768-2008*. En el primer capítulo presenta las características definitorias de cualquier Movimiento Social (MS). En resumen indica que “A la vista de su desarrollo en Occidente desde 1750, el movimiento social fue el resultado de la síntesis innovadora y trascendental de tres elementos: 1. Un esfuerzo público, organizado y sostenido por trasladar a las autoridades pertinentes las reivindicaciones colectivas (*campaña*). 2. El uso combinado de algunas de las siguientes formas de acción política: creación de coaliciones y asociaciones con un fin específico, reuniones públicas, procesiones, vigiliyas, mítines, manifestaciones, peticiones, declaraciones a y en los medios de comunicación... (*repertorio del MS*). 3. Manifestaciones públicas y concertadas de WUNC de los participantes: valor, unidad, número y compromiso. (Tilly y Wood, 2010: 22).

El análisis sobre qué son los movimientos sociales ha dado lugar a numerosas teorías y multiplicidad de *escuelas* o modelos que no vamos a reproducir aquí, ni siquiera esquemáticamente (ver p.ej. en Alberich, 1994, cap.2). Sí recordar, por la relación que tiene con los análisis que planteamos a continuación, algunos autores/tipologías significantes en sus definiciones sobre MS, antes de proponer nuestra propia definición. Sobre el porqué de tanta dispersión de definiciones M^a Luisa Ramos Rollón indica que “Los movimientos sociales se abordan desde disciplinas como la sociología, la ciencia política, la antropología y la psicología social, sin que, sin embargo, se haga explícita esta ubicación”. Aunque, como es generalmente aceptada, coincide en que “habría que distinguir entre el paradigma de la identidad o de los nuevos movimientos sociales y el paradigma de la movilización de recursos o enfoque estratégico” (Ramos Rollón, 1997: 249).

- El paradigma de la movilización de recursos (Craig Jenkins, McCarthy y Zald, Gamson,...) plantea los conflictos colectivos como formas de lucha por el control de recursos. Un análisis de la acción social colectiva como creación, consumo, intercambio o redistribución de recursos entre grupos sociales.
- El paradigma de la identidad (Cohen, Tilly, Touraine,...). Cohen explica algunas de las características fundamentales de lo que hemos dado en llamar *nuevos movimientos sociales*: “una defensa de una sociedad civil que no trata de abolir el funcionamiento autónomo de los sistemas políticos y económicos; en pocas palabras, un radicalismo auto limitante (...) Por supuesto no se puede desconocer que la más notoria característica de la situación de los movimientos contemporáneos es la heterogeneidad” (Cohen, 1988:4). “Los participantes de

los movimientos contemporáneos no se consideran miembros de una clase socioeconómica... La procedencia de clase no determina las identidades colectivas de los participantes (...) En vez de formar sindicatos o partidos políticos... se centran en políticas a nivel popular y crean asociaciones horizontales semiestructuradas de democracia directa, que están flojamente federadas a niveles nacionales" (Cohen, 1988:6). En la actualidad ya no hablamos de "Nuevos MS" ni, como hace Cohen, de "contemporáneos" ya que con estas características – que fueron realmente premonitorias- nos estaríamos refiriéndonos a casi todos los MS de este siglo (excepto los sindicatos). Por su parte, Touraine también aporta y pronostica algunas de las características definitorias de los MS que siguen de actualidad: "Un movimiento social libera la sociedad del Estado (...) Sin movimientos sociales, la democracia es, meramente, una tolerancia que beneficia a las minorías, pero también a unos grupos organizados que son los que tienen el acceso más directo al dinero, al poder y a la información... En ningún caso puede haber una democracia sólida sin la combinación de libertades públicas y participación conflictiva de movimientos sociales antagónicos..." (Touraine, 1991: 3-5)

- Dentro de las escuelas neomarxistas y posmarxistas, citemos a Alberto Melucci que diferencia, dentro de las acciones colectivas, entre la simplemente conflictiva, en el interior de los límites del sistema, y el "movimiento social" que es el "conflicto que tiende a superar los límites del sistema" (Melucci, 1988:111). También Claus Offe relata lo que siguen siendo algunas de las características que reconocemos como definitorias de los MS actuales; en resumen indica que lo que caracteriza a los nuevos movimientos son tres fenómenos: 1, el aumento de las ideologías y actitudes "participativas"; 2, el uso creciente de formas no institucionales de participación política: manifestaciones, huelgas salvajes,... 3, las exigencias y conflictos relacionados con temas que se solían considerar morales (p.e. el aborto) o económicos (p.e. la humanización del trabajo) (Offe, C., 1988).

A lo largo del artículo utilizaremos otros conceptos que iremos definiendo y citaremos los de otros autores (Manuel Castells, T. Villasante, Della Porta y Diani,...) que han profundizado en estos temas y han explicado los diferentes tipos de movimientos sociales. Desde nuestro punto de vista para clarificar el concepto de MS lo debemos diferenciar del de asociación no lucrativa. En sentido estricto, consideraremos como asociaciones las *agrupaciones de personas que voluntariamente se relacionan para realizar una actividad colectiva estable, organizadas con una base jurídica democrática, sin ánimo de lucro e independientes, al menos formalmente, del Estado, los partidos políticos y las empresas*. Las asociaciones son organizaciones privadas que pueden perseguir fines sociales, de interés general para la sociedad, o solo particulares (para sus propios miembros o asociados, en este caso se aproximan, como veremos, a los *grupos de interés*). Por su parte, los movimientos sociales son corrientes de expresión y acción colectiva que trascienden

los márgenes del hecho asociativo y se manifiestan de otras múltiples formas. Desde mi punto de vista, un Movimiento Social tiene siempre entre sus características definitorias: (1) ser una acción colectiva estable, (2) querer de una forma explícita una transformación social y cambios concretos (sociales, culturales, políticos,...) (y 3) el situarse *frente* a o *independiente* de el poder o sistema institucional. Todo movimiento social en algún momento de su proceso de creación se reconoce a sí mismo como sujeto transformador.

Las asociaciones ciudadanas pueden formar parte o no de un movimiento social; pueden surgir a partir de la “cristalización” de un movimiento, que incorpore mayores niveles de organización y de formalización oficial. Hemos incluido en la definición “ser una acción colectiva estable” para diferenciar “movimiento social” de “movilización social”. Una movilización social puede surgir espontáneamente o no por cualquier motivo (protesta, reivindicación,...). Que esa movilización nazca, crezca y desaparezca en poco tiempo lo diferenciará de movimiento social. Para algunos “expertos analistas” (tertulianos habituales de medios de comunicación) cuando surgió el 15M en 2011 no lo consideraron un movimiento social, sino solo una movilización espontánea de protesta, causada por la crisis económica y la mala gestión gubernamental, profetizando que desaparecería en pocas semanas o meses. Para otros, el 15M cumplía, casi desde el principio, las tres características citadas para ser un MS y también las definitorias de MS por Tilly (ver arriba). No encontramos ninguna previsión ni fundamentación científica para pronosticar que fuera a desaparecer.

En el artículo vamos a referirnos a diferentes tipos de asociacionismos, de décadas recientes, que han surgido a partir de la cristalización de movimientos sociales pero que tampoco se pueden entender como simples grupos de presión o “grupos de interés”. Aunque muchas asociaciones y federaciones (incluso confederaciones de asociaciones) podemos considerar que se han estructurado como grupos de interés para conseguir objetivos particulares que les eran propios, mayoritariamente hay que considerar que formaban parte de lo que podemos denominar como “movimientos asociativos”, tratando de aunar características propias de asociaciones y de movimientos sociales (política institucional y fuera de, reformas desde dentro y desde fuera del sistema, etc.).

Sobre las diferencias entre movimientos sociales y grupos de interés o grupos de presión es interesante el artículo citado de Ramos Rollón (1997) al que dedica un análisis exhaustivo. Solo decir aquí que los grupos de interés siempre están vinculados a un interés socioeconómico o político privado, específico y particular, a diferencia de los MS. Lo citado anteriormente en la definición de “asociación”, sobre las asociaciones privadas de interés particular, sí se encuadra perfectamente dentro de los grupos de interés. Pero los MS siempre persiguen intereses de cambio sociopolítico (aunque sean cambios muy limitados y concretos). Por eso surgen en una situación política concreta, están influidos por esta a la vez que influirán en el ámbito político. “La herramienta conceptual proporcionada por el análisis de la estructura de oportunidad política (Tarrow, 1989 y 1994) se ha demostrado

especialmente útil para incorporar la dimensión política al análisis de los movimientos sociales, no solo en tanto variable independiente, sino también dependiente. En este sentido, además de analizar hasta qué punto el contexto político afecta al surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales, diferentes estudios se sitúan en una perspectiva que tiene en cuenta los efectos que los movimientos sociales tienen en el sistema político, desde la representación de intereses a la influencia en la agenda pública, pudiendo ser considerados, por tanto, actores políticos (Foweraker, 1995). ... No son pocos, además, los análisis que vinculan a los nuevos movimientos sociales con la política no institucional” (Ramos Rollón, 1997:252). Como veremos, los movimientos asociativos de décadas pasadas se mueven en terrenos de los movimientos sociales pero, también a veces, van creando en su seno nuevos grupos de interés y nuevos grupos de presión. El 15M ¿está facilitado en su desarrollo por una situación política concreta -crisis económica, gobierno socialista debilitado que no desea una represión directa,...?-. Además, el 15M se quiere construir claramente como nuevo MS unitario a partir de su nacimiento, ya en mayo-junio de 2011. Esto no significa que de él no vayan a surgir nuevas asociaciones y movimientos, como de hecho ya ha ocurrido en algunas de sus experiencias y componentes (por ejemplo con el registro como asociación de una parte de los integrantes de Democracia Real Ya y con el apoyo a la creación de nuevas asociaciones locales). Veamos estas cuestiones con más detenimiento tratando algunas respuestas a los numerosos interrogantes planteados.

2. CAUSAS INMEDIATAS

El movimiento 15M surge a partir de las manifestaciones convocadas el 15 de Mayo de 2011 y especialmente a partir de la movilización masiva de respuesta al desalojo policial de la acampada de la Puerta del Sol de Madrid del día 16. Adquiere una notoriedad pública inmediata, en un momento político muy especial: en medio de una campaña política de elecciones municipales y autonómicas, caracterizada por un desarrollo gris, plano. Es la primera vez que surge un nuevo movimiento político-social de protesta en el seno de una campaña electoral y de forma independiente al propio proceso de debates de los partidos políticos, obligando a estos a posicionarse de inmediato sobre el movimiento.

No voy a profundizar en un análisis pormenorizado sobre el nacimiento del 15M pero sí a recordar que coincidieron en la sociedad española una confluencia de factores y de situaciones que se fueron sumando y solapando paulatinamente:

1. El hartazgo de llevar ya casi cuatro años soportando una crisis que provocaba penurias económicas a cada vez más población (desempleo estructural y creciente, sociedad hipotecada y endeudada,...).
2. La percepción generalizada de que la crisis ha sido provocada por unos sectores y grupos económicos (corporaciones bancarias, especuladores internacionales,...) que una vez estallada la burbuja inmobiliaria (2007/08)

siguen dirigiendo la economía y enriqueciéndose a pesar de situarnos en la Gran Recesión. Y que esto ha sido permitido, cuando no favorecido, por los gobiernos y los principales partidos políticos. Por la conocida como “clase política”.

3. El desprestigio creciente de este *stablishment* político conecta con algunas raíces anti-políticas/anti partidos políticos de la sociedad española, desde el franquismo y, anteriormente, por tradiciones históricas anarquistas, ácratas y anarco-comunistas. La aparición de múltiples casos de corrupción en los últimos años (aunque también sean fruto del reforzamiento de las fiscalías anticorrupción desde 2004), los casos de amiguismo y de despilfarro del gasto público en los años de crecimiento,... han perjudicado la imagen de los gobiernos, a todos los niveles (estatal, autonómico y local). Imagen que ha sido distorsionada y amplificada desde los medios de comunicación de la derecha neoliberal y desde la ultraderecha. Estos aspectos se toleraban cuando la economía crece y hay percepción de que todo va bien para la mayoría. Con la crisis no. La *clase política* se convierte por primera vez en el tercer problema en importancia para los españoles, según las encuestas del CIS de 2010 y 11.
4. Algunos grupos y movimientos sociales observaban con admiración y envidia las movilizaciones de masas en países árabes, los cambios en Islandia, las huelgas generales que se habían producido en Francia o Grecia contra los recortes sociales. La falta de grandes movilizaciones sindicales en España ha sido una de las causas del 15M, junto a las expectativas frustradas sobre la única huelga general convocada durante estos años (29-S 2010) y con el pacto sobre las pensiones. Fue en aumento la imagen de que los sindicatos mayoritarios eran pasivos ante la crisis.
5. Las nuevas tecnologías facilitan la visualización de las injusticias, comunican más y en algunos casos mejor, especialmente cuando se denuncian los *trapos sucios* y escándalos político-económicos. Sobre todo desde el *destape* de documentos confidenciales por Wikileaks. También facilitan el conocimiento de las alternativas, las propuestas y protestas de otros movimientos, los llamamientos a la movilización... aunque todo ello esté trufado por el exceso y las informaciones intoxicadoras.

Las nuevas TIC y las redes sociales virtuales han sido las herramientas que han facilitado el desarrollo de plataformas movimientistas unitarias, también para los precedentes inmediatos del 15M: Movimientos Sociales del Foro Social de Madrid y de la Asamblea de Movimientos Sociales del FSM de Madrid (2004-11), Movimiento V de Vivienda (2005-07), estudiantil anti-Bolonia (2007-09), Juventud sin futuro/sin miedo

(2010-11), Mesas de Convergencia Ciudadana (impulsadas desde colectivos universitarios, 2010), Democracia Real Ya (DRY, 2011).

Pero el Movimiento 15M es más que sus embriones y que estos grupos impulsores de la manifestación del 15 de mayo (DRY y los grupos que se suman). Seguramente hay un antes y un después en la historia de los movimientos políticos y sociales desde el 15 de Mayo de 2011, al menos en España. Con el M15M se inaugura un nuevo ciclo en los movimientos sociales reivindicativos. A nivel internacional es un proceso histórico que fácilmente se identificará con 2011 o la “primavera del 11” (como en su momento se denominó “mayo del 68” a las movilizaciones sociales de ese año).

Entre sus raíces habría también que tener en cuenta el cambio generacional: una población joven que es la más formada y la más preparada tecnológicamente de la historia, pero con menos recursos, menos perspectivas profesionales y de futuro, con menos posibilidades de poder realizar su propio proyecto vital de forma independiente. Esto es algo sobre lo que se sigue debatiendo, pero la realidad es que es así desde hace años (al menos desde 2008): los jóvenes viven peor que sus padres en diversos parámetros, tienen menos derechos sociales y laborales, menos poder adquisitivo y menos posibilidad de acceso a la vivienda.

¿Por qué surge la protesta masiva en 2011? La crisis económica fue soportablemente llevadera durante sus primeros años para la mayoría de la población española por las redes familiares y sociales de apoyos mutuos, los ahorros en las clases medias, los subsidios y prestaciones públicas (cobro del desempleo, acuerdos de los EREs, prejubilaciones,...). Pero cuando la situación se prolonga, estas “reservas” disminuyen o desaparecen y cuando el paro se convierte en estructural, masivo y permanente y al que no se le ve salida futura o próxima, las redes se resquebrajan y la situación se hace cada vez más insoportable y explosiva. Por ejemplo, algunos datos nos indican que se ha pasado de un 19% de población por debajo del umbral de la pobreza en 2007, a más de un 21% en 2010 (datos de Cáritas, siempre nos referimos a la pobreza relativa: porcentaje de la población con ingresos por debajo del 60% de los de la mediana nacional, es un medidor de la desigualdad). A principios de 2012 Cáritas publica el dato de que ya se había alcanzado un 23% de población empobrecida. Nos encontramos en las cifras más altas de pobreza y desigualdad desde los años 70, de todo el reciente periodo democrático. También los datos de los países de la OCDE nos hablan del aumento paulatino de la desigualdad en los últimos 30 años en la mayoría de los países (Estudio “Seguimos divididos ¿por qué la desigualdad sigue aumentando?”. Informe de la OCDE, 2011). Cabría también preguntarse por qué en los años de mayor crecimiento y del *milagro español* nunca se bajó del 19% de población en pobreza relativa, a pesar de que de 1996 a 2007 el PIB y el empleo no pararon de crecer, pero esto no es objeto de este artículo.

3. ACIERTOS Y VIRTUDES DEL 15M

Los movimientos de protesta nacidos en 2011 los denominaremos, para simplificar, “movimientos de indignados”, en su versión internacional-plural que incluye, con todos sus matices, diferencias y semejanzas, desde *occupy wall street* a todas las demás manifestaciones y ocupaciones de plazas públicas en todo el mundo. La movilización internacional del 15 de octubre de 2011, en más de mil ciudades de 80 países, marcó un nexo de unión. Y llamamos “movimiento 15M” a su versión española-restrictiva.

La denominada *primavera árabe*, a pesar de ser un claro precedente del 15M y de mantener con él coincidencias (ocupación de plazas, movilización que quiere ser pacífica,...), al ser en un contexto y por unos objetivos en parte diferentes (conseguir una mínima democracia formal), no se puede incluir en los citados movimientos de indignados, a menos que se hicieran numerosas aclaraciones. Desde febrero de 2011 los movimientos en países árabes han tenido que soportar cientos de víctimas, personas asesinadas por sus propias “fuerzas de seguridad” y siguen soportando en 2012 una feroz represión criminal. Esto les diferencia de los movimientos de los países que podemos considerar *democracias formales* que se han centrado (o al menos han surgido) en la lucha contra la crisis y en denunciar su mala gestión, con las características que citamos, muchas de ellas comunes en los diferentes movimientos de indignados y copiadas del 15M español. Aunque sí podemos decir que todos los movimientos de 2011, desde los árabes hasta el 15M, coinciden no solo en aspectos formales sino también en reivindicar más y mejor democracia.

Antes de comentar los aciertos del Movimiento 15M es necesario recordar algunas de sus reivindicaciones iniciales. En el manifiesto de los “3 puntos básicos iniciales” del movimiento se propugna “1- Reforma de la Ley Electoral para que todos los votos de todos los ciudadanos de España, vivan donde vivan, cuenten igual en el reparto de escaños. 2- Verdadera separación de poderes: independencia total de la Justicia del poder político... 3- Regeneración política: listas abiertas, supresión de la financiación pública de los partidos políticos, inhabilitación perpetua para cargos públicos condenados por corrupción...” En las acampadas iniciales en plazas también se habla de cuatro puntos básicos iniciales (los anteriores más la democracia participativa como ampliación del tercero), pero ya en los manifiestos del 20 y del 22 de mayo de Acampada Sol se plantean 16 y 8 puntos reivindicativos (respectivamente) como propuestas de consenso, donde se incorporan numerosas medidas económicas y contra la crisis (Acampada Sol y 15M Gabinete de Prensa, 2011:10-18). En los masivos debates que se realizan desde el primer momento conviven, como se ha dicho, las *dos almas* del movimiento: 1ª, la que quiere dar todo el peso a la reivindicaciones políticas de mínimos, con los tres puntos básicos citados como únicos para el movimiento: conseguir una regeneración democrática de corte ético y liberal, incluyendo reivindicaciones como la abolición de la Ley Sinde y la libertad en Internet,... (reivindicando lo que en Francia u otros países se denominan “valores republicanos”), y 2ª, el *alma económica*: la reivindicación de una democracia económica

y de medidas contra la crisis: derecho a la vivienda; servicios públicos básicos gratuitos, universales y de calidad; Tasa Tobin y medidas contra la especulación y por el control de la banca, etc. De hecho, en el primer manifiesto de convocatoria de “Democracia Real Ya” del 15 de mayo se mezclan los dos tipos de reivindicación y se propugna una “Revolución Ética” profunda, indicando “Hemos puesto el dinero por encima del Ser Humano y tenemos que ponerlo a nuestro servicio. Somos personas, no productos del mercado. No soy solo lo que compro, por qué lo compro y a quién se lo compro” (último punto del manifiesto, DRY, 2011:9). Estos debates, entre los que propugnan que el movimiento se debe centrar principalmente en el cambio político de regeneración democrática o también en lo económico, se saldan pronto con una mayoría a favor de la segunda posición. Miembros con posicionamientos más centristas y liberales se van desvinculando paulatinamente del movimiento en las primeras semanas².

Algunos de los aciertos y *virtudes* del 15M en sus primeros meses fueron:

1. Arrastrar *hacia ideas y valores de izquierda*, o al menos progresistas y democráticos, a buena parte de los defraudados con el sistema, a los que estaban hartos de ver como aumentaban las desigualdades sociales y económicas, el paro, los desahucios,... mientras no se tocaba a los causantes de la crisis y los ricos cada vez lo son más. Hasta la aparición del 15M el arrastre en sentido contrario, hacia ideas reaccionarias y xenófobas era evidente, estaba en auge: partidos ultras, plataformas y agrupaciones electorales “independientes” rechazando a los inmigrantes (incluso haciéndoles corresponsables de la crisis), y posiciones ultras de una parte del PP y CiU.
2. Ha acercado hacia posiciones pacifistas a una parte de los denominados grupos “antisistema” de diferente signo (movimientos radicales antifascistas, de ultraizquierda, etc.). Demostrando la eficacia de una acción masiva de *resistencia civil, activa y pacífica*. Jóvenes radicales se unen al 15M, participan en las asambleas y aceptan los acuerdos de la mayoría.
3. El acierto de su extensión a barrios y pueblos, ampliando y facilitando una reconstrucción del movimiento desde “acampada Sol” (primera acción masiva del 15M) que desde el 17 de mayo se instala en la plaza y, a continuación y casi simultáneamente, en numerosas ciudades españolas. Desde Sol se hace un llamamiento para la celebración de asambleas populares en todos los barrios, ciudades y pueblos para el 28 de mayo. Llamamiento que fue un éxito. Solo en la Comunidad de Madrid se crearon más de 120 asambleas que se reúnen

² Por ejemplo ya el 27 de mayo circula por Internet una recogida de firmas con el título: “Dile a las acampadas (#acampadasol, #acampadabcn...) que vuelvan a los #3puntosbasicos”, “Acción promovida por Pablo Pareja Tobes”, en la que se indica “Cada vez hay más gente que no comparte el rumbo que han tomado las acampadas y asambleas recientemente. Firma y diles que vuelvan a los #3puntosbasicos.” Página web <http://actuable.es/peticiones/...>, 27/05/2011.

- frecuentemente durante varios meses (después del verano muchas dejan de reunirse, permaneciendo en torno a medio centenar en 2012, la mayoría se coordinan quincenalmente en la APM, Asamblea Popular de Madrid).
4. Como movimiento unitario, las acampadas y las asambleas de Sol y de los barrios, han multiplicado el *conocimiento mutuo* entre diferentes movimientos sociales progresistas (feministas, ecologistas, vecinales, anti-desahucios...). En estas actividades, *ferias* y “muestras” de lo que es cada movimiento, han visto que es más lo que les une que lo que les separa.
 5. Acierto en priorizar la *acción* y el debate sobre la acción, antes que sobre la ideología y sobre los objetivos últimos. Acción unitaria con pluralidad política y generacional “priorizando la unidad de acción sobre los debates ideológicos” (Naredo y Villasante, 2011). La izquierda es pluralidad ideológica en su esencia, porque quiere cambiar la realidad, algo siempre más difícil que conservarla, pero el interminable debate ideológico que tanto le gusta a las izquierdas, más contra más a la izquierda estén, se asume que es paralizante.
 6. Por primera vez se reivindica la *Democracia Participativa*, como uno de los puntos esenciales del movimiento (de los cuatro puntos de partida) y, lo que es más importante, se *practica lo que se reivindica*. Asamblearismo, participación directa y democracia participativa interna han sido señas de identidad del nuevo movimiento desde su nacimiento. Ha sido uno de sus grandes aciertos, aunque conlleva otras problemáticas, por las dificultades operativas y la lentitud en la toma de decisiones.
 7. Desterritorialización. Otra de las reivindicaciones iniciales fue “una persona un voto” que propugnaba una mayor proporcionalidad del sistema electoral. Reforma electoral que le quitaría peso al territorio (Laraña, E. y Díez, R., 2012). El 15M se constituye desde el principio como movimiento estatal español unitario, con vocación internacional, marginando posiciones nacionalistas ortodoxas y reflejando un cansancio o agotamiento de estas posiciones entre las nuevas generaciones (por ejemplo desde algunos sectores se llega a criticar que se utilice casi en exclusiva el castellano). Esta vocación estatal-internacional se trata de compatibilizar con la descentralización del movimiento en barrios y localidades, lo cual no siempre es fácil. De hecho, en las primeras semanas se debate sobre si se deben o no plantear reivindicaciones locales o solo las político-generales, posicionándose la mayoría a favor de trabajar también en lo local.

8. Este aspecto también conecta con las raíces humanistas del movimiento, reivindicando “la persona” y los valores universales humanos por encima de las diferencias culturales, étnicas, nacionalistas, de género, edad,... y frente a la deshumanización de la sociedad de mercado y el hiper-consumismo de los últimos años anteriores a la crisis (García Rosales y Penella, 2011).
9. Crea un nuevo lenguaje de signos que facilita el diálogo y la participación en las asambleas, a partir del ya existente para personas sordas, adoptando formas más pacíficas de expresión pública que promueven la comunicación silenciosa y el consenso.
10. Se realiza con *muy pocos medios económicos* y sin liberados. Con más ocupación de la calle y con tantas o más personas movilizadas (cientos de miles el 15J y 15O) que en cualquier huelga general, que cuenta en su organización con miles de sindicalistas liberados, más los liberados de partidos políticos.
11. Su nacimiento claramente apartidista (incluso apolítico en algunas declaraciones de sus primeros momentos que luego se van rectificando) facilitó una *buena imagen en los medios de comunicación*. Aparece como algo nuevo y fresco en medio de una campaña electoral que se esperaba aburrida, plana. Y con las otras dos características que más les gustan a los periodistas de los *mass media*: “inesperado” y “espontáneo”. Su elevación a todas las portadas es también, como veremos en otros movimientos, su cara y su cruz, al ser *apolítico, inesperado y espontáneo* solo muy relativamente. Aunque, evidentemente, cualquier movimiento social nuevo tiene bastante de espontáneo.

El 15M aprovecha hábilmente estas características de la estructura de oportunidad política y mediática en sus primeros meses. A partir de noviembre de 2011 (coincidiendo con la campaña electoral al Parlamento) la política de las estructuras del poder sobre el 15M cambia: se pasa a marginarle radicalmente de cualquier debate público. Cuando raramente se le cita es para decir que está débil o casi desaparecido y/o que realizan acciones violentas. El 12M-15M de 2012 recupera protagonismo mediático durante escasos días.

A pesar de ello, podemos considerar que el 15M ha sido un cambio de paradigma y un analizador histórico: todo el mundo se ha posicionado sobre él y tiene una opinión sobre el movimiento. Ha sido una eclosión, una verdadera primavera, donde han florecido nuevas ideas, alternativas, creatividad y arte. Como se ha dicho “en una sola tienda de campaña de Sol había más ideas y debates que en toda la campaña electoral”.

4. LOS ANTECEDENTES. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON OTROS MOVIMIENTOS

4.1. El movimiento ciudadano de la década de 1970. Asamblearismo y participación en las Asociaciones de Vecinos

Los movimientos ciudadanos en los años setenta y en la transición democrática (1973-1979) estuvieron caracterizados por un tejido social y asociativo homogéneo en cada localidad o espacio territorial (barrio, pueblo,...) cohesionado en torno a una asociación formal unitaria, nacida durante la década y que se sitúa frente al aparato institucional.

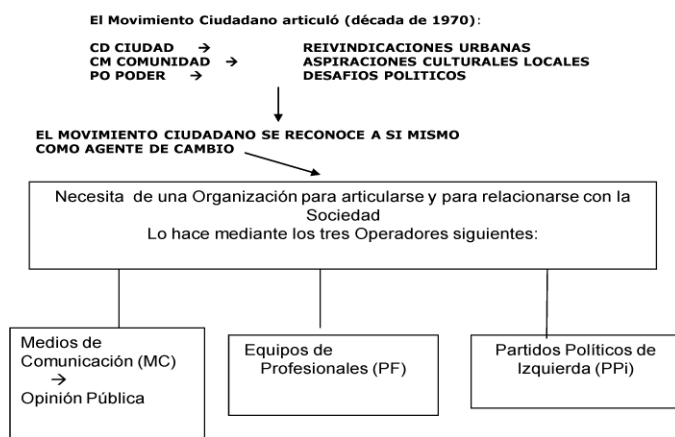
En la mayoría de los casos fue una Asociación de Vecinos la que dió cohesión al movimiento ciudadano y se sentía conscientemente como parte de ese movimiento. Dentro de la Asociación de Vecinos era común que se hubieran creado grupos de trabajo y colectivos juveniles, de mujeres, culturales (teatro, música)... manteniendo una relación fluida con las otras (pocas) asociaciones que podían existir en cada zona, principalmente las de Padres de Alumnos (luego llamadas AMPAS), alguna cultural o juvenil independiente, las de Amas de Casa y las familiares, las antiguas "Asociación de Cabeza de Familia" muchas de las cuales se fueron reconvirtiendo en Asociación de Vecinos. La Asociación construyó identidad en el barrio que, en muchos casos hasta los años setenta, eran barrios sin historia al haber sido creados en las grandes ciudades por la emigración del campo a la ciudad. Las asociaciones "creaban historia" del barrio, al organizar actos culturales, sociales, deportivos, inventar fiestas y patronos del barrio e ir tejiendo redes educativas y de solidaridad interna.

Se daba una separación clara entre los ámbitos del poder autocrático (*clase política* de la época) y el de los ciudadanos. El tejido social y el asociativo estaba entremezclado, ya que la mayoría de las asociaciones nacían directamente del tejido local y eran, a la vez, movimientos sociales. Las AA.VV. habían nacido como colectivo ciudadano para mejorar la situación de cada barrio, motivadas por la falta de equipamientos y de servicios de todo tipo: mala urbanización, falta de transporte público, escasos equipamientos educativos, sociales, de sanidad, cultura,... Su nacimiento fue *relativamente espontáneo y apartidista*, como tantos otros movimientos sociales que han logrado buenos desarrollos. *Espontáneo* porque los vecinos se unían espontáneamente para dar solución a esos problemas reales en un momento determinado (normalmente a partir de algún suceso local o problema no solucionado) y *apartidista* porque en las asociaciones estaban militantes de diferentes partidos e ideologías políticas (ilegales hasta 1977) y no eran la "correa de transmisión" de ninguno en concreto; además había una mayoría de vecinos sin una ideología concreta. Digo "relativamente" porque era evidente que militantes de los partidos de izquierda tenían interés en que se crearan dichas asociaciones. Aunque fueran pocos su presencia fue significativa y creciente. Sabían, como así ocurrió, que en un régimen aún dictatorial las asociaciones vecinales se enfrentarían al poder, bien por el carácter de sus reivindicaciones o porque serían reprimidas (prohibidas en unos casos, toleradas pero controladas en otros, disueltas las asambleas...). Esa represión policial provocaría indignación entre los vecinos y que cada

vez en más número apoyarían tanto a las asociaciones como a los propios movimientos sociales y políticos que se enfrentaban a la dictadura. El paso de lo micro (conseguir mejoras en mi barrio) a lo macro, al nivel político (conseguir un sistema democrático), se produciría de una forma natural e inevitable.

Cada Asociación de Vecinos tenía sus socios pero lo significativo es que la mayoría de ellas, cuando convocaban una asamblea, era la “Asamblea del Barrio”, donde trataban de que asistiera todo el vecindario y apenas se distinguía entre el socio y el no socio. El movimiento social superaba el estrecho marco de la asociación. Y la asociación actuaba, las más de las veces, en la alegalidad o directamente en la ilegalidad, al convocar asambleas sin la solicitud previa de autorización al gobierno civil. En esto recuerda a las asambleas en las calles y plazas del 15M y al nombre oficial “toma la plaza” (Gabinete de prensa del 15M, comunicado del 22.05.2011) que se adopta, a partir de la primera movilización del 15 de mayo que tuvo el eslogan precisamente de “toma la calle”.

Otros aciertos de los movimientos ciudadanos de estos años fue: el reconocerse como parte de un movimiento más global los movimientos sociales ciudadanos que se estaban desarrollando en el ámbito nacional, y el saber construir una buena relación, incluso “articulación”, de estos movimientos con equipos técnicos profesionales, partidos de izquierda y con los medios de comunicación, articulación no siempre fácil. Algo semejante a lo ocurrido, como veremos, con los movimientos altermundistas, especialmente en los Foros Sociales y con los movimientos de indignados. Estas características y terminología son las utilizadas por Manuel Castells (1986), cuyo análisis lo podemos resumir en el siguiente cuadro:



Castells analiza qué tipo de relaciones se dan entre las asociaciones vecinales y MC, PF y PPI, según barrios y diferentes situaciones concretas.

Fuente: elaboración propia a partir de Castells (1986).

Para Castells el movimiento ciudadano “solamente consiguió la transformación que perseguía cuando articuló las tres dimensiones fundamentales que lo caracterizaban: la ciudad, la comunidad y el poder (...) El Movimiento Ciudadano de Madrid constituyó un movimiento social urbano caracterizado por el cambio social que produjo sobre la ciudad, la cultura y el Estado como resultado de la acción colectiva provocada por las reivindicaciones urbanas” (Castells, 1986:375).

4.2. Desde la crisis de los movimientos ciudadanos de los años ochenta a la nueva generación de movimientos asociativos de los noventa

Con las primeras elecciones municipales democráticas (1979) se comienza un proceso irreversible de cambio social. La asociación de barrio ha dejado de ser un todo *frente a* las instituciones. Estas también cambian de imagen y es visible su diferenciación (nivel estatal, municipal, nuevas autonomías), a la vez que han absorbido a parte de los cuadros directivos de las entidades sociales, que han pasado a ser alcaldes, concejales o liberados en partidos políticos e instituciones. La década de los años ochenta se identifica con estos cambios que provocan una crisis irreversible en los movimientos ciudadanos, cuyas causas podemos resumir no solo en los factores citados si no en al menos catorce variables (Alberich 2007a:199-201): cambios socioeconómicos y de la estructura social; abandono paulatino de cuadros y sectores activos de las asociaciones; los equipos profesionales (PF) se incorporan a trabajar con los nuevos ayuntamientos e igualmente los medios de comunicación (MC) prestan más atención a los nuevos partidos políticos y a la acción municipal; sectarismo político; competencia desleal de los gobiernos municipales que ven a las asociaciones como competidoras y estructuras que ya no son necesarias; crisis en los partidos de izquierda; desde las entidades: temor a ser controladas y desconfianza hacia los partidos políticos; falta de nuevos horizontes políticos y globales; creer que la democracia formal lo resolvería todo (provoca el denominado “desencanto” de los años ochenta); debilidades organizativas de las asociaciones; falta de formación en técnicas de participación interna y de renovación.

Durante la década de 1980 se pasó de una participación *por irrupción* a una *por invitación* (terminología de Colectivo loé): los nuevos ayuntamientos crean órganos administrativos burocráticos para encauzar las ansias de participación ciudadana, pero estas estructuras fueron creadas con la lógica *administrativista*, con múltiples consejos sectoriales consultivos (uno para cada tema o área municipal), sin agilidad ni capacidad de acción, mucho menos de decisión. Se mostraron en poco tiempo como ineficaces, por lo que la mayoría de los ciudadanos dejó de participar. Solo algunos representantes de vecinos que entran en esa lógica siguen participando en los años noventa.

La separación sectorial, favorecida desde las nuevas administraciones (que no entendían de asociaciones globales: cada concejal solo quiere atender a lo suyo, urbanismo, educación, cultura, deporte, juventud,...) provoca la fragmentación asocia-

tiva. Las Asociaciones de Vecinos pasan de ser la “asociación del barrio” a ser solo una asociación más en cada territorio. En los años noventa predomina ese incremento de la fragmentación asociativa. Para los jóvenes de muchos barrios populares las AA. VV. se ven ya casi como una institución más: la Junta Municipal de Distrito o de Barrio y la Asociación de Vecinos gestionan centros, equipamientos, tramitan quejas, solicitudes...

Así en cada barrio se van creando multitud de asociaciones que quieren solo la acción concreta y directa, con objetivos cortos en el tiempo y en el espacio. Es el nuevo modelo de asociación “de voluntariado”, en que muchas personas quieren “ayudar”, hacer algo por los demás, visible y directo o simplemente realizar alguna actividad interesante, cultural, de ocio, etc. El desprestigio del debate ideológico y de todo lo relacionado con *lo político* es cada vez más evidente.

Pero en los años noventa también se producen otros cambios. España ha dejado de ser un país que recibe ayudas para el desarrollo para, por contra, comenzar a crear programas de ayuda a la cooperación internacional. Esto facilita el crecimiento de las asociaciones de cooperación internacional, favorecidas también por algunas estructuras de solidaridad de orientación conservadora: hay que “ayudar” a los pobres del tercer mundo, sin cuestionar las desigualdades de acá, ni porqué se producen las de allá.

La conjunción de estos factores (mejora económica interna, visualización de la pobreza internacional, hambrunas en África...) provoca algunos procesos de movilización solidaria, incluso algunas “explosiones” movilizadoras relativamente “espontáneas”, apartidistas a la vez que unitarias, de las diferentes organizaciones de solidaridad (religiosas, de acción social, grupos de izquierdas...), como las acampadas en calles y plazas públicas, protagonizadas por el conocido como movimiento del 0,7%, que reivindica el cumplimiento del acuerdo de la ONU de que los países desarrollados aporten el 0,7% de su PIB a programas de cooperación internacional. Otros objetivos del movimiento, posteriormente conocido como “0,7 y +”, eran la condonación de la deuda de los países empobrecidos y más justicia social, aunque estos permanecieron en segundo plano. Durante 1993 y especialmente en 1994 se realizaron acciones pacíficas y de movilización directa con desobediencia civil no violenta, acampadas y ocupación de espacios públicos, con propuestas simples y de mínimos. Proceso que fue en ascenso hasta que se consiguió un compromiso estatal de aumento paulatino de los presupuestos para programas de cooperación internacional. Al igual que con el 15M, es en Madrid donde se comienza con una acampada, en la Paseo de la Castellana, que es la primera y más numerosa de las acampadas que se realizan en casi todas las capitales de provincia y en las grandes ciudades y que duró 64 días. A partir de 1995 el movimiento pierde fuerza en su capacidad movilizadora pero cristaliza en nuevas asociaciones de cooperación y de acción social, tanto de proyección internacional como nacional y local, además de haber conseguido un cambio cultural en la percepción que buena parte de la sociedad española tenía de la cooperación internacional. En 2001 se produce la acampada de los trabajadores de

Sintel “contra el cierre de su empresa y por su futuro, que alcanzó los 183 días. Ambas se desarrollaron en el Paseo de la Castellana ante los ministerios de economía e industria, respectivamente” (Adell, 2011:9).

La movilización en acampadas de los años noventa influye positivamente en el cambio de imagen del conjunto de las ONG, pero también revela la importancia de los intereses de los grupos mediático-partidistas y como utilizan instrumentalmente las movilizaciones. Según el estudio sobre el tema realizado por Ariel Jerez, Víctor Sampedro y J. Lopez Rey: “El análisis informativo pone en evidencia cómo en el sistema mediático español la prensa forma parte de la disputa política en alianzas político empresariales que cambian sus estrategias según el acceso al gobierno del respectivo aliado partidario. En este contexto, se confirma la hipótesis de que la estructura de oportunidad política del movimiento social está condicionada por una estructura de oportunidad mediática, que convierte a los medios en actores y gestores políticos: instrumentaliza la visibilidad del movimiento y modula sus rasgos, en este caso haciéndolos más consensuales” (Jerez, Sampedro y López Rey, 2008).

En síntesis conclusiva podemos decir que las tendencias asociativas de los años noventa en España están ligadas a fenómenos tan dispares como son (Alberich, 2007b:81):

1. “Minifundismo asociativo y asociacionismo subvencionado, pero que ya ha superado sus tendencias más sectarias. Penetrado por partidos políticos (siempre lo ha estado), pero con menos dirigismo que en décadas anteriores.
2. Mantenimiento de movimientos radicales y de nuevos movimientos sociales (okupas, antifascistas, gais y LGTB, radios libres y comunitarias,...).
3. Creación de nuevos servicios desde las asociaciones, junto con nuevas ‘asociaciones de servicios’ minoritarias y muy gestionistas, que lleva a la aparición del modelo de la ‘asociación-empresa’ (que se registra como asociación pero funciona como una sociedad mercantil, cooperativa o comunidad de bienes). Se inicia desde las administraciones públicas las privatizaciones.
4. Formación de cuadros y de nuevos dirigentes. Actividad más profesionalizada en las asociaciones. Con una afiliación numerosa y creciente y por causas dispares.
5. Nuevas asociaciones autodenominadas ‘Organización No Gubernamental’ ONG, para querer dar una imagen independiente pero más institucional (más seria).
6. El voluntariado: ... las administraciones públicas crean departamentos para su captación y utilización en labores culturales y sociales (...).

7. Penetración de valores insolidarios en algunos movimientos, viejos y nuevos, que se configuran como anti-movimientos sociales, representativos de nuevas clases medias que desean su separación del bloque social de los excluidos y de *los marginados*, en la sociedad de los tres tercios...
8. Asociacionismo localista y atomizado, incluso corporativista, pero también se dan nuevas corrientes unitarias”.

Nuevas federaciones y plataformas asociativas y nuevas formas de comunicación aumentaron el conocimiento mutuo y favorecieron las relaciones entre asociaciones y movimientos sociales diversos ya en la década de 1990. Se multiplicó la celebración de Congresos y Jornadas de movimientos ciudadanos, culturales, de cooperación al desarrollo,... Ligar lo particular con lo global se muestra como un valor social desde finales de los noventa, frente al particularismo individualista, hegemónico en los ochenta. Aunque debemos matizar que realmente se desarrollan de forma paralela dos fenómenos diferentes:

1. Se siguen creando multitud de nuevas micro asociaciones locales. Minifundismo asociativo que se refleja en los datos de número de asociaciones creadas cada año, según los registros nacionales y de las CC.AA. En el año 1978 ya había en España 18.000 asociaciones registradas con arreglo a la Ley de Asociaciones de 1964. En 2003 habían pasado a ser 230.000. Asociaciones que en esta década de los 90 muchas veces se autonombran, como comentábamos anteriormente, “ONG”, “asociación sin ánimo de lucro” o “asociación de voluntariado”, cuando realmente todas las asociaciones, por definición y estatus jurídico, son las tres cosas: no gubernamentales, sin lucro y con voluntariado. Es un asociacionismo que quiere ser apolítico o aparentarlo.
2. Como fenómeno diferente al anterior, tenemos cada vez más asociaciones que son conscientes de que la solución a los problemas sociales no puede venir solo desde la actuación local. Incluso las problemáticas más cercanas están directamente creadas o influenciadas por las globales. Así primero se ha ido implantando el pensamiento ecologista de que es necesaria una “actuación local con pensamiento global”. Después se ha visto también necesaria la *actuación global sin dejar de pensar en lo local*.

En esta segunda posición se han desarrollado movimientos ambientalistas (a partir de 1992, Cumbre de Río, primera conferencia mundial sobre desarrollo y medio ambiente), movimientos pro derechos humanos, el propio nacimiento del movimiento 0,7%, los movimientos de solidaridad y contra la deuda, el Movimiento Anti Maastricht y, finalmente, su conclusión-continuación en los movimientos antiglobalización de finales de los noventa y que, en su conjunto, construyen movimientos no solo de resistencia global, sino también movimientos altermundistas o “por otra globalización”.

Desde finales de siglo se incrementa esta visión más global, y por tanto más política, en muchas asociaciones y movimientos, provocada, entre otros aspectos, por empezar a considerar que los problemas globales nos afectan directamente, no es solo un asunto de “ser solidarios” con otros. Principalmente por las problemáticas globales de dos tipos:

- por una parte *la crisis energética y la contaminación global*, que provocan el deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida (la contaminación no conoce de fronteras);
- por otro lado, el cambio económico internacional derivado de la globalización neoliberal que produce un *aumento de la pobreza y de la desigualdad* interna y externa, y que también provoca nuevos movimientos migratorios.

Si en los años ochenta hay que tener en cuenta que, paralelamente a la profunda crisis citada de los movimientos ciudadanos, se desarrollaban movimientos político-sociales como el movimiento pro referéndum y anti OTAN, en los años noventa, como precedente a los movimientos alterglobalizadores, hay que citar a otros movimientos y encuentros, como el Movimiento Anti Maastricht, denominado precisamente “Movimiento contra la Europa de Maastricht y la Globalización Económica”. De carácter asambleario y participativo fue un movimiento con más estabilidad y continuidad que el anti OTAN, ya que este casi solo tenía un objetivo concreto y con caducidad programada: conseguir la celebración de un referéndum y “ganarlo”. Una vez conseguida la celebración de este (y perdido) solo permanecieron algunas plataformas, que dieron continuidad a movimientos ya existentes a favor de la salida de las tropas norteamericanas y pro eliminación de las Bases extranjeras (bajo el eslogan de “OTAN No, Bases Fuera”), movimientos cada vez con menos fuerza en la medida en que uno de los compromisos gubernamentales del referéndum era la eliminación de bases extranjeras (compromiso solo parcialmente cumplido).

Algunas de las asociaciones y grupos anti OTAN participaron en la creación del movimiento Anti Maastricht, que planteó a la sociedad española y europea un debate de gran calado: ¿qué tipo de Comunidad europea se quiere construir? ¿La Europa de los mercaderes, dirigida por *el capital*, la Europa del libre movimiento de capitales (especulativos), de la desregulación creciente de los mercados, siguiendo la estela de las propuestas de M. Thatcher – R. Reagan o, se planteaba como alternativa, la Europa de los ciudadanos? Así se debatió en múltiples encuentros asamblearios en diferentes países.

Pero los gobiernos europeos no estaban en ese debate. Negociaron la creación de la nueva Unión Europea (hasta entonces Comunidad Europea) y firmaron el acuerdo en Maastricht, el 7 de febrero de 1992. Los grandes partidos políticos coincidieron en apoyar el acuerdo como necesario para el nacimiento de una nueva Unión Europea y se convenció a la mayoría de la opinión pública de que cualquier movimiento anti-Maastricht era anti-Europa (como posteriormente con el malogrado proyecto de Constitución Europea, salvo en dos países).

Sin embargo, hemos visto recientemente (una década y media después) que buena parte de las críticas que se hicieron desde estos movimientos *anti* coinciden con lo que ahora algunos expertos llaman “defectos” de los acuerdos europeos alcanzados en Maastricht (y posteriores): desregulación creciente de los mercados, libertad total para la especulación financiera internacional, independencia casi absoluta para el Banco Central Europeo (BCE), que tiene como único objetivo el control de la inflación y el déficit (a diferencia del norteamericano que también debe actuar contra el paro), construcción de una unión monetaria sin unión fiscal ni gobierno económico común que permite fiscalidades contrapuestas que se hacen la competencia entre ellas, permisividad ante el incremento de los paraísos fiscales,... y sin asegurar un mínimo de derechos sociales ni de Estado de Bienestar común a la Unión.

Como comentábamos, en esta década se celebran numerosos encuentros y se crean nuevos movimientos sociales críticos con el modelo de desarrollo imperante. Por ejemplo, se celebró de forma unitaria el primer Congreso Internacional de Movimientos Sociales (CIMS, Madrid 1992, después Red CIMS), organizado por 18 entidades asociativas estatales, con participación de los sindicatos mayoritarios, unión de cooperativas, federaciones culturales, familiares, etc. que también fue un precedente, en la forma y en el fondo, de los movimientos alter globalizadores y de los foros sociales. Imposible citar aquí la multitud de encuentros y de nuevos movimientos que surgen con ideas novedosas y planteamientos formales bastante comunes (democracia participativa, oposición al modelo de globalización...). Solo citar por último dos ejemplos significativos:

- El Movimiento Zapatista internacional, a partir de las propuestas del movimiento mexicano encabezado por el subcomandante Marcos que, desde la creación de una guerrilla pasaron a situarse en planeamientos pacifistas alternativos, tuvo una gran repercusión ideológica en los movimientos alterglobalizadores. Pablo Iglesias Turrión lo sitúa como referencia directa de los *tute bianche* (monos blancos) italianos y a su vez del Movimiento de Resistencia Global de Madrid: “El zapatismo del EZLN mexicano fue el referente esencial. De él se tomó un discurso de globalidad que situaba el Neoliberalismo como objetivo de acción política liberadora trascendiendo las escalas de la política nacional. El EZLN aportaba elementos superadores de las fraseologías revolucionarias de la izquierda radical de los 70... el éxito de los zapatistas no pasaba tanto por su potencia de fuego... como por su capacidad comunicativa” (Iglesias, 2007: 246).
- Y el encuentro de Madrid en 1994, autodenominado significativamente “Foro Alternativo Las Otras Voces del Planeta. Encuentro mundial de movimientos sociales y ONG en contestación al 50 aniversario de la creación del FMI, BM y GATT.”

4.3. Años dos mil. Movimientos altermundistas y foros sociales

En el comienzo de siglo algunas de las características citadas en la década anterior presentan su mayor desarrollo: exceso de profesionalización y de gestionismo en algunas entidades no lucrativas, con mucha eficacia en la gestión pero con escasos socios y menos voluntarios, falta de renovación en las juntas directivas de algunas asociaciones “tradicionales”, falta de transparencia y de participación interna (algunas AA.VV. locales y la confederación CAVE, asociaciones para la gestión de servicios socioculturales, burocracia en los grandes sindicatos...). Aspectos que se revelan en amiguismos y nepotismos en algunos casos de contrataciones y de inadecuada gestión. Incluso aparecen algunos escándalos por corrupción o fraude (Intervida, Anesvad, Arca de Zoé,... en 2006, 2007). Estos casos, aunque muy minoritarios y más en fundaciones que en asociaciones, provocan un cierto desprestigio para el conjunto del mundo asociativo.

Afortunadamente la mayoría de las entidades reacciona a tiempo, especialmente las federaciones y asociaciones más consolidadas, creando mayores controles internos, implantación de nuevos códigos éticos de conducta y mejoras de la transparencia en la gestión. En definitiva, el reconocimiento del problema y de que no por ser asociación o entidad no lucrativa vale cualquier cosa.

A pesar de estos cambios podemos apreciar que otros problemas y deficiencias subsisten en los últimos años en muchas entidades: precariedad en el empleo creado, con contratos muy dependientes de subvenciones públicas, una gestión basada en el voluntarismo y el paternalismo, jerarquización... El aumento de la financiación privada, con el desarrollo de la Responsabilidad Social Corporativa, y la utilización de las asociaciones para algunas privatizaciones de servicios públicos, han redundado en estas problemáticas, aunque hayan servido para la financiación en el corto plazo. Ha crecido la imagen de que una parte del Tercer Sector es “una forma de ganarse la vida” y de que en la práctica se han abandonado los ideales de cambio social. Nuevas generaciones de jóvenes ven a estas organizaciones sociales y a los sindicatos como parte del entramado institucional, no acudiendo a ellos cuando surgen conflictos o por sus problemáticas sociales (acceso a la vivienda y al empleo, falta de espacios libres o de centros autogestionados,...).

El voluntariado social que fue incrementándose en los años noventa ha dejado de estar en ascenso. Aunque también tenemos un voluntariado activo que precisamente no quiere ser utilizado como mano de obra barata y establece otros tipos de relación con la entidad asociativa y el desarrollo de otras asociaciones mejor organizadas y más democráticas, junto con la incorporación de nuevos profesionales universitarios de áreas sociales (voluntarios o contratados) que aportan técnicas de participación y de gestión, dando lugar a unas asociaciones con menos conflictos internos a la vez que preocupadas por la participación ciudadana interna y externa. Así, estos temas de debate figuran desde

hace tiempo en la agenda de los encuentros de las diferentes Plataformas de Promoción del Voluntariado, en la formación propia del Tercer Sector, desde plataformas como la EAPN, etc.

Desde otra perspectiva y como ocurrió en las décadas anteriores, tenemos a movimientos sociopolíticos reivindicativos, especialmente a los desarrollados en el entorno de los nuevos movimientos altermundistas y a los foros sociales. El nexo de unión de toda la constelación de grupos alternativos con los sindicatos, grandes ONG y algunos partidos políticos de izquierdas, fueron los *foros sociales*, especialmente a partir de los celebrados en Porto Alegre, en 2001 y 2002. Estos nuevos foros, como organizaciones estables más allá de su celebración anual, se han ido creando según los casos y niveles (foro regional, local,...), de muy diferente tipo: desde los que son casi exclusivamente una suma de siglas de las organizaciones más reconocidas institucionalmente hasta los que han conseguido ser un foro-movimiento con muchas personas individuales y colectivos participando directamente.

Los encuentros de los foros sociales no son movilizaciones de protesta, respuesta a encuentros oficiales o *contracumbres* de resistencia (como se hacía anteriormente), sino que se constituyen por sí mismos en nexos de unión para la construcción de nuevas alternativas locales y globales. Como parte de los encuentros mundiales alternativos también está el Foro de Autoridades Locales de Porto Alegre (FAL) que a partir de 2001 se realiza de forma anual al mismo tiempo que el Foro Social y, como este, no solo en la ciudad que le dio su origen. Es un punto de encuentro de representantes locales que intercambian experiencias para generar procesos de inclusión social, considerando que las metrópolis y las redes de ciudades pueden ser un “contrapoder” a los Estados y a las organizaciones mundiales.

El éxito de participación que tuvieron encuentros como los de las contracumbres de Seattle (1999), Praga o Génova (2001) desarrollaron algunas de las características comunes a los grupos altermundistas que también se continúan en los foros sociales. Su punto de partida u origen está en la suma de organizaciones diversas, no es en absoluto un *movimiento espontáneo*, pero esto no resta para construir algo nuevo, más allá de la simple suma de siglas. “La oposición a la globalización neoliberal se ha desarrollado a partir de una amplia coalición de organizaciones, normalmente de naturaleza transnacional (Bystydzienski y Schacht 2001; Bandy y Smith 2004). Algunas de ellas, seguramente la mayoría, cuentan con un largo historial de activismo político y social repartido a lo largo y ancho del espectro político ... En las convocatorias participaron ... sindicatos, organizaciones de agricultores, campesinos y otras ramas profesionales, organizaciones étnicas en representación de poblaciones indígenas e inmigrantes, asociaciones de consumidores enfrentadas a multinacionales, organizaciones religiosas y comunidades religiosas de base; grupos ecologistas, asociaciones de mujeres; centros juveniles radicales autónomos... Pero ... también ha generado organizaciones nuevas y específicas, entre ellas ATTAC...” (Della Porta y Diani, 2011: 24).

Sus reivindicaciones y formas de funcionamiento claramente nos recuerdan aspectos de los movimientos de indignados. Muchas de las novedades e innovaciones atribuidas al 15M ya se fueron creando en los citados. Así, de las características definitorias de estos movimientos comentábamos literalmente hace unos años que estaba:

“1. Una ideología más igualitaria y abierta. Que admite la diferencia como algo que enriquece, con tal de que se esté de acuerdo en los objetivos principales. Se construye una nueva ética de *grupos en movimiento*. 2. Nuevas formas de organización interna, flexible, espacios sin jerarquía, abiertos, asamblearios, como reflejo de los presupuestos ideológicos citados y en coherencia con ellos. 3. Trabajo en red y horizontal. Cargos por rotación (tratar de eliminar o reducir los personalismos, los portavoces permanentes, la profesionalización política en los movimientos sociales...). Reivindicando la democracia participativa hacia fuera y hacia dentro (democracia directa, presupuestos participativos...). 4. Desde el ‘actuación local, pensamiento global’ y el trabajo en lo micro (mi barrio, mi comunidad...) al *actuar en lo global sin dejar de pensar en lo local*. ... 5. Desobediencia civil, Acción Directa No Violenta,... 6. Aceptar críticamente los avances tecnológicos, buscando un uso adecuado y masivo de las nuevas tecnologías (Internet especialmente, teléfonos móviles...) (...) 7. Pragmatismo en la acción. Uno de los grandes aciertos de estos movimientos es saber buscar aliados entre organizaciones de muy diferente tipo. Así, movimientos considerados radicales han coincidido en las movilizaciones unitarias y han establecido relaciones y redes de apoyo mutuo con organizaciones más institucionalizadas y profesionalizadas, siendo capaces de superar las desconfianzas mutuas (...) En muchos casos, se reparten los papeles: las grandes ONG (...) realizan estudios y planteamientos ‘serios’ a las instituciones y administraciones públicas, que dotarán de argumentos a los movimientos más activistas, con los que coincidirán en actos concretos. Movimientos ciudadanos radicales (...) han confluído públicamente de forma unitaria, cambiando y superando, en buena medida, su peyorativa imagen social” (Alberich, 2007a: 207,208).

Como vemos, estas características bien podrían decirse del 15M y de otros movimientos de indignados y de hecho se han dicho por diversos analistas (algunos los citamos aquí). Igualmente también entre *los puntos débiles* de estos movimientos alterglobalizadores se citaban aspectos que nos recuerdan a los actuales:

“La manipulación, o su intento permanente, desde los medios de comunicación... que amplifican determinados movimientos y situaciones: lo violento, lo negativo, lo paradójico, lo anecdótico, nuevo u original según modas... y marginan otros. La falta de medios de comunicación propios con repercusión social, o próximos, más allá de la utilización de Internet. La carencia de un lenguaje sencillo, comprensible para la mayoría de la ciudadanía, de las propuestas

alterglobalizadoras (uno de los aciertos de las movilizaciones contra la guerra de Irak fue lo simple del mensaje: 'no a la guerra'). La debilidad organizativa estable. Finalmente, los movimientos han avanzado mucho en la denuncia y en la protesta pero menos en la formulación de propuestas globales, alternativas y concretas (como por ejemplo lo acertado de la *Tasa Tobin*). Es algo inherente a la propia diversidad del 'movimiento de movimientos': su gran pluralidad es a la vez su fortaleza y su debilidad" (Alberich, 2007a:208).

Características que están presentes en los movimientos actuales, tanto las más positivas como las menos. Por ejemplo, la facilidad para la crítica, para el desacuerdo con lo existente, pero la dificultad para la construcción de alternativas, de un programa nuevo creíble. Ya desde el principio se detecta en el 15M. Ramón Cotarelo indica el mismo 18 de mayo: "La parte negativa de este programa está clara (NO a lo existente) pero no así la positiva, lo que se propone en sustitución de lo caduco. Hay que elaborar propuestas y debe aprestarse algún mecanismo para conocer el grado de apoyo social que tienen. Hacer un programa no es fácil, pero sí lo único que puede cohesionar el movimiento" (Cotarelo, 2011:47).

5. EL 15M Y LAS DIFERENCIAS CON LO ANTERIOR

Una de las diferencias con los movimientos alternativos anteriores es que el movimiento 15M se quiere construir, prácticamente desde su nacimiento, como un movimiento unitario y con unidad de acción. Los movimientos altermundistas han sido una suma de movimientos y de entidades que mantienen sus siglas y características propias dentro del movimiento. Algo parecido ocurrió con las plataformas contra la guerra de Irak y con los foros sociales, puntos de encuentro o suma de diferentes organizaciones y, eso sí, admitiendo a participantes a título particular, ya que se dio el importante paso de no ser una simple suma de siglas. Se quería construir algo más amplio, con participantes tanto colectivos como individuales.

Pero el 15M no es la simple suma de Democracia Real Ya, Juventud sin Futuro, No les votes, etc. (que son a su vez plataformas unitarias y que coinciden en las manifestaciones del 15 de mayo). El 15M, a partir del mismo día de su verdadero nacimiento -con las primeras asambleas masivas y ocupaciones del 17 de mayo (en respuesta a los desalojos), se construye como movimiento unitario y único en que es obligado que cada persona que participe lo haga a título particular, en su propio nombre y que cuando habla solo se representa a sí misma (una persona un voto, y a ser posible no votar nunca). Esto había ocurrido antes en pocos casos, como por ejemplo en algún foro social estable (p. ej. en el Foro Social de la Sierra de Guadarrama, Madrid) o en las recientemente creadas Mesas de Convergencia Ciudadana (en 2010).

También desde el principio se trata de que las principales organizaciones impulsoras de la convocatoria del 15M se mimeticen con el movimiento, en el sentido de que no se visualicen. Banderas, siglas, organizaciones firmantes,... son rechazados. Pero no se solicita la autodisolución de nadie en el movimiento. Esta invisibilización es criticada por algunos participantes, que consideraron que negar banderas y siglas iba en el sentido de los que propugnaban el apoliticismo o con declaraciones como que *esto es algo nuevo, que ha nacido el 15 de Mayo* (de lo que se deduce que todo lo anterior no sirve). Se critica que se quiera olvidar o borrar la historia de múltiples movimientos sociales alternativos. Las respuestas dadas a este debate, poco a poco, fueron aclarando el proceso de una forma consensuada: el 15M es apartidista, pero no apolítico, y es algo nuevo, efectivamente, pero se ha dicho que “no partimos de cero”, existe una experiencia y hay que aprovecharla. También se va admitiendo la participación y la experiencia de personas-símbolo en cada asamblea de pueblo o barrio (personas conocidas por su vinculación política y que no reniegan de sus siglas aunque no hagan ostentación de las mismas). Se han ido superando viejas rencillas, suspicacias y estereotipos (en unos sitios sí, en otros no). Pero siempre se exige que prevalezca la participación a título individual. En las asambleas de barrio se ha tratado de crear nuevos puentes entre los que ya estaban y las personas más jóvenes, entre los nuevos y los quemados de experiencias anteriores. Las diferencias estaban en la misma raíz de su nacimiento. Como indica Carlos Taibo “en su momento inicial el movimiento del 15 de mayo mostró dos almas diferentes. Si la primera la aportaban lo que acaso con poca fortuna hemos llamado ‘jóvenes indignados’, la segunda la configuraban la gentes de los movimientos sociales alternativos. Mientras en la primera se daban ante todo integrantes de las clases medias en activo proceso de desclasamiento, en la segunda se hacían valer realidades muy dispares...” (Taibo, 2012:15).

Otra de las diferencias con los movimientos altermundistas es que estos consiguieron movilizar a miles de personas y tuvieron durante unos años bastante simpatía pública. Pero esta imagen fue cambiando con diversos incidentes violentos: los protagonizados en Italia por el *block black* y por las cargas de la policía contra el Foro Social de Génova de 2001 (un muerto por disparos, cientos de detenidos permanecieron en aislamiento, años después hubo sentencias judiciales que condenaron a policías por detención ilegal y torturas); en Barcelona (2002/03) por la represión policial violenta y por la respuesta también violenta de algunos manifestantes, identificados con los “antisistema” y que posteriormente también se demostró que estaban infiltrados por agentes de la policía que actuaron como provocadores... Estos sucesos consiguieron romper la imagen de movilizaciones pacíficas de los foros sociales e identificar parcialmente a los movimientos antiglobalización como violentos, perdiendo paulatinamente apoyos.

El 15M ha conseguido movilizar no a miles sino a cientos de miles de personas y de forma pacífica. A pesar de incidentes aislados, de provocaciones y de algunos errores cometidos (Barcelona, bloqueo del Parlamento, desalojos policiales violentos,...). El lema “sin violencia somos más fuertes” ha calado. Recogiendo datos de Ramón Adell:

“Para la empresa Ipsos Public Affairs, en su estudio de agosto, entre 6 y 8,5 millones de personas participaron en el movimiento 15-M de diferentes maneras, ya sea visitando las acampadas situadas en plazas de toda España, acudiendo a alguna de las asambleas celebradas o formando parte de la manifestación celebrada el 19-J. Además, entre 800.000 y 1,5 millones de ciudadanos consideran que su participación ha sido intensa, ya que han tomado parte en muchas de sus actividades... Por nuestra parte, observando los datos de las movilizaciones en el resto del estado en los últimos siete meses, sí podríamos aventurar que entre 600.000 y 2.500.000 de personas se han movilizado en algún momento con los indignados. Otros 5 millones habrían visto sus acampadas, asambleas o manifestantes, llegando a participar en algún momento en sus actividades (Adell, 2011:13). En diferentes encuestas casi un 80% de la población española simpatizaba con el movimiento y apoyaba sus propuestas, y así ha sido hasta finales de 2011, en torno a 70% en 2012, a pesar de las campañas criminalizadoras de algunos medios.

El 15M se ha embarcado en un doble reto: rechazo generalizado a lo existente y a la vez quiere construir en positivo, dar respuestas a las demandas de construir algo nuevo. También hay diferencias con lo anterior en la amplitud de los objetivos, las dos *almas* que citábamos al principio: tanto la política (cambios de la ley electoral, democracia participativa, rechazo de la corrupción...) que es con la que nace, como en la económica (desahucios, desempleo, que la banca pague, se cambien las reglas contra los especuladores...), que muestra lo complejo de elaborar alternativas, pero también se plantean acciones concretas y se debate de forma permanente con múltiples profesionales y expertos. Está claro que el sistema actual no gusta y esto se va instalando más allá de la crisis: en las movilizaciones internacionales del 15 de octubre 2011 aparece en los lemas principales: “No es una crisis es el sistema” y el mejor de “No es una crisis es que ya no te quiero”.

El 15M quiere elaborar alternativas y, a la vez, actuar para cambiar la realidad concreta y cotidiana. Ahí está el otro reto de los movimientos de indignados, actuar en lo más concreto, tanto en lo cercano como en lo estatal: parar un desahucio (se han parado o retrasado varios cientos, participando con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, PAH, y se han recogido firmas para una Iniciativa Legislativa Popular, con otras entidades como la FRAVM y los sindicatos, consiguiendo un debate nacional sobre los desahucios), denunciar una injusticia o una corrupción (denuncia judicial sobre Bankia), plantear cambios legislativos -en la ley electoral... y actuar en lo más general, directamente sobre la raíz del sistema especulativo mundial y el sistema bancario. Conseguir todo esto y hacerlo de una manera participativa es una tarea ciclópea.

6. ALGUNAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS (Y DE FUTURO)

6.1. Aportaciones

“Cuando no tenemos la respuesta lo que tendemos es a buscar respuestas conspirativas, de la CIA, de Zapatatero o de Rajoy” Entrevista a E. Punset (2011:109). Como hemos visto a lo largo del artículo, el 15M no nace de la nada, sino que más bien da continuidad a otros muchos movimientos y movilizaciones, por encima de teorías conspiratorias que nos han hablado de su creación o de su manipulación desde esferas del poder de diferente signo, que más bien parecen *conspiranoicas*.

El 15M se ha construido y se constituye como un movimiento político y social, porque se reconoce a sí mismo como sujeto transformador. Aparte de lo citado, consigue:

- Marcar agenda política: debates sobre cambio electoral, listas abiertas, incompatibilidad de cargos, desahucio-dación de pago...
- Para los partidos y sindicatos, a nivel interno, plantea que es necesaria más democracia y participación.
- A nivel externo, político, se solicita una *removilización*: más acción y menos negociaciones de pasillo, más transparencia.
- Los partidos políticos actuales seguirán existiendo en nuestro país pero nadie tiene escrito su techo ni su suelo electoral a medio plazo, ni el que aparezcan alternativas nuevas que arrastren a mucho electorado.

6.2. El futuro

Del M15M seguro saldrán muchas cosas, como de cualquier gran movilización o movimiento. La mayoría de sus integrantes no está por crear un nuevo partido político, aunque pueda haber quien lo intente, ni tampoco por una plataforma electoral.

De los debates y documentos producidos se deduciría que la mayoría del 15M desea que se constituya como movimiento social estable, de presión socio-político-económico. Básicamente seguir con lo que se es, sin rechazar cambios y apoyando nuevas iniciativas. Por ejemplo nuevas asociaciones y colectivos han surgido de gente que se ha socializado públicamente en el 15M. Construir un nuevo movimiento político no es fácil, porque se rechaza lo tradicional (crear un partido político o una asociación) y se quiere construir con nuevas reglas. Algunos cambios son inevitables, por ejemplo se han visto en la necesaria organización formal para poder editar un periódico (“madrid15m”, con unos

40.000 ejemplares de tirada mensual a partir de marzo 2012, www.madrid15m.org, se reparte gratuitamente y se financia solo con donaciones particulares).

El 15M ha cristalizado en nuevas formas de ser y de actuar en la política, en la sociedad, ha cambiado la forma de pensar de miles de personas... ha contribuido a crear un "nuevo clima social" (Fernández Savater, 2012), pero ¿cómo se crea y organiza un clima social? Deducimos que hay dos posibles vías para el 15M: seguir como "clima", impregnando con sus ideas a otros movimientos y organizaciones, siendo "solo" un punto de encuentro unitario de acciones y de movimientos, y desarrollando una revolución humanista (García-Rosales y Penella, 2011:105), o convertirse paulatinamente en un movimiento social más, tratando de mantener algunas de las características citadas. Parece que mayoritariamente se ha elegido esta segunda vía.

6.3. Retos

El 15M es un movimiento del tipo "onda larga" (Villasante, 2006:306) que trabaja a la vez en lo macro y en lo micro. No es una gran movilización puntual. No va a desaparecer porque, además de otras razones citadas, hay muchas personas interesadas en que continúe. Ahora bien:

- La asamblea y el debate permanente cansa. Ha agotado a muchos de los participantes. Puede sufrir escisiones y rupturas internas.
- Tiene que seguir construyendo mejores "medios de autocomunicación de masas" (Castell, 2010:25) y con estos conseguir consolidar una auto-organización democrática participativa, esencialmente horizontal y que funcione como plataforma unitaria.
- Necesita crear un programa de mínimos común, un ideario de consenso que pueda plantear de forma pública y estable. En la actualidad tiene numerosos manifiestos y reivindicaciones dispersas.
- Aunque desde el principio ha creado comisiones de comunicación, no ha consolidado portavoces, especialmente en las asambleas populares. Parece que sería conveniente que eligieran portavoces mínimamente estables, rotatorios y plurales, que permitan una buena relación fluida con los medios de comunicación, de todo tipo.
- Necesita construir una nueva relación positiva con otros movimientos sociales, asociaciones y sindicatos. Por ejemplo, ha apoyado otras movilizaciones, como las de la "marea verde" de Madrid (por la educación pública), lo que le ha permitido avanzar en ese sentido. O las citadas por la vivienda, contra los

desahucios o contra la privatización del agua en Madrid (consulta social del 4 de marzo de 2012 en que participaron 175.000 madrileños). No ha sido así con los sindicatos mayoritarios, con los que ha tenido una relación tensa en diferentes momentos. En pocos meses el 15M ha pasado de ser “El Movimiento Social” en que estaban todos los activistas, a ser un movimiento social más, como les pasó a las Asociaciones de Vecinos en la década de 1980. Esto exige humildad, modestia y respeto con los demás movimientos y entidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 15M GABINETE DE PRENSA (2011): "Propuestas Acampada Sol 22.05.2011". En *¡Indignados! 15M*. Selección de materiales recopilados por Fernando Cabal. España, Mandala Ediciones.
- ACAMPADA SOL (2011): "Madrid, 20 de Mayo de 2011". En *¡Indignados! 15M*. Selección de materiales recopilados por Fernando Cabal. España, Mandala Ediciones.
- ADELL, Ramón (2011): "La movilización de los indignados del 15-M. Aportaciones desde la sociología de la protesta". En: *Sociedad y Utopía*, nº 38, Madrid, UPS (pp. 125-140).
- ALBERICH, Tomás (1994): *Política local, participación y asociacionismo*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- ____ (2007a): "Contradicciones y evolución de movimientos sociales en España". Documentación Social nº 145. Madrid, Cáritas Española Ed.
- ____ (2007b): "Asociaciones y Movimientos Sociales en España: cuatro décadas de cambios". En: *Jóvenes, globalización y movimientos altermundistas*, monográfico de Revista de Estudios de Juventud nº 76. Madrid, INJUVE.
- BAUMAN, Zygmunt (2006): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- CASTELLS, Manuel (1986): *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza Universidad, Madrid.
- ____ (2010): *Comunicación y Poder*. Madrid, Alianza Editorial.
- COHEN, TOURAINE, MELUCCI, JENKINS (1988): *Teoría de los Movimientos Sociales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Cuaderno de Ciencias Sociales, nº 17. San José, Costa Rica.
- COTARELO, Ramón (2011): "Esto es solo el comienzo... 18 de mayo 2011". En *¡Indignados! 15M*. Selección de materiales recopilados por Fernando Cabal. España, Mandala Ediciones.
- DELLA PORTA y DIANI (2011): *Los Movimientos Sociales*. Madrid, Editorial Complutense y Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- DEMOCRACIA REAL YA (2011): "Manifiesto 'Democracia Real Ya' 15/05/2011". En *¡Indignados! 15M*. Selección de materiales recopilados por Fernando Cabal. España, Mandala Ediciones.
- FERNANDEZ SAVATER, Amador (2012): "Cómo se organiza un clima", disponible en <http://blogs.publico.es/fueradelugar/1438/%C2%BFcomo-se-organiza-un-clima> (consulta 13.01.12).
- GARCÍA-ROSALES, Cristina y PENELLA, Manuel (2011): *Palabras para indignados. Hacia una nueva revolución humanista*. Madrid, Mandala Ediciones.

- IGLESIAS, Pablo (2007): "Algunos centenares de jóvenes de la izquierda radical: Desobediencia italiana en Madrid". En "Jóvenes, globalización y movimientos altermundistas" monográfico de Revista de Estudios de Juventud nº 76. Madrid, INJUVE.
- JEREZ, A., SAMPEDRO, V., LÓPEZ REY, J. A. (2008): *Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG de Desarrollo*. Monografías nº 252. Madrid, CIS.
- LARAÑA, Enrique y Díez, Rubén (2012): "Las raíces del movimiento 15M. Orden social e indignación moral". En: *II Jornadas de Sociología de la Asociación Madrileña de Sociología* (publicación electrónica de las Actas).
- MELUCCI (1988): ver arriba en COHEN, TOURAINE, MELUCCI, JENKINS (1988): *Teoría de los Movimientos Sociales*.
- NAREDO, J.M. y VILLASANTE, T. (2011): "Democracia real, desde abajo, sin siglas y sin jefes". Boletín electrónico de la Revista Viento Sur, junio de 2011. <http://www.vientosur.info/>
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Editorial Sistema.
- PUNSET, E. (2011): "Punset a los indignados: no paréis". Transcripción de la entrevista a Eduardo Punset recogida en: *¡Indignados! 15M*. (pag. 109-110). Selección de materiales recopilados por Fernando Cabal. España, Mandala Ediciones.
- RAMONET, Ignacio (2001): "El nuevo 'sistema-mundo'". En: *LE MONDE diplomatique en español*, nº 192, octubre 2011. Valencia.
- RAMOS ROLLÓN, M^a L. (1997): "La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales". En: REIS nº 79. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- TAIBO, Carlos (2012): "La deriva del 15M: almas, corrimientos, apoyo mutuo". En: "madrid 15m. Periódico de Asambleas del 15M", nº 0, febrero 2012.
- TEZANOS, José F. (2011): conferencia en la Universidad Popular de Jaén (25.10.11, no publicado).
- TILLY, Charles y WOOD, L.J. (2010): *Los Movimientos Sociales 1768-2008, desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona, Ed. Crítica.
- TOURAINE, Alain (1991): "Los movimientos sociales y la democracia". En revista Salida nº5. Madrid, Facmum.
- VILLASANTE, Tomás R. (2006): *Desbordes creativos*. Madrid, Los libros de la Catarata.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL 15M Y LOS MOVIMIENTOS DE INDIGNADOS

- Desde 2011 se han publicado decenas de libros y centenares de artículos sobre el 15M por lo que es imposible hacer un resumen bibliográfico, siquiera de urgencia, con las obras más interesantes. Algunos de los autores ya citados también tienen otros artículos sobre el tema. Otros autores de interés serían (no citados anteriormente):
- ALONSO BENITO, L. E. (2012): "Un año después del 15-M ¿el resurgir del conflicto social juvenil?". Temas para el debate, nº 211.
- ANTÓN MORÓN, Antonio: "Movimiento 15-M: expresión colectiva de una ciudadanía indignada". En: II Jornadas de Sociología de AMS (Asociación Madrileña Sociología). Grupo Movimientos Sociales. UCM. Madrid, marzo 2012
- GONZÁLEZ BARRIOS, Luis (2012): "15-M: Indignación en la senda del contrapoder". El Muro, Revista de Cultura y Política, www.revistaelmuro.com
- HÉLOÏSE, Nez (2012): "Entre los militantes y los laboratorios deliberativos: el 15-M". International Conference: *From Social to Politics. New Forms of Mobilization and Democratization*. Bilbao, feb. 2012, International Sociological Association (ISA). Benjamín Tejerina and Ignacia Perugorria (coord).
- JURADO, F. y Luis de la Rasilla (2011): "El movimiento social del 15-M. A modo de presentación". Revista Internacional de Pensamiento Político nº 6.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2011): *La crisis que viene*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- PASTOR VERDÚ, J. (2011): "El Movimiento 15-M: un nuevo actor sociopolítico frente a la 'dictadura de los mercados'". Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales nº38.
- PINILLA GARCÍA, Alfonso (2011): "La percepción del movimiento '15-M' en las ediciones digitales de El Mundo y El País". Tejuelo: Didáctica de la Lengua y la Literatura. Educación, Nº. 12, págs. 196-217.
- ROBLES, J. M. y GANUZA, E. (2011): "Internet y deliberación: dos ideas para comprender cómo afrontan los Indignados la participación política". Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales nº 38.
- ROMERO, Miguel (2011): "19-J: Himno a la alegría". Publicado el 20/06/2011 en VIENTO SUR www.vientosur.info (esta revista ha publicado numerosos artículos sobre 15M).
- RUIZ LIGERO, Rodolfo (2011): "Reflexiones sobre el 15M (actualidad y futuro)". El Viejo Topo, 284.
- SANTAMARÍA, Antonio (2011): "La rebelión de los indignados. Reflexiones a pie de acampada" El Viejo Topo, 282-283.
- SUBIRATS, Joan (2011): *Otra sociedad ¿otra política? De "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona, Icaria.
- VALLÉS, J.M. y X. BALLART (2012): *Política para apolíticos*. Barcelona, Ariel.

- *Conferencias específicas celebradas en 2012 sobre el tema de los indignados y los actuales movimientos sociales de protesta (los artículos de algunos autores ya han sido citados) Ponencias disponibles en edición electrónica:*
- *From Social to Politics. New Forms of Mobilization and Democratization.* International Sociological Association (ISA) International Conference. Bilbao, feb. 2012. Benjamín Tejerina and Ignacia Perugorria (coord).
- *Crisis y cambios en las sociedades contemporáneas: retos teóricos y prácticos.* II Jornadas de Sociología de la AMS (Asociación Madrileña de Sociología) Grupo Movimientos Sociales. UCM, Madrid, marzo 2012.
- *Algunos enlaces y webs creados desde el movimiento 15M:*
- Madrid 15M: <http://madrid.tomalosbarrios.net> www.madrid15m.org <http://madrid.tomalaplaza.net> (#Acampadasol)
www.tomalatele.tv www.agorasolradio.blogspot.com
- 15Mpedia: es un proyecto en el que se está recopilando todo el conocimiento sobre el 15M en forma de enciclopedia libre: <http://wiki.15m.cc/>

José María Larrú
larram@ceu.es

LAS BRECHAS DE LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN
ESPAÑOLA AL DESARROLLO
EVALUATION GAPS IN THE SPANISH DEVELOPMENT
CO-OPERATION

José María Larrú Profesor de Economía Aplicada. Universidad CEU San Pablo de Madrid. Doctor en CC. Económicas y Empresariales. Postgrado en Modeling and Accounting in Sustainable Development por el Institute of Social Studies de La Haya. Autor de libros y artículos académicos en torno a la calidad y evaluación de la ayuda al desarrollo. Puede verse el CV completo en <http://ww2.uspceu.es/pro/pg/verpg.aspx?cip=NTEzNzQyMTk=>

RESUMEN

Este trabajo identifica siete tareas pendientes para que las evaluaciones realizadas en la política pública de cooperación al desarrollo sean influyentes. Las brechas identificadas son I) la brecha de la pregunta evaluativa (o de los incentivos para aprender); II) la brecha del criterio evaluativo (o la priorización de uno para evitar la generalidad inútil); III) la brecha del tiempo, pues los calendarios entre evaluadores-investigadores y tomadores de decisión casi nunca coinciden; IV) la brecha de la publicación y difusión de las evaluaciones (incluyendo aspectos como el sesgo a publicar solo buenos resultados y los medios de comunicación a utilizar para garantizar una difusión transparente que logre una apropiación de las recomendaciones a implementar); V) la brecha del seguimiento a través de los planes de mejora, para convertir la evaluación en una inversión con retorno positivo y no en un mero gasto; VI) la brecha de la independencia multinivel o el reto es ser independiente sin quedar aislado en el sistema; VII) la batalla de las metodologías y la brecha ideológica que la subyace. Finalmente, se propone un marco normativo para ir superando estas brechas.

ABSTRACT

The article identifies seven gaps in the Spanish Development Co-operation in order to reach political influence. The gaps are the following: I) the evaluative question gap (or incentives to learn); II) the criteria gap (or how to prioritize among them); III) the timing gap, because the timing between evaluators and policy-makers are quite different); IV) the publication bias and diffusion in the media; V) the monitoring gap through detailed improving plans; VI) the independence gap or how to be independent without be isolated; VII) the methodologies and ideologies gap. The article ends with a normative framework to improve these limitations.

PALABRAS CLAVE

Evaluación, cooperación al desarrollo, ideología, metodologías.

KEY WORDS

Evaluation, development co-operation, ideology, methodologies.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. LA BRECHA DE LA PREGUNTA O LOS INCENTIVOS PARA APRENDER
3. LA BRECHA DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN
4. LA BRECHA DEL “TIMING” O DE OBTENER LA INFORMACIÓN A TIEMPO
5. LA BRECHA DE LA DIFUSIÓN
6. LA BRECHA DEL SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE MEJORA
7. LA BRECHA DE LA INDEPENDENCIA (SIN AISLAMIENTO)
8. LA BATALLA DE LAS METODOLOGÍAS
9. CERRANDO LAS BRECHAS: RECOMENDACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación es una disciplina en proceso de desarrollo en España. Los elementos que más han dinamizado este impulso han sido fundamentalmente tres: la transición democrática que con la Constitución de 1978 introducía una cultura de la rendición de cuentas y controles democráticos a través de las Cámaras; la entrada en España en la Comunidad Económica Europea en 1985 permitió recibir fondos estructurales desde 1988 que incluían un mandato expreso de ser evaluados; la Ley de Agencias Estatales de 2006 que conllevó la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL) a finales de ese mismo año.

Desde su puesta en funcionamiento, la AEVAL ha publicado 27 informes analizando programas y servicios públicos diversos, incluido los programas de formación de la AECID a través de los centros culturales y científicos (AEVAL 2009).

Aunque el sistema de evaluación español dista mucho de estar maduro y debe recorrer aún un largo proceso de consolidación (Bustelo 2006; Fernández-Ramírez y Reboloso 2006; Feinstein y Zapico-Goñi 2010), los avances en la materia son claros. Dos campos protagonizan estos avances: las políticas activas de empleo gracias a las evaluaciones promovidas por el Fondo Social Europeo, y las intervenciones en la cooperación para el desarrollo. Las primeras estuvieron protagonizadas por el Instituto

Regional de Desarrollo con sede en Sevilla, que fue el germen para la constitución de la Sociedad Española de Evaluación en 2001¹. Estas instituciones no se especializan en un sector determinado, sino que abordan la evaluación de todas las políticas públicas.

Las evaluaciones en cooperación para el desarrollo estuvieron inicialmente asignadas a la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) adscrita a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y Para Iberoamérica (SECIPI). No fue hasta el año 1998 cuando contó con una Metodología específica de evaluación (MAE 1998) y comenzó a producir informes de evaluación. Hasta la reforma del 30 de diciembre de 2011 (MHAP 2011), correspondió a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) dirigir la realización de las evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en el RD 1124/2008, de 4 de julio (art.19)². A raíz del RD 342/2012 de 10 de febrero que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, las competencias en evaluación quedan asignadas a la “División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento” (art.10.4 y de aquí en adelante División de Evaluación). En detalle, corresponde a dicha División dependiente de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo: *“La programación, coordinación y seguimiento de la evaluación de las estrategias, instrumentos, intervenciones, programas y proyectos de cooperación internacional; la emisión de recomendaciones para la mejora de las intervenciones, la gestión del conocimiento y la publicación de los informes de evaluación; el fortalecimiento del sistema de evaluación de la cooperación española y el fomento de la cultura de evaluación entre los actores del sistema; y la participación en las redes internacionales de evaluación de políticas de desarrollo, en particular la red de evaluación del CAD”* (letra k del art.10).

Desde 1998, se han publicado 30 informes de evaluación a los que posteriormente nos referiremos con más detalle³.

Pero para que una evaluación sea capaz de “mejorar la calidad y eficacia” de una actuación de la Cooperación Española (en adelante CE) y de “inducir la incorporación de lecciones aprendidas” deben cumplirse algunos supuestos. Este trabajo analiza dichos supuestos y plantea siete brechas o retos que debe enfrentar el mandato de la División de Evaluación y, por extensión, la calidad de la ayuda española al desarrollo. Las brechas identificadas son las siguientes: i) la brecha de la pregunta evaluativa (o de los incentivos a aprender); ii) la brecha del criterio evaluativo (o de la selección del aspecto del conocimiento a generar evaluativamente); iii) la brecha del tiempo, pues los

¹ Véanse <http://idr.es/evaluacion2.html> y <http://www.sociedadevaluacion.org/>

² Tal como ella misma se concibió, *“con el objetivo de mejorar la calidad y eficacia de las actuaciones de la Cooperación Española, la DGPOLDE promueve entre los agentes de la cooperación la realización de una evaluación sistemática, participativa, coordinada y capaz de inducir la incorporación de las lecciones aprendidas en el ciclo de planificación y gestión de la Cooperación Española”*. Cita literal de su web <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Evaluacion/Paginas/evaluacion1.aspx>.

³ Según la consulta en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacionalPublicaciones/documentacion/Paginas/publicaciones5.aspx> (consulta realizada el 15/01/2012).

calendarios entre evaluadores-investigadores y tomadores de decisión no siempre (casi nunca) coinciden; iv) la brecha de la publicación y difusión de las evaluaciones (incluyendo aspectos como el sesgo a publicar solo buenos resultados y los medios de comunicación a utilizar para garantizar una difusión que incluyendo la transparencia, logre una apropiación de las recomendaciones a implementar); v) la brecha del seguimiento a través de los planes de mejora, para convertir la evaluación en una inversión con retorno positivo y no en un mero gasto; vi) la brecha de la independencia (en el nivel de la promoción de la evaluación, de los evaluadores externos y de la propia agencia encargada de motivar la utilidad y credibilidad de las evaluaciones) (el reto es ser independiente sin quedar aislado en el sistema, como veremos más adelante); vii) la batalla de las metodologías y la brecha ideológica que la subyace.

La estructura del trabajo sigue este mismo orden, incluyendo una sección final dedicada a resumir las conclusiones y ofrecer algunas recomendaciones de política pública de cooperación al desarrollo, al hilo de lo comentado en las anteriores secciones.

2. LA BRECHA DE LA PREGUNTA O LOS INCENTIVOS PARA APRENDER

La evaluación nace como demanda a una pregunta evaluativa. Si nadie tiene una cuestión que resolver, si no hay una hipótesis evaluativa, la evaluación no es evaluación. Valorar políticas, programas o proyectos con fines distintos al aprendizaje, la rendición de cuentas o la obtención de información para tomar una decisión es cosa distinta a evaluar. Se puede hacer una investigación, un estudio, un ensayo o hasta un panegírico que alabe lo buenas que han sido las intervenciones evaluadas. Lo más probable es que los recursos así gastados no generen ningún retorno y no evolucionen para ser inversión. Esta es la brecha más importante de todas. A menudo evaluaciones técnicamente buenas no generan ningún cambio institucional ni de gestión y no son influyentes porque falla la demanda de conocimiento por parte del tomador de decisiones públicas. Creo que algo de esto sucede en la CE. Las evaluaciones publicadas por la correspondiente unidad competencial (OPE o DGPOLDE) han podido tener interés al ser seleccionadas, pero puede que no se hayan visto promovidas por un sincero deseo de conocer lo que funciona bien y mal y tomar sus recomendaciones como acciones ineludibles de cara al futuro. No nacen de una pregunta concreta en la que el tomador de decisión (*policy-maker*) esté personal y políticamente involucrado. Una prueba de ello puede ser la falta de planes de seguimiento de las recomendaciones (planes de mejora) públicos que muestren al cabo de un tiempo (un semestre o un año), su grado de cumplimiento.

De alguna manera esta brecha remite a una cuestión perenne en la evaluación: los incentivos a ser evaluado. Desde un punto de vista político, toda evaluación supone un riesgo, pues los resultados finales se ignoran a priori. El miedo a “salir mal en la foto” o la falta de rédito político de una evaluación en forma de votos, pueden explicar la reticencia

a promover evaluaciones de alta calidad e influencia. Al fin y al cabo, una evaluación produce recomendaciones que limitan la discrecionalidad.

Por otra parte, existen buenos incentivos para evaluar con calidad. No solo la transparencia económica del gasto incurrido en la política pública, sino la complejidad que puede rodear a ciertas políticas o programas públicos. En el caso de las intervenciones en cooperación para el desarrollo la complejidad es muy alta. El contexto suele ser de baja calidad institucional, los recursos escasos, el compromiso con la transparencia y buen fin de las intervenciones puede relegarse ya que los beneficiarios últimos, los pobres, carecen –por definición– de poder. Precisamente, esta complejidad debería animar más a hacer evaluaciones. La ignorancia sobre lo que promueve realmente el desarrollo de una comunidad, región y país es muy alta. Apenas hay consensos sobre los grandes principios: las instituciones importan, la educación es esencial, la relación nutrición-salud-educación como un todo integral parece clara. Pero no hay recetas que predigan éxitos automáticos. Precisamente las evaluaciones de impacto (sobre todo las experimentales comenzadas a mediados de la década pasada) están mostrando cuánto importa el contexto y lo inadecuado de inferir universalizaciones basadas en unas pocas evaluaciones. En efecto, lo más difícil de un experimento evaluativo es la validez externa (Rodrik 2008).

Si esto es así, la demanda primera de conocimiento sobre la eficiencia, impacto o sostenibilidad de una intervención de desarrollo debería ser el *policy maker* del país socio. Ahí se puede incluir no solo al gobernante nacional (Ministros o altos cargos), sino a los políticos locales (distritales, alcaldes), a los responsables de organizaciones civiles del Sur que trabajen directamente con los beneficiarios y a los propios beneficiarios. La evaluación debe ser un proceso de aprendizaje compartido, de responsabilidades mutuas y diferenciadas, donde cada agente involucrado aporta no solo sus incentivos y preguntas, sino sus conocimientos y valoraciones propias. Entender los incentivos por los que los pobres toman sus decisiones es algo que se da excesivamente por supuesto. Pero no sabemos mucho de lo que realmente mueve a los pobres en sus decisiones, en las razones por las que toman riesgos o no, seleccionan de forma “racional” o no. Banerjee y Duflo (2011) dedican casi todo su libro a mostrar ejemplos que hacen dudar sobre si realmente existe una trampa de la pobreza bajo las conductas de los pobres. Los a priori de todo tipo juegan en contra de esta lucidez: sean por supuestos inherentes a los modelos económicos, por prejuicios culturales, por falta de sensibilidad ante la diferencia antropológica, étnica o grupal. Como muestran Banerjee y Duflo (2007, 2008), las axiologías que subyacen a las decisiones personales y familiares en los hogares de los pobres parecen ser bastante más complejas de lo que creemos o cuando tendemos a reducirlas bajo una “racionalidad” que casi está vacía de contenido real.

En el caso de las evaluaciones de procesos y proyectos que no tratan de captar el impacto causal de los efectos netos, en otras palabras, en las evaluaciones formativas, los promotores se enfrentan a un doble desafío. El primero es superar el problema

del principal agente, predominando entonces la dimensión evaluativa del control de operaciones y presupuestario. El segundo es superar la amenaza que podría suponer un informe de evaluación negativo para las organizaciones en los escalones más bajos de la cadena de ayuda y dependientes de la financiación externa. En el primer caso, los incentivos del promotor de la evaluación son de corto plazo y ponen el acento en que la gestión de una intervención se haya hecho conforme a la normativa (casi siempre dictada por el financiador donante). La evaluación pierde así mucho de su potencial pedagógico. Lo importante es lograr una evaluación “que no dé problemas”. Realmente esto es lo que suele presentarse en los informes finales de proyectos y programas. De forma interna, se rinde cuentas al financiador de los productos realizados y los insumos gastados. Ninguna de las dos partes quiere “problemas”. La CE ha producido miles de informes finales, pero su influencia sobre las decisiones estratégicas es muy limitada. La planificación (sea el Plan Director, los Planes Generales autonómicos o locales, los Marcos de Asociación) no se construye sobre el volcado de los informes finales que orienten realmente sobre lo que se hace bien, sobre lo que se hace mejor que otro socio. No se ha podido construir un argumento sólido de las ventajas comparativas que posee la CE basándose en los informes finales. La asimetría de poder entre financiador-donante, agente canalizador (ONGD), agente ejecutor (Organización Local) y beneficiario condiciona de tal forma el informe final o/y las evaluaciones intermedias que limita en gran medida su utilidad. La propia naturaleza de una evaluación “obligatoria” ya condiciona (pero no determina) de alguna manera su utilidad.

En un reciente estudio, Ravallion (2011) mostraba los resultados de una encuesta a 550 empleados del Banco Mundial sobre sus incentivos a aprender de las investigaciones y evaluaciones realizadas por el Banco. Más de la mitad de las respuestas revelaban que los empleados se consideraban bien informados, un 66% además creía que el valor de la investigación y evaluación era “suficiente” (cinco puntos o más sobre diez) y un cuarta parte pensaba que la información disponible podría ser valiosa pero que no estaba realmente informado. Esta cuarta parte es la preocupante con las evaluaciones en la CE. El crecimiento en el número de evaluaciones ha sido enorme (más de 400 según la extinta DGPOLDE en MAEC 2011). La posibilidad que existe acervo de conocimiento quede sin explotación normativa es elevada. El propio estudio de Ravallion reveló que el canal más eficiente para captar el conocimiento nuevo producido eran los contactos informales con los investigadores y no los documentos de trabajo o libros. Estamos en la era de las lecturas breves: *blogs*, *briefing papers*, los resúmenes tienen más difusión e impacto que artículos, informes o libros, por no hablar de medios audiovisuales del tipo un vídeo en You Tube de 2 o 3 minutos.

En suma, si no hay incentivos para aprender, si no hay alguien concreto que promueva una pregunta evaluativa (una hipótesis), una duda sobre la que realmente tenga interés en ampliar la información para poder tomar decisiones dentro de su alcance o margen de maniobra, la creciente oferta de evaluaciones puede quedarse en utilidad

nula de cara a los cambios introducidos en el sistema de cooperación al desarrollo. Oferta “infinita” para demanda nula, genera precio de equilibrio nulo. Si no hay incentivos para aprender, no se aprende. Si no hay razones y humildad para cambiar, las recomendaciones no traspasan el papel del informe de evaluación. Incentivos y razones para cambiar condicionan de forma clara los propios criterios de evaluación que se fijan en los términos de referencia. Esta es la segunda brecha que desarrollamos a continuación.

3. LA BRECHA DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

¿Qué evaluar? Si suponemos la existencia de incentivos a la evaluación presentados en la brecha anterior, la pregunta que sigue en lógica es el contenido de esas evaluaciones. Que yo conozca, no existe una normativa o documento escrito que explique los criterios que siguieron la OPE o la Unidad de Evaluación de DGPOLDE para seleccionar el programa anual de evaluaciones⁴. Como hipótesis, podría ser que se evalúa aquello que tiene cierto interés (subjetividad amplia) y se deja ser evaluado. Una propuesta sería seleccionar el objeto de evaluación en torno a tres criterios. En primer lugar, debería evaluarse aquello que tenga una mayor carga de ideología. Por ejemplo, los programas de género en desarrollo y las alianzas público-privadas están cargadas de *a priori* ideológicos (elijo a posta un ejemplo de “izquierdas” y otro de “derechas”, asumiendo la vaga terminología política). La ideología no es mentira. Lo que ocurre es que no es toda la verdad. Es más, oculta una parte de la verdad, no matiza, para captar adeptos a esas ideas e influir en el poder⁵. Por eso es un mundo cargado de ambigüedad, muy propicio para que las evaluaciones generen evidencias que desvelen lo que la ideología oculta. Contra la ideología, evidencia empírica. Como ejemplo, las evaluaciones llevadas a cabo en India sobre las consecuencias que tiene la reserva de puestos de gobierno local a mujeres, son un insumo muy valioso para tomar postura política sobre una cuestión nacional muy debatida. El resultado principal de evaluaciones como las de Chattopadhyay y Duflo (2004), Duflo y Topalova (2004) y Beaman et al. (2006) es que las políticas locales llevadas a cabo por las mujeres que gobiernan un distrito (*panchayat*) reservado, tienen un impacto y valoración más elevada en la vida de las mujeres que los distritos de control (gobiernos de varones).

Un segundo campo idóneo para las evaluaciones son intervenciones sobre las que existe discusión sobre los efectos que producen a corto, medio y largo plazo. Un ejemplo son las infraestructuras. Por un parte, conectar mercados y comunidades tiene efectos de externalidades positivas a medio plazo. Pero es necesario medirlas. Por otra parte,

⁴ Su redacción y publicidad puede ser una recomendación para la actual División de Evaluación.

⁵ La acepción que se mantiene aquí de ideología es la cercana a la Marx en *La ideología alemana* en la que denunciaba el enmascaramiento de la realidad social: “una clase social dominante oculta sus verdaderos propósitos mediante ideologías” tomado de Ferrater Mora (1991:1612). Existe acepciones de ideología casi opuestas, como la de Durkheim, quien sostenía que la ideología permitía mantener fuerte la cohesión de un grupo. Muy alejada de la acepción marxista es la que aparece en trabajos como el Thérien (2012:2) que cita el concepto de ideología de Manfred Steger (“sistemas integrales de creencias compuestos por patrones de ideas y reclamos de verdad”) para referirse nada menos que al paradigma de Naciones Unidas del desarrollo humano.

las intervenciones en infraestructuras tienen menor apoyo por parte de las ONGD que los “sectores sociales” (educación, salud, alimentación, saneamiento, agua) y en cambio gozan de la simpatía de las empresas. Como en el caso anterior, solo evaluando el coste-eficiencia de cada intervención y determinando qué agente es el que presenta ventaja comparativa se podrá avanzar en la controversia.

El tercer campo para evaluaciones útiles y potencialmente influyentes es el de las ventajas comparativas sectoriales y de cada actor. Pongamos por caso el agua, un sector sobre el que la CE ha apostado fuerte mediante la creación de un Fondo temático propio para el sector. ¿Tiene España ventaja comparativa en él? ¿Sobre qué otros donantes? ¿En qué países o zonas? ¿Bajo qué métodos de acometida o gestión del agua? ¿Es siempre mejor una gestión participativa de los usuarios, o conviene un comité de expertos, o un mix de ambos? ¿Quién genera un valor añadido más eficiente en los proyectos de agua, la AECID, las ONGD, las empresas privadas, alguna combinación de las anteriores? ¿Qué experiencias institucionales tiene la CE respecto a la gestión del agua con los socios: es mejor que la gestione el gobierno central o el local? ¿En qué circunstancias es mejor la involucración de los usuarios como auto-constructores y conservadores del sistema de agua? ¿Quién y cómo debe llevar agua en las situaciones de conflicto y estados frágiles? Apenas hay respuestas o evidencias a estas preguntas. Nótese que la orientación no es de una evaluación general (generalista) de cómo se ha gestionado el Fondo de Agua. Sino preguntas concretas que exigen diferentes metodologías de respuesta y que acentúan de forma variada el criterio de evaluación, dentro de los cinco “canónicos” del CAD. Algunas son preguntas de pertinencia, otras de eficiencia, otras de sostenibilidad o impacto. España necesita respuestas a preguntas de este tipo y no perderse entre informes finales que aseveren que lo prometido en el informe de planificación se llevó a cabo y se logran los resultados-productos justificando detalladamente el gasto. Esto es necesario pero insuficiente para poder crear una estrategia española de cooperación en agua basada en evidencias. Las evaluaciones estratégicas deben proporcionar información sobre qué priorizar dentro del sector, porque hay evidencia de que en eso existe un valor añadido diferencial respecto a otros donantes, agentes o métodos de trabajo.

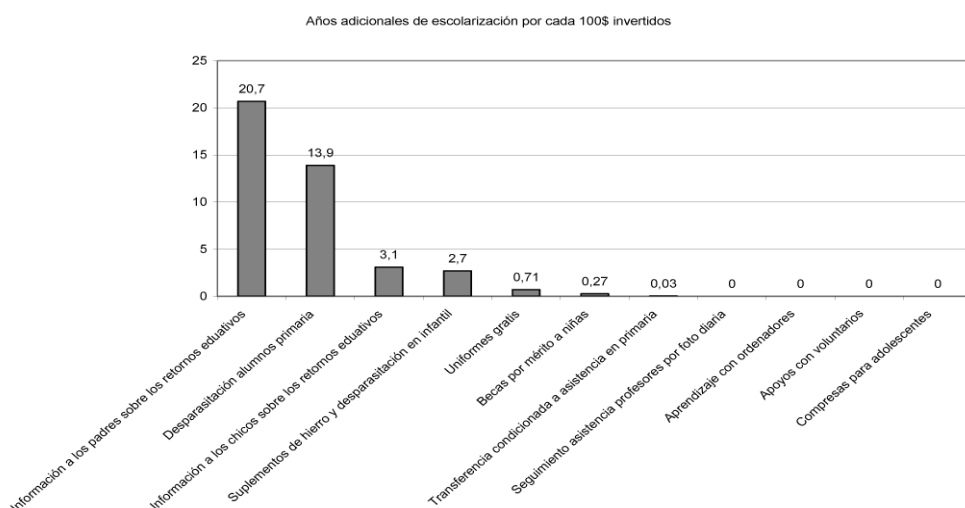
Las evaluaciones disponibles hasta la fecha suelen abordar de forma satisfactoria los criterios de eficacia y pertinencia. Mucho menos satisfactoria es la evidencia sobre la eficiencia. Apenas se evalúa la sostenibilidad de medio plazo. Y sobre las evaluaciones de impacto, sencillamente aun no existen, entendiéndolo por ellas las que abordan de forma seria la causalidad de los efectos medidos (cuantitativos) y explicados (cualitativos) de una intervención.

Un abordaje reciente de la eficiencia lo encontramos en el trabajo de Dhaliwal et al. (2011)⁶. En él se ofrece un marco de comparación de evaluaciones de impacto

⁶ Otro estudio en la misma línea es el de Wagstaff y Wang (2011) que aplican un método híbrido –cuantitativo- a la eficiencia de escuelas y hospitales en Estados Unidos, Vietnam y países de la OCDE.

educativas. Para posibilitar la comparación de estudios en diferentes países y periodos temporales, primero se elige una “unidad de comparación” (en su caso un año adicional de escolarización) y luego se comparan los costes totales unitarios, actualizados por el deflactor del PIB y reducidos a moneda común mediante los tipos de cambio. El estudio compara una docena de intervenciones publicadas que han ofrecido los suficientes datos para poder llevar a cabo el análisis coste-eficiente. La mayor utilidad para este tipo de estudios es que los *policy makers*, tanto del país socio como del donante, ya saben qué acción concreta ha tenido impacto y cuál ha sido el coste comparado. Las alternativas consideradas fueron: la transferencia condicionada en efectivo, la desparasitación de los alumnos, la mejora de salud mediante complementos de hierro, la información a los padres de los retornos que supone un año adicional de escolarización, la entrega gratuita de uniformes y becas. Los estudios cubrieron seis países en tres continentes. Quizá de forma sorprendente, y sobre todo que esto se desconocía antes de la evaluación, el mayor beneficio en términos de coste-eficiencia se logró en Madagascar con la información a los padres sobre los retornos que suponía educación adicional (20,7 años por cada 100 dólares invertidos). El valor varía en función de la tasa de descuento y tipo de cambio elegido, pero no el *ranking* entre las intervenciones evaluadas. Así se pueden tomar decisiones informadas por la evaluación y elegir. El proceso de aprendizaje alimenta la decisión política basada en la evidencia.

Gráfico 1. Coste-efectividad de programas para el incremento de la escolarización.

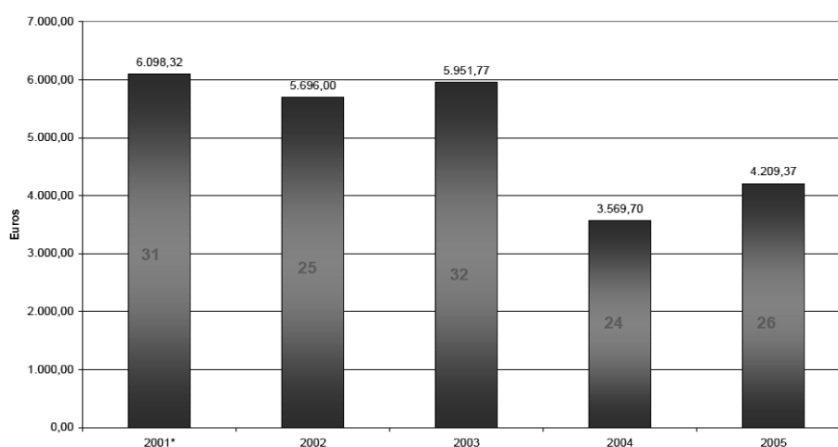


Nota: El país donde se realizó cada programa, por orden de coste de eficiencia fueron: Madagascar, Kenia, Rep. Dominicana, India, Kenia, México, India, India, India y Nepal. Los cuatro últimos programas (con valor 0) significa impacto estadísticamente no significativo al 90% de confianza.

Fuente: Dhaliwal et al. (2011).

Otro ejemplo de coste-eficiencia lo ofrece Larrú (Dtor) (2011). En una evaluación de proyectos con un componente de autoconstrucción de viviendas en Honduras, la información diacrónica contenida en las fuentes permitió el cálculo de los costes unitarios de cada vivienda en distintas comunidades y varios años. La información es comparable ya que siempre se construyó el mismo tipo de vivienda (unos 52 metros cuadrados), con los mismos materiales y misma técnica de construcción. Lo que varió fueron los destinatarios y lugares. Tomando la información contenida en los presupuestos de los informes finales, se calculó el coste unitario de cada vivienda. Las fuentes de variación del precio final, tomando como dato cierto el coste final reportado en el informe, son –en principio– exógenas. Los resultados se ofrecen en el gráfico 2.

Gráfico 2. Costes unitarios de viviendas homogéneas autoconstruidas en Honduras.



Nota: la cantidad dentro de cada barra es el número de viviendas construidas.
Fuente: Larrú (Dtor.) (2011) p.112.

La limitación temporal y el no ser este aspecto uno de los incluidos en los términos de referencia, impidió un análisis pormenorizado de las causas de esta evolución, pero las entrevistas realizadas arrojaron el tipo de cambio y la evolución del precio de los materiales como las variables explicativas más probables. El valor de traer este ejemplo aquí reside en que ya existe información en muchos proyectos de cooperación para el desarrollo que permitiría realizar análisis de coste-eficiencia transversales, siempre que se cumpla la condición de poder reducir las diferencias contextuales a una unidad común comparable. Seguramente no en todos los casos, pero es muy probable que se disponga de información suficiente para poder avanzar en el conocimiento de los análisis coste-eficiencia, si existe el interés y la voluntad política para ello.

Lograr comparaciones de coste-eficiencia de este tipo puede ser un aliciente grande para impulsar evaluaciones de suficiente calidad e interés político aunque deban someterse al tiempo largo que puede conllevar ejercicios como los comentados. Esta es la siguiente brecha que comentamos a continuación.

4. LA BRECHA DEL “TIMING” O DE OBTENER LA INFORMACIÓN A TIEMPO

Una de las críticas que se repiten con razón a algunas evaluaciones experimentales es que son extensivas en tiempo. Una evaluación de impacto experimental, por ejemplo de los efectos de un nuevo método educativo, puede llevar un mínimo de dos años, entre la línea de base, la aplicación del “tratamiento”, la recogida de información en el grupo aplicado y el de control y el análisis de la información. Si lo que se desea es conocer los efectos en el tiempo, no es difícil consumir hasta cuatro o cinco años. Esta longitud temporal está muy alejada de las necesidades e incentivos del tomador de decisión que es sometido a prueba de elecciones cada cuatro años. Por eso es necesario que las evaluaciones de impacto de los programas piloto se consensúen y sean parte de la política de Estado que tenga continuidad con independencia de quien esté en el poder.

En el caso de la CE, bajo los anteriores modelos de gestión (OPE y DGPOLDE), el plazo teórico de cada evaluación promovida rondaba el año, pero el ciclo real se alargaba por múltiples motivos, como la elaboración participativa de los TdR, las interrupciones por cambio político del alto cargo, la resolución del concurso público, la estancia en el terreno, la redacción y aprobación final del informe. Al final, cada evaluación, especialmente en la etapa reciente desde 2005, en la que han mejorado la calidad de los informes, su proceso se ha extendido mucho en el tiempo.

De forma análoga puede ocurrir con las evaluaciones de los convenios con ONGD de AECID. Aunque son evaluaciones intermedias, la experiencia dice que no siempre se logra hacer transcurrido el tiempo adecuado para poder obtener aprendizajes relevantes. Otra de las críticas que expresan los promotores de estas evaluaciones es que los consultores que realizan evaluaciones externas tienden a pasar poco tiempo en el terreno. Quizá por los costes que supone la estancia fuera, pero también porque el calendario al que deben someterse no les permite una exploración más larga⁷.

Una corriente que está ganando aprecio entre las evaluaciones de acción humanitaria es precisamente las evaluaciones “just in time” o en tiempo real, dado lo particular del contexto en que se realizan y la urgencia de la información para tomar decisiones que salven vidas.

⁷ Sobre estas limitaciones véase Larrú y Méndez (2011).

5. LA BRECHA DE LA DIFUSIÓN

Aunque se logre obtener información a tiempo, si una evaluación no es difundida y publicada, pierde en transparencia ciudadana y en potencia para hacer avanzar el conocimiento y la calidad de las intervenciones de la CE. Ya hemos comentado la distancia entre el Informe de la Evaluación 2009 de DGPOLDE que estimó en unas 400 las evaluaciones realizadas desde 2005 y la treintena de informes disponibles en la página web del MAEC. Donde más pérdida de capacidad se ha producido es probablemente en las evaluaciones promovidas por la AECID, que no dispone hasta la fecha de ningún sitio web donde poder consultar los informes. Al ser financiados con fondos públicos, no parece de recibo que los informes no cumplan con las características de bien público que tiene toda investigación evaluativa, además de la falta de transparencia que eso supone.

Pero además de la publicación (la electrónica apenas tiene coste económico), debe hacerse la difusión activa de las conclusiones, recomendaciones y metodología empleada en cada evaluación. Durante la legislatura de 2005-2008 hubo dos presentaciones públicas de las evaluaciones promovidas por la DGPOLDE. Esas Jornadas públicas supusieron la oportunidad de reunir a la comunidad evaluadora en cooperación para el desarrollo, para poder comentar los métodos y hallazgos obtenidos en las evaluaciones presentadas. Es una lástima que esa buena práctica no haya tenido continuidad con periodicidad anual.

Conviene también recordar que la difusión no se limita a “colgar” el informe en la web institucional del promotor. Como señala Feinstein (2002) el uso que se dé a una evaluación es función de la relevancia y diseminación que se haga de ella. La relevancia depende de la oportunidad (el *timing* político comentado en la anterior brecha) y credibilidad del informe fruto de su metodología. Mientras que la diseminación depende de las presentaciones que se hagan y los medios de comunicación que se utilicen. Sobre las presentaciones, empiezan a abundar los “talleres” de presentación de conclusiones a los distintos involucrados, especialmente a aquellos a quienes se dirigen las recomendaciones. Sobre los medios de comunicación, aun hay espacio de crecimiento y creatividad para usar medios audiovisuales, redes sociales, presentaciones informales, además del informe escrito y publicado. Resúmenes para distintos grupos de agentes involucrados es una buena práctica que debe extenderse en la cooperación para el desarrollo. A modo de ejemplo, puede verse en Larrú (Dtor.) (2011:11) cómo presentaron en forma gráfica las principales conclusiones y retos de futuro que habían identificado en cada comunidad en la que habían estado evaluando. Es un pequeño símbolo, que quiere poner a los beneficiarios si no en el centro, sí en una zona de protagonismo evaluativo. No solo por el efecto empoderante que tiene una evaluación participada, sino porque los usuarios merecen algo más que ser informantes y participantes en los grupos de discusión, sin que luego se les dé ninguna retroalimentación o información sobre la utilidad real que ha tenido esa evaluación. Al ser sistemáticamente reducidos a informantes, y no obtener ningún retorno de la evaluación,

puede suceder que comunidades sobre las que ya “han caído” varias evaluaciones, sean cada vez más escépticos y reticentes a participar con interés.

6. LA BRECHA DEL SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE MEJORA

Sin un cumplimiento de las recomendaciones mediante un plan de mejora realista y concreto, el gasto en evaluación no se traduce en inversión. La evaluación no termina con el informe. De alguna manera empieza con él. También es cierto que para elaborar un plan de mejora eficiente, las recomendaciones deben redactarse concretando a quién van dirigidas, cuál es el cambio concreto que ese departamento o puesto de trabajo debe hacer, qué medios necesita para llevarla a buen fin y qué tiempo se estima adecuado para que dicho cambio se implemente. A menudo las recomendaciones no se ofrecen así, sino que se listan generalidades que pierden valor.

Un modelo interesante de proceder con los planes de mejora es el de EuropeAid mediante la “Ficha contradictoria” o matriz de recomendaciones en las que en una columna se expresa la recomendación, en otra las alegaciones realizadas por el agente involucrado en esa recomendación y se deja una tercera columna en blanco a ser cubierta transcurrido un año. Si ese plan de mejora se firma y se hace público, los ciudadanos e investigadores ganan en transparencia y se puede dictaminar si una evaluación ha traído cambios concretos en la política pública evaluada o no. Esta práctica podría ser implementada por la División de Evaluación. De nuevo, no es costosa en términos económicos, aunque pueda considerarse comprometida en términos políticos. Pero también revela el compromiso con la evaluación del *policymaker*, tal como enfatizamos en la primera brecha. Hasta la fecha, no existe información del seguimiento de las evaluaciones publicadas, con lo que es difícil valorar hasta qué punto esas evaluaciones han sido útiles en la introducción de mejoras de calidad de la política de cooperación al desarrollo o, por el contrario, se han limitado a informes que han quedado en las estanterías o las páginas web sin mayor trascendencia. A la posible falta de voluntad y compromiso político, puede añadirse el cambio de personal en los puestos directivos y que el nuevo decisor no se sienta comprometido con la evaluación promovida por su antecesor. Por decirlo en de forma breve, un informe de alta calidad técnica no asegura una evaluación útil. Sin cambios atribuibles al ejercicio evaluativo, no es posible discriminar entre evaluaciones “justificativas” de lo realizado (que como mucho son ejercicios de rendición de cuentas) a evaluaciones “influyentes” que generan mejoras atribuibles en la política pública evaluada.

A menudo la influencia práctica se asocia a la independencia del evaluador. Discutimos esta cuestión en la siguiente brecha.

7. LA BRECHA DE LA INDEPENDENCIA (SIN AISLAMIENTO)

A menudo se identifica de forma poco reflexiva que la independencia de una evaluación se garantiza con externalizar al equipo evaluador. Esto supone negar la posibilidad de auto-evaluaciones y evaluaciones internas que sean independientes. Y el juicio no es correcto. Por una parte no existe la independencia pura. Todo evaluador es “dependiente” de su experiencia concreta, su forma mental, su formación, su identificación o simpatía con una metodología u otra, su conocimiento y pericia en el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas, el salario a percibir o su ideología. Nadie es la “pura independencia”, como nadie es pura objetividad. El conocimiento evaluativo es subjetivo, no como sinónimo de incorrecto, sino como procedente de un sujeto, que como humano, interpreta al conocer. La psicología experimental, la gestáltica y la sociología muestran con suficiente evidencia que la epistemología humana está siempre mediada. Percibimos no la realidad “pura” o extrínseca, sino mediante construcción de figuras de conciencia que son significativas. Quien haya hecho o analizado una entrevista (basta una periodística) se da cuenta de la existencia de sesgos, manipulaciones, preguntas que inducen la respuesta, etc. Todo eso es inevitable en la construcción del conocimiento humano y la evaluación no se libra de ello. Es más, lo incorpora e incluso lo hace explícito al considerar el contexto como una parte relevante (y mucho) de la evaluación. Tal como pone de manifiesto Bustelo (1999), al contrario de la investigación científica que trata de aislarlo, la evaluación emite juicios de valor contextualizados.

Existe, pues, la opción de autoevaluaciones creíbles y útiles y un ejemplo de ello pueden ser las del Banco Mundial. En esta institución, todos los proyectos incorporan autoevaluaciones que posteriormente son revisadas por el Grupo de Evaluación Independiente que selecciona una muestra al azar. Quizá la existencia de este precedente pueda servir para comenzar a pensar en la introducción de un sistema de autoevaluación que permita conocer el propio juicio del personal de AECID o de las agencias descentralizadas de desarrollo. No como un simple ejercicio de retórica, ya que esas autoevaluaciones serán revisadas posteriormente (al menos algunas de ellas seleccionadas al azar). De alguna manera esto ya se hace, cuando se pide a las ONGD que elaboren los informes finales en los que autojustifican lo realizado y gastado. ¿Por qué no extender esta práctica al personal de AECID?

Este sería un primer paso en el que el seguimiento de las intervenciones y la evaluación ex –ante (que debería incluir el diseño de la evaluación ex –post para concretar la información a levantar durante la ejecución), estaría incardinado dentro de la propia AECID y no externalizado en la extinta DGPOLDE. El actual rediseño de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Cooperación, con la desaparición de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la creación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo con rango de Subsecretaría, puede ayudar a este cambio (MHAP 2011). La idea consiste en acercar la formulación y el seguimiento

de las intervenciones de la Cooperación Oficial a su agencia ejecutora, la AECID, que es sometida a cierto ejercicio de evaluación con cada renovación del contrato de gestión.

De esta forma, la evaluación expost y de impacto podría estar encuadrada como una unidad de la AEVAL, al ser esta agencia la que tiene el mandato de velar por la calidad de las políticas y servicios públicos. Un traspaso de competencias, eso sí, con los medios suficientes (sobre todo de recursos humanos), podría incrementar la eficiencia tanto de la División de Evaluación forjada en la antigua DGPOLDE, como de la propia AEVAL que centralizaría los ejercicios evaluativos.

Adicionalmente a esta reestructuración orgánica, sería deseable que la evaluación formara parte de la agenda de la Comisión Sectorial y de los órganos consultivos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para garantizar la coherencia de políticas y eficacia de la ayuda española. Como hemos insistido desde el comienzo del artículo, sin peso político en las preguntas y promoción de las misiones, las evaluaciones no son influyentes.

Existen experiencias internacionales hasta cierto punto comparables como el caso de la CONEVAL Mexicana, la Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV) sueca o la recién creada Independent Commission on Aid Impact (ICAI) británica.

En el caso de la agencia sueca creada en enero de 2006, y bajo jurisdicción del Ministerio de Asuntos Exteriores, realiza y encarga evaluaciones de impacto y de resultados por propia iniciativa o en colaboración con otros socios (países receptores de ayuda sueca). Su visión es *evaluations that make a difference*, lo que revela un compromiso alto con la calidad y transparencia. En la actualidad está llevando a cabo entre una y tres evaluaciones estratégicas de la cooperación con los países socios (Zambia ha sido la primera en 2010) y evaluaciones temáticas en el ámbito de los derechos humanos y la democratización. Cada año publica los informes de evaluación y un resumen breve de un par de páginas en las que sintetiza los resultados, conclusiones y recomendaciones alcanzados, en una línea similar a lo que ha hecho desde 2005 DGPOLDE con los cuadrípticos de algunas de sus evaluaciones.

La Comisión Independiente sobre el Impacto de la Ayuda (ICAI) británica ha sido creada el 12 de mayo de 2011 con el propósito de evaluar el "impacto sostenido" (*effectiveness* en su propio lenguaje) y la "eficiencia" (*value for money*) de la cooperación británica (ICAI 2011). Sus principios de funcionamiento son: I) establecer un juicio claro sobre si la intervención planificada –basada en la teoría del cambio– ha tenido el impacto intencionado; II) mostrar si la intervención ha sido ejecutada con buena gobernanza y gestión; III) juzgar si la intervención evaluada ha tenido un impacto transformativo en la vida de los beneficiarios intencionados y es transparente y mostrable (*accountable*); IV) evaluar si la intervención incorpora aprendizajes para futuras acciones.

Aunque la iniciativa de la ICAI ha sido alabada por investigadores y observadores académicos, también se ha mostrado preocupación para que su independencia no suponga un aislamiento del conjunto del sistema británico de ayuda (White 2011; Piccioto 2011; Evans 2011). Esta recomendación es directamente extrapolable a la propuesta de traslado de la División de Evaluación desde la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo a la AEVAL. Para que las evaluaciones sean realmente inductoras de cambio, no basta con asegurar una independencia *de iure*, sino que la ejecución *de facto* debe ser independiente. Pero las recomendaciones se hacen para ser introducidas dentro del sistema de ayuda e implementadas por personas pertenecientes a ese sistema. Sin apropiación de las recomendaciones, la independencia de un equipo externo de evaluadores puede ganar credibilidad técnica, pero tiene una utilidad limitada, sobre todo utilidad política.

Credibilidad y utilidad son las dos cualidades sobresalientes en la evaluación. La credibilidad remite directamente a la metodología empleada para responder a la pregunta (o preguntas, pero nunca deben ser excesivas) evaluativa. La siguiente brecha aborda precisamente la cuestión metodológica.

8. LA BATALLA DE LAS METODOLOGÍAS

La disciplina de la evaluación ha sido siempre multidisciplinar. Eso ha afectado a los tres niveles del conocimiento en los se puede clasificar el campo evaluativo: el método, la valoración y el uso (Alkin 2012). Alkin clasifica a diversos autores en un “árbol del conocimiento” dividido en esas tres ramas, visualizando la diversidad –e incluso la confrontación- entre los autores norteamericanos. El árbol se nutre de tres raíces: la rendición social de cuentas, la investigación social y la epistemología. Tanto las tres raíces como las tres grandes ramas están sujetas a la postura ideológica del evaluador, del promotor y del receptor de la valoración hecha en la evaluación. A fin de cuentas, evaluar es juzgar y eso siempre tiene consecuencias políticas (Bustelo 1999).

Piccioto (2011b) ejemplifica la diversidad de posturas en la disciplina aplicándolo a la cuestión de si la evaluación es una profesión o no y al mismo concepto de evaluación. Si para Rossi et al. (2004) la evaluación es “la aplicación sistemática, rigurosa y meticulosa de métodos científicos para valorar el diseño, la implementación, la mejora o efectos de una actividad o programa”, para Cronbach et al (1980) el evaluador es un “simple educador cuyo éxito se juzga en función de lo que otros aprenden” del ejercicio evaluativo. Chelimsky y Shadish (1997) enfatizan las características “normativas, proactivas y socialmente útiles de la triple dimensión de la rendición de cuentas, creación y diseminación de conocimiento y desarrolladora (*developmental*) de las instituciones y capacidades organizacionales. Por último, Scriven (1991) entiende la evaluación como “el proceso de asignar el mérito y valor de las cosas, o el resultado de este proceso”. Todas estas definiciones difieren de la canónica y descriptiva definición del CAD, asumida por la cooperación española, que

establece que evaluar es asignar el valor de los diseños, implementación y efectos de una intervención de desarrollo, que valora en función de los cinco criterios canónicos.

Si la concepción de qué es (o debe ser) una evaluación difiere, es fácil suponer que los métodos a emplear sean también diversos. En el campo concreto de la economía del desarrollo, ha surgido un *revival* de la falsa confrontación entre métodos cuantitativos y cualitativos a raíz de las evaluaciones de impacto experimentales o aleatorizadas. La confrontación comenzó a raíz de la publicación del informe *When We Ever Learn?* (Savedoff et al. 2006) que cuestionó la validez de los juicios de impacto de la mayoría de las evaluaciones revisadas por no contar con un método realmente capaz de responder al contrafactual (qué hubiera pasado si no se hubiera intervenido). De esta forma, el criterio de impacto fue evolucionando de la concepción generalista del CAD a la de “medición del efecto neto” de una intervención (Larrú 2007, 2010). La metodología experimental con el uso de asignación aleatoria de participantes elegibles que reciben un potencial beneficio (grupo de tratamiento) y los que no (grupo de control) se convirtió en lo que Leonhardt (2008) calificó como la vuelta a la relevancia de la economía del desarrollo. La polémica llega a su culmen cuando la *Education Sciences Reform Act* estadounidense crea el *Institute of Education Sciences* dentro del departamento de estado de educación, con la misión de proveer evidencia rigurosa para guiar la política educativa (Oxman et al. 2010). El Instituto decide financiar solo evaluaciones experimentales, lo que deja fuera del campo de la relevancia y credibilidad al resto de metodologías no experimentales. Esta decisión está detrás de la contestación institucional que publicó la Asociación Europea de Evaluación (EES 2007) defendiendo la pluralidad metodológica y la validez de las evaluaciones no experimentales. Posturas conciliadoras y de matizaciones, así como de las debilidades de las evaluaciones experimentales han proliferado desde entonces (véase por ejemplo White 2010; Rodrik 2008; Rao 2008; Deaton 2006, 2010). El *evidence movement* se ha ido consolidando dentro del campo científico evaluativo (Foss & Rieper 2009) y ya no se identifica evaluación de impacto con método experimental (White 2007, 2009, 2010; NONIE 2009). De todos modos, Banerjee y Duflo (2011) mantienen como denuncia que las decisiones de asignación de ayuda al desarrollo se toman en función de tres criterios: ideología, ignorancia e inercia. Estas tres “i” están detrás de la falta de consenso científico (y político) sobre la eficacia de la ayuda. Si los recursos se asignan por criterios ideológicos y el impacto que tengan las intervenciones no va a ser relevante para posteriores asignaciones porque limitan la discrecionalidad política, es explicable que las certezas sobre la eficacia micro de la ayuda en términos de reducción de pobreza multidimensional siga siendo escasa. Es necesario dirigirse hacia un sistema en el que la evidencia sobre los resultados concretos de las intervenciones de desarrollo tenga mayor peso. Frente a la ideología, nada mejor que la evidencia empírica. Frente a la inercia, nada mejor que los resultados para poder orientar cada vez mejor los recursos. Frente a la ignorancia, nada mejor que evaluaciones rigurosas. El rigor no es sirviente de la econometría o de las técnicas cuantitativas, despreciando lo cualitativo o asimilándolo a opinático (frente a lo cuantitativo que sería “científico”). Algunos autores econometristas son capaces de hacer

ver las limitaciones de sus herramientas (Imbens & Wooldridge 2008; Angrist & Pischke 2010) e insisten en no dejarse llevar por cierto “camelo” (*con out*) econométrico y mejorar constantemente el diseño de la evaluación. White (2010) insiste en que toda evaluación debe estar basada en una buena teoría de programa que argumente el cambio esperado. La tradición de evaluación naturalista (Guba y Lincoln 1994) ha puesto de manifiesto lo erróneo de hacer competir a paradigmas que son realmente complementarios. Sin significado cualitativo, el valor del dato cuantitativo es irrelevante, al igual que saber la cuantía de los cambios es el primer paso para establecer hipótesis cualitativas que deben ser respondidas usando técnicas cualitativas y participativas.

Por último, conviene señalar que tras la errónea identificación del rigor con lo cuantitativo o la calidad con lo experimental, puede esconderse un elemento clave en las evaluaciones: el empoderamiento que puede (debe) tener la misión de campo para los usuarios. Si evaluar es solo medir y establecer modelos matemáticos complejos tras un lenguaje técnico que excluye a los no iniciados, entonces quedan fuera dos de los colectivos clave en la utilidad de las evaluaciones: los “tratados” (y controlados) participantes de la intervención y los tomadores de decisión (políticos) ignorantes del lenguaje técnico. Si un informe de evaluación es tan “técnico” que no se entiende, será irrelevante y no introducirá incentivos para el cambio político. Pero ¿qué otra finalidad primaria tiene la evaluación sino precisamente generar cambios para mejorar la gestión de políticas públicas?

En resumen, la política siempre está plagada de ideología. Esta ideología se traslada a la evaluación desde la selección de lo que se evalúa, a las metodologías que se usan y las que se ignoran. Nadie está libre de la ideología, por supuesto ni los evaluadores. Por eso es importante unir la medición de los resultados (“los números cantan” decimos en castellano), con la historia que da sentido a ese dato. Cantidad y calidad son los dos baremos de la calidad de una evaluación. Es verdad que lo cualitativo ha predominado en las evaluaciones de la CE. Pero tampoco hay que obsesionarse con la medición si no se es capaz de contextualizarla. Quien mejor une contexto, medición y narrativa de lo acontecido es precisamente la evaluación. Esto exige una formación amplísima para el evaluador (teórica -no solo en el campo de ciencias sociales sino de epistemología y teoría de la argumentación- y práctica) que se relativiza en parte con la formación de equipos evaluativos multidisciplinares que se complementan en la formación y habilidades. Pero también es una llamada a la humildad y honestidad de lo que se está en condiciones de saber y lo que actualmente supera el estado de la ciencia y el arte. Políticamente, reconocer esta amenaza ideológica y caminar para cerrar esta brecha, es esencial si hay voluntad de que las evaluaciones pasen de ser ejercicios de gastos retóricos a inversiones influyentes. Esta línea de propuestas normativas (las recomendaciones propias de la disciplina evaluativa) es lo que desarrollo en la siguiente sección a modo de recopilación.

9. CERRANDO LAS BRECHAS: RECOMENDACIONES FINALES

En este apartado se resumen algunas propuestas que la CE debería hacer para avanzar en la utilidad y credibilidad de sus evaluaciones⁸. Se agrupan en cinco recomendaciones.

La primera es promover evaluaciones que se basen en una pregunta evaluativa de interés y sobre la que exista margen de influencia. Es decir, eludir las evaluaciones “completas” que quieren saberlo todo sin un análisis detenido de su evaluabilidad y de lo que luego se puede hacer –políticamente– con las recomendaciones recibidas. Por ejemplo, con la estructura operativa e informativa actual no es posible responder al impacto que ha tenido la CE sobre los ODM en un determinado país. Simplemente, la pregunta supera al método posible. En el otro extremo están las evaluaciones “obvias” que repiten los informes finales sin añadir más que comentarios de impresiones recogidas por los evaluadores en sus entrevistas a “actores clave”. Un aspecto estrechamente relacionado con esta “obviedad” es la obligatoriedad de la evaluación. Por una parte, que las evaluaciones sean obligatorias (como en el caso de los convenios ONGD-AECID, por ejemplo) aumenta el control y la rendición de cuentas. Pero es muy posible que la obligatoriedad reduzca el incentivo a aprender y a tomar decisiones de cambio basadas en evidencias. Sin querer cambiar, no se cambia, por mucha evaluación obligada que deba reportarse. La evaluación se limitará a eso: un reporte, no una experiencia estratégica de cambio. Y para querer cambiar hace falta valentía y humildad al reconocer que no se hace todo bien, y también eliminar la amenaza de que la financiación y el trato futuro van a estar condicionados a los resultados de la evaluación. Eso genera barreras y defensas más que una actitud proactiva y cooperativa durante la evaluación.

La Cooperación Española debe encontrar un equilibrio entre evaluaciones “sesgadas” hacia la rendición de cuentas, sesgadas hacia la medición de resultados e impactos, y sesgadas hacia la toma de decisiones estratégicas u operativas. Los tres “sesgos” coinciden con los tres fines canónicos de la evaluación y tienen en la discrecionalidad política un enemigo común.

La segunda recomendación se centra en la estructura de incentivos que rodea a las evaluaciones. Existen múltiples razones para evaluar y la CE debería conjugar, al menos, las siguientes: i) evaluar por amor (o valor) al trabajo bien hecho (hasta un tomador de decisiones puede querer saber si su trabajo-gestión de recursos públicos es de calidad, apreciado por conjunto de agentes involucrados); ii) por eficiencia política e interés propio, al difundir entre sus votantes y miembros de partidos de la oposición, los cambios (y resultados) atribuibles a su gestión; iii) por coherencia con el fin último de la CE que es la reducción de la pobreza y rendición de cuentas (más allá de la numérica)

⁸ Un desarrollo de algunas de estas lo expongo en Larrú (2011).

a los pobres, tomados como sujetos a los que la evaluación –bien hecha- empoderará de forma privilegiada; iv) por eficiencia económica al obtener información sobre lo que funciona –y expandir- y no funciona (recortar). La reducción presupuestaria a la que se ha visto obligada la CE desde 2009 no se ha podido hacer basada en evidencias evaluadas. ¿Sobre qué criterios se ha hecho? Quizá una mezcla de ideología, inercia e ignorancia. La evaluación es un instrumento privilegiado de desideologización, innovación y aprendizaje. Esta segunda recomendación genera un corolario: la Educación para el Desarrollo, la presión política y la sensibilización ciudadana deben nutrirse de buenos informes de evaluación.

La tercera recomendación es de orden organizativo o “arquitectónico” de la ayuda española. El liderazgo político que se necesita para ir cerrando las brechas expuestas aquí debería venir de la propia SECII. Si, por ejemplo, el Secretario General o el propio Ministro de Exteriores realmente quieren saber la calidad de la CE para tomar decisiones basadas en la evidencia, es posible que los cuerpos y miembros de los demás Ministerios (representados en la Comisión Interterritorial) y de las Administraciones Descentralizadas (representados en la Comisión Interterritorial) trasladen ese interés “hacia abajo” y la calidad de las evaluaciones aumente. En este sentido, sería positivo que existiera un enlace fuerte e influyente entre la División de Evaluación y el Consejo de Cooperación, ya esté ubicada dentro de la propia SECIPI o se haya externalizado en la AEVAL como aquí se sugiere. Además, el papel que juegan tanto la Comisión del Congreso como el propio Consejo de Cooperación debería aumentar, tanto emitiendo dictámenes en torno a la calidad (utilidad y credibilidad) de las recomendaciones surgidas en cada evaluación, como en el seguimiento del cumplimiento de los Planes de Mejora. Por supuesto, todos esos dictámenes serán públicos.

La cuarta recomendación enlaza precisamente con ese incremento de la transparencia. Todos los documentos evaluativos deben ser públicos en un sitio web centralizado (lo natural es la propia División de Evaluación de la SECIPI tal como recoge el RD 342/2012): los términos de referencia, las resoluciones de las licitaciones, los informes, varios tipos de resúmenes ejecutivos, hojas breves de lecciones aprendidas sectoriales y/o geográficas, los planes de mejora, su seguimiento y las metaevaluaciones de los informes. Se seguirá así el uso de EuropeAid y aumentará la dimensión de las evaluaciones españolas como bienes públicos globales, al estar al alcance de cualquier agente interesado.

La quinta y última recomendación es un recordatorio de que la absorción de conocimiento y la gestión del cambio son limitadas y –en muchos casos- lentas. No podemos pasar “de cero a cien” en un par de años, inundando la CE de informes evaluativos. Ya se ha llamado la atención sobre el bajo valor añadido que pueden tener 400 evaluaciones detectadas por la extinta DGPOLDE no publicadas. Evaluar más, sin orden, generará mayor confusión. Quizá un gran cambio estratégico por legislatura (si es de calado) sea suficiente, dada la realidad actual de la CE. Pero nada impide aprender de

las evaluaciones de los demás, siempre que el personal técnico tenga estabilidad, pues el conocimiento incorporado en los recursos humanos concreta el existente en otros formatos (escritos, visuales, informales, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL (2008) "Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo", Agencia Española de Evaluación. Madrid.
- ALKIN, M.C. (2012) *Evaluation roots. A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences*. 2nd Edition. SAGE Publications. Thousand Oaks, CA.
- ANGRIST, J. & PISCHKE, J. (2010) "The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con Out of Econometrics", *Journal of Economics Perspectives* 24(2), 3-30.
- BANERJEE, A.V. & DUFLO, E. (2007) "The Economic Lives of the Poor", *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 141-167.
- BANERJEE, A. & DUFLO, E. (2008) "Mandated Empowerment. Handing Antipoverty Policy Back to the Poor", *Annals of the New York Academy of Sciences* 1136 (1), 333-341.
- BANERJEE, A.V. & DUFLO, E. (2011) *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Public Affairs. New York.
- BEAMAN, L.; E. DUFLO; R. PANDE, & P. TOPALOVA (2006) "Women Politicians, Gender Bias, and Policy-making in Rural India", UNICEF World's Children 2007 Background Paper. TE OF
- BUSTELO, M. (1999) "Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas". *Revista española de Desarrollo y Cooperación* 4, 9-29.
- BUSTELO, M. (2006) "The Potential Role of Standards and Guidelines in the Development of an Evaluation Culture in Spain", *Evaluation* 12(4) 437-453.
- CHATTOPADHYAY, R. & DUFLO, E. (2004) "Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India." *Econometrica*, 72(5), 1409-1443.
- CHELIMSKY, E. & SHADISH, W.R. (1997) *Evaluation for 21st Century. A Handbook*. Thousand Oaks, CA. Sage.
- CRONBACH, L.J. et al. (1980) *Towards Reform of Program Evaluation*. San Francisco, CA. Jossey-Bass.
- DEATON, A. (2006) "Evidence-based aid must not become the latest in a long string of development fads", *Boston Review* 31 (4).
- DEATON, A. (2010) "Instruments, Randomization and Learning about Development", *Journal of Economic Literature* 48(2), 424-455.
- DHALIWAL, I.; E. DUFLO; R. GLENNISTER & C. TULLOCH (2011) "Comparative Cost-Effectiveness Analysis to Inform Policy in Developing Countries: A General Framework with Applications for Education", *J-PAL Working Paper*.
- DUFLO, E. & TOPALOVA, T. (2004) *Unappreciated Service: Performance, Perceptions, and Women Leaders in India*, J-PAL Working Paper.

- EVANS, A. (2011) "Top tips for the UK's Independent Commission on Aid Impact (ICAI)", blog post Tuesday May 10, http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/05/10/Independent_Commission_for_Aid_Impact_ICAI_top_tips_success_Alison_Evans.aspx
- FEINSTEIN, O. (2002) "Use of Evaluations and the Evaluation of their Use", *Evaluation* 8(4), 433-439.
- FEINSTEIN, O. y ZAPICO-GOÑI, E. (2010) "Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain", *World Bank ECD Working Paper Series* 22.
- FERNÁNDEZ-RAMÍREZ, B. y REBOLLOSO, E. (2006) "Evaluation in Spain", *Journal of Multi-Disciplinary Evaluation* 3(5) 134-152.
- FERRATER MORA, J. (1991) *Diccionario de Filosofía*. Círculo de Lectores. Barcelona.
- FOSS HANSEN, H. & RIEPER, O. (2009) "The Evidence Movement. The Development and Consequences of Methodologies in Review Practices", *Evaluation* 15(2), 141-163.
- GUBA, E.G. y LINCOLN, Y.S. (1994) "Competing Paradigms in Qualitative Research". DENZIN, N.K y LINCOLN, Y.S. *Handbook of Qualitative Research*. Sage. Thousand Oaks. 105-117.
- ICAI (2011) "ICAI's Approach to Effectiveness and Value for Money". Report 1. Independent Commission for Aid Impact. London. November.
- IMBENS, G. & WOOLDRIDGE, J. (2008) "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation", *NBER WP* 14251.
- LARRÚ, J.M. (2007) "La Evaluación de Impacto: ¿qué es, cómo se mide y qué está aportando en la Cooperación al Desarrollo", *Colección Escuela Diplomática* N°12, 109-133.
- LARRÚ, J.M. (2010) "Algunas cuestiones conceptuales y metodológicas en torno a la evaluación de impacto", *Revista E-valoración* 11, 20-31.
- LARRÚ, J.M. (2011) "Evaluaciones en la cooperación para el desarrollo: promesas y amenazas", *Nombres Propios*, Fundación CEALCI. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPJLLarru1109.pdf>
- LARRÚ, J.M. y MÉNDEZ, M. (2011) "La utilidad de las evaluaciones en las ONGD españolas: un estudio sobre la convocatoria de convenios AECID 2006 y 2007. VII Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación. Sevilla 26-28 de octubre.
- LARRÚ, J.M. (Dtor.) (2011) *Evaluación sobre la estrategia de intervención en el departamento de Santa Bárbara (Honduras) 2001-2008*. Red Universitaria de Investigación en Cooperación, Madrid. Colección Evaluaciones Red N°2. Publicación electrónica. [http://www.reduniversitaria.es/evaluaciones/HONDURAS\[documento%20completo\].pdf](http://www.reduniversitaria.es/evaluaciones/HONDURAS[documento%20completo].pdf)
- LEONHARDT, D. (2008) "Making Economics Relevant Again", *New York Times*, feb, 20.
- MAE (1998) *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. MAE-SECIPI. Madrid.

- MAEC (2010) La Evaluación en la Cooperación Española. Informe Anual 2009. MAEC-SECI-DGPOLDE. Madrid.
- MHAP (2011) Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE 315 de 31 de diciembre.
- NONIE (2009) *Impact Evaluations and Development. NONIE Guidance on Impact Evaluation*. Frans Leeuw & Jos Vaessen (authors). The Network of Networks on Impact Evaluation, Washington.
- OXMAN, A. et al (2010) "A framework for mandatory impact evaluation to ensure well informed public policy decisions", *The Lancet* 375(1), 427-431.
- PICCIOTO, R. (2011) "Memorandum on the Evaluation of UK Aid", in House of Lords, *Select Committee on Economic Affairs. The Economic Impact and Effectiveness of Development Aid. Oral and Written Evidence*. Pags.184-188. 14 July. <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/DevelopmentAid/DevAidEvidenceVol.pdf>
- PICCIOTO, R. (2011b) "The Logic of Evaluation Professionalism", *Evaluation* 17(2), 165-180.
- RAO, V. (2008) "El valor de la evaluación interdisciplinar: el análisis de programas de desarrollo basados en la comunidad", en MONTALVO, J.G. (ed.) *El análisis experimental de la ayuda al desarrollo. La evaluación de lo que funciona y lo que no funciona*. Fundación BBVA. Madrid. Cap 5, 129-145.
- RAVALLION, M. (2011) "Knowledgeable Bankers? The Demand for Research in World Bank Operations", *World Bank Policy Research Working Paper* 5892.
- RODRIK, D. (2008) "The New Development Economics: We Shall Experiment, But How Shall We Learn?", paper for Brookings Global Economy and Development Conference: "What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small", 29-30 may.
- SAVEDOFF, W.; R. LEVINE & N. BIRDSALL (2006) "When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation", Report of the Evaluation Gap Working Group. Center for Global Development, may.
- SCRIVEN, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park. CA. Sage.
- THÉRIEN, J-P- (2012) "The United Nations and Human Development: From Ideology to Global Policies", *Global Policy* 3(1), 1-12.
- WAGSTAFF, A. & WANG, C.L. (2011) "An Hybrid Approach to Efficiency Measurement with Empirical Illustrations from Education and Health" *World Bank Policy Research Working Paper* 5751.
- WHITE, H. (2007) "Evaluating Aid Impact: Approaches and Findings", in LAHIRI, S. (2007) *Theory and Practice of Foreign Aid*. Elsevier. Amsterdam. Chapter 12, pp.187-209.
- WHITE, H. (2009) "Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice", *Journal of Development Effectiveness* 1(3), 271-284.

- WHITE, H. (2010) "A Contribution to Current Debates in Impact Evaluation" *Evaluation*, Vol. 16, No. 2, 153-164
- WHITE, H. (2011) "New UK watchdog to improve aid impact", 3ie Howard White's blog. <http://www.3ieimpact.org/news.html?id=77>

José Manuel Morales González
morales.josemanuel@hotmail.com
Julián Torres Fernández
julian.torres.f@gmail.com

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA
Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA
THE MEASUREMENT OF POVERTY
AND SOCIAL EXCLUSION IN EU

José Manuel Morales González, doctor en Medicina y Especialista en Medicina Preventiva y Salud Pública. Experto en Epidemiología Social. Responsable del Área de Estudios y Formación en los ámbitos de los Servicios Sociales de Atención Primaria y de la Inclusión Social, en el marco de la cooperación técnica entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas, de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Es autor de publicaciones a nivel nacional e internacional de estudios en epidemiología social y calidad de vida en bienestar infantil, personas mayores, y personas con discapacidad.

Julián Torres Fernández, diplomado en Estadística. Responsable de la Sección de apoyo al Área de Estudios y Formación en los ámbitos de los Servicios Sociales de Atención Primaria y de la Inclusión Social, para el análisis de los indicadores de evaluación en el marco de la cooperación técnica entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas, de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

RESUMEN

Uno de los cinco objetivos operativos de la estrategia Europea 2020 está relacionado con la promoción de la inclusión social, sacando al menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social. La medición de este quinto objetivo europeo se ha denominado “Riesgo de pobreza o exclusión social” (AROPE), agregando las personas con una o más de tres condiciones: i) umbral de pobreza, ii) privación material e iii) intensidad laboral. La privación material y la intensidad laboral de los hogares ofrecen más información del fenómeno de la exclusión social, no reflejada por la distribución de los ingresos. El presente artículo quiere situar la medición de este indicador dentro de los objetivos de crecimiento y empleo de la Unión Europea establecido en el año 2010, y mostrar a los profesionales interesados en la inclusión social cómo se establece el seguimiento de los objetivos europeos.

SUMMARY

One of the five headline targets of the Europe 2020 strategy is related to the promotion of social inclusion, lifting at least 20 million people out of poverty and social exclusion by 2020. The measurement of this fifth European target is called “At-risk of poverty or social exclusion” (AROPE), aggregating people with one or more of three conditions: i) poverty threshold, ii) material deprivation and iii) work intensity. Material deprivation and work intensity of the households offer additional information on the social exclusion phenomenon, not reflected by the income distribution. This article aims to place the measurement of this indicator within the objectives of growth and employment in the European Union established in 2010, and to show the professionals interested in social inclusion how to set the tracking for the European targets.

PALABRAS CLAVES

Estrategia Europea 2020. Integración Social. Pobreza. Exclusión Social. Medición. Indicadores.

KEY WORDS

Europe 2020 Strategy. Social Integration. Poverty. Social Exclusion. Measurement. Indicators.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN AL OBJETIVO EUROPEO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL
2. LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 Y SUS INDICADORES EUROPEOS
3. LA MEDICIÓN DEL OBJETIVO EUROPEO “REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL” Y SUS COMPONENTES ANALÍTICOS
4. ¿EL NUEVO FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN LABORAL?: LOS TRABAJADORES POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA POBREZA
5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿EN CUÁNTO NOS ESTAMOS ALEJANDO DEL COMPROMISO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA O LA EXCLUSIÓN SOCIAL?
6. ANEXO ESTADÍSTICO

1. INTRODUCCIÓN AL OBJETIVO EUROPEO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La nueva Estrategia Europea 2020 (EU2020) compromete a todos los Estados Miembro (EE.MM.) de la Unión Europea (UE) en cinco objetivos consensuados para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador durante esta década (Comisión Europa, 2010a). Los cinco objetivos tienen cuantificada la meta a alcanzar en 2020, estableciendo en el ámbito de la integración social de su población una apuesta decidida en la reducción significativa de la pobreza y la exclusión social, de modo que ha cuantificado la cuota de población que corresponde a cada uno de los EE.MM. de la UE para la contribución al objetivo europeo de sacar de esta situación al menos a 20 millones de personas.

“La Comisión propone para la UE cinco objetivos cuantificables para 2020 que marcarán la pauta del proceso y se traducirán en objetivos nacionales: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. Estos objetivos representan la dirección que debemos tomar e indican que podemos medir nuestro éxito.”

“El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos”

EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM(2010) 2020

Además, los nuevos desafíos para las reformas necesarias en la UE requieren de una fuerte coordinación de las políticas económicas junto con las políticas nacionales de empleo. El Consejo Europeo, de acuerdo con el articulado del Tratado de Lisboa¹, ha definido diez directrices integradas (seis de índole económica y cuatro relacionadas con el empleo) que marcan en cada uno de los EEMM sus propios Programas Nacionales de Reformas (Comisión Europea, 2010b)

La Directriz Integrada décima, denominada específicamente como medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el marco de las políticas europeas de empleo, está en concordancia con el quinto objetivo de integración social de la EU2020. Por ello, el Programa Nacional de Reformas (PNR) de España, determinado en 2011, se comprometió entre 2009 y 2019 a una contribución como cuota poblacional entre 1,4 y 1,5 millones de personas menos en riesgo de pobreza o exclusión social (Programa Nacional de Reformas, 2011)

“...las directrices para las políticas económicas y de empleo se presentan como dos instrumentos jurídicos diferentes, aunque conectados intrínsecamente:

- Una Recomendación del Consejo sobre directrices generales para la política económica de los Estados miembros y de la Unión – Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020.
- Una Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros – Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020.

Estas directrices, aplicadas mediante los instrumentos jurídicos mencionados más arriba, constituyen conjuntamente las Directrices Integradas para la aplicación de la Estrategia Europa 2020.”

EUROPE 2020. Integrated guidelines EUROPEAN COMMISSION for the economic and employment policies of the Member States. {COM(2010) 193 final}

El presente artículo pretende no solo la divulgación de los nuevos indicadores consensuados en la UE para la medición de la pobreza o la exclusión social entre los profesionales que trabajan en los ámbitos de la política social, sino que también se propone su explicación en el marco de medición de los progresos alcanzados en la reducción de este determinante estructural, más aún en un momento de crisis económica como el actual. Para ello, nuestra consideración de explicar los indicadores en base a los actuales objetivos de la estrategia europea, junto con una consideración final a modo

¹ “El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea declara que los Estados miembros considerarán sus políticas económicas y el fomento del empleo como cuestiones de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo. En dos artículos distintos prevé que el Consejo adoptará orientaciones generales para la política económica (artículo 121) y orientaciones para la política de empleo (artículo 148), especificando que esta última debe ser coherente con la primera” (Comisión Europea COM(2010) 193 final)

de conclusión de cómo nos estamos alejando del objetivo de integración social dada la situación presente. Siendo el objetivo principal la exposición de los actuales componentes analíticos del nuevo indicador para la medición de la pobreza o la exclusión social, y su cuantificación agregada para el cumplimiento del correspondiente objetivo europeo, y seguimiento respecto a la décima directriz integrada de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2. LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 Y SUS INDICADORES EUROPEOS

La actual Estrategia Europea 2020 contempla la cuantificación de los siguientes cinco objetivos prioritarios²:

- **En materia de Empleo**, alcanzar una tasa de empleo del 75% de las personas entre 20 y 64 años.
- **En I+D**, alcanzar en el conjunto de la UE una inversión del 3% del PIB, tanto pública como privada.
- **Respecto al Cambio Climático y Energía**, la reducción en un 20% respecto a 1990 de las emisiones de gases de efecto invernadero (o un 30% si se dan las condiciones), así como alcanzar un 20% de energías renovables y un aumento del 20% de la eficiencia energética.
- **En materia de Educación**, reducir la tasa de abandono escolar prematuro por debajo del 10%, y conseguir que el 40% de las personas entre 30 y 34 años de edad completen los estudios de nivel terciario.
- **Respecto a la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social**, reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

De estos cinco objetivos de la Estrategia Europea 2020 para el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, tres de ellos (empleo, educación y reducción de la pobreza) están íntimamente relacionados con la inclusión social, y consta de cuatro indicadores principales:

² Consultar en http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_es.htm

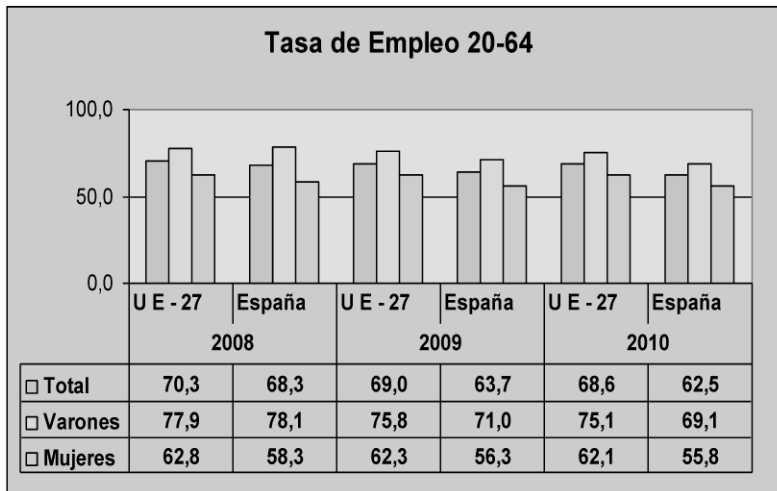
OBJETIVO DIANA ("Headline targets")	Indicadores
El 75 % de la población entre 20-64 años debería estar empleada	EMPLEO1. Tasa de Empleo entre 20-64 años según sexo
El porcentaje de abandono escolar prematuro debería estar por debajo del 10%, y al menos el 40% entre 30-34 años deberían haber completado la educación terciaria o equivalente.	EDUCA1. Abandono escolar prematuro según sexo EDUCA2. Educación Terciaria entre 30-34 años según sexo
Reducción de la pobreza en 20 millones de personas menos en situación de pobreza o exclusión social.	POBREZA1. Riesgo de pobreza o exclusión social (AROE): unión de los tres siguientes sub-indicadores. POBREZA1.1. Pobreza relativa después de las transferencias sociales (AROP) POBREZA 1.2. Privación material severa POBREZA 1.3. Hogares con muy baja intensidad laboral

Tomado de Eurostat: Estrategia Europea 2020 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)

Debemos considerar la importancia de los objetivos específicos de empleo y de educación en la promoción de la inclusión social aunque se determinen como objetivos propios separados de la reducción de la pobreza o la exclusión social. Los indicadores mostrados en las tres gráficas contiguas constituyen componentes esenciales en la inclusión social, en la medida que son determinantes estructurales de la exclusión social:

- La creación de empleo, alcanzando la tasa establecida en el 75% de la población entre 20 y 64 años como objetivo europeo (figura 1) (en el caso del PNR español se ha determinado alcanzar el 74%, y un específico 68,5% para la población femenina en ese tramo de edad).
- El incremento del capital humano (figura 2 y 3) medido tanto en la disminución del abandono escolar prematuro (la meta española es alcanzar su disminución al 15%) y el incremento de la población con educación terciaria (la meta española está situada en el 44% frente al 40% que se indica de meta europea).

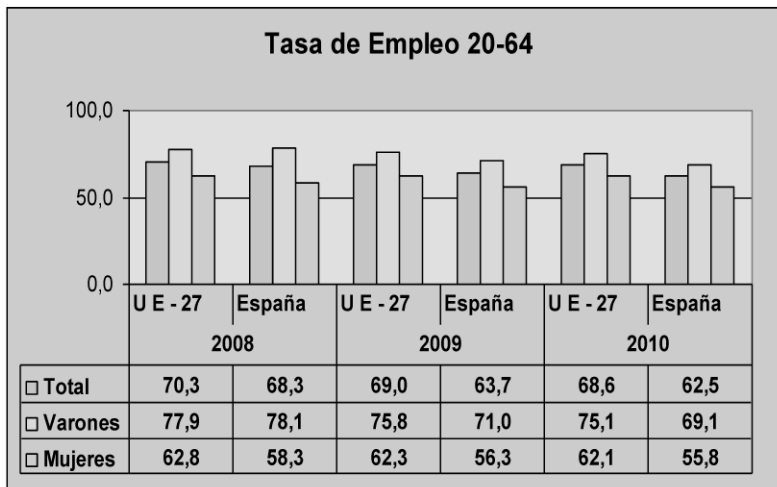
Figura 1. Tasa de empleo entre 20 y 64 años



Fuente: Eurostat; Última actualización

08.02.12; Extracción: 09.02.12

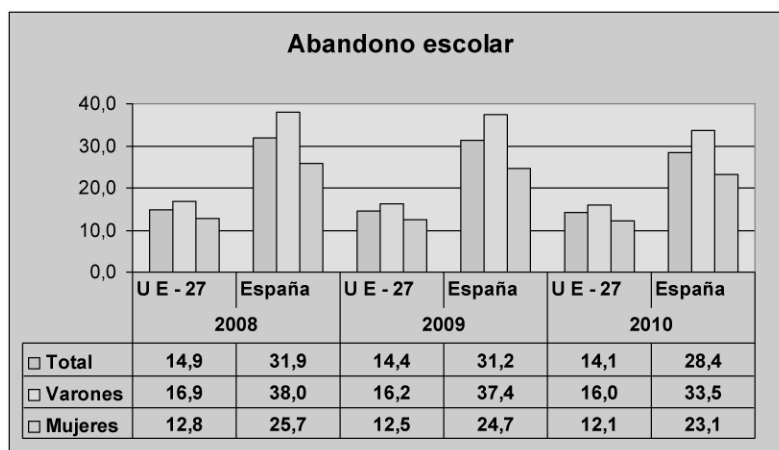
Figura 2. Porcentaje de personas con nivel educativo terciario



Fuente: Eurostat; Última actualización

1.02.12; Extracción: 9.02.12

Figura 3. Tasa de Abandono Escolar Prematuro



Fuente: Eurostat; Última actualización

1.02.12; Extracción: 9.02.12

3. LA MEDICIÓN DEL OBJETIVO EUROPEO “REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL” Y SUS COMPONENTES ANALÍTICOS

En la década de la anterior estrategia, se ha estado utilizando de manera estandarizada en todos los EEMM el indicador primario de “tasa de riesgo de pobreza relativa” obtenido desde la actual Encuesta Europea de Condiciones de Vida³ (EU-SILC como acrónimo del inglés y ECV como operación estadística española del Instituto Nacional de Estadística). Este indicador estructural, basado en la distribución de los ingresos netos de los hogares⁴, determina como “umbral de la pobreza” aquella cuantía de la renta por persona equivalente del hogar del 60% de la renta mediana. Para ello, utiliza la distribución de de la renta equivalente o renta ajustada por una escala que tiene en cuenta el tamaño y la presencia de menores en el hogar (Vallcorba et al, 2009). Los ingresos por unidad de consumo del hogar se calculan para tener en cuenta economías de escala en los hogares. Se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de

³ La Encuesta Europea de Condiciones de Vida es una operación estadística anual dirigida a hogares que se realiza en todos los países de la Unión Europea. Se trata de una estadística armonizada que está respaldada por el Reglamento (CE) Nº 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003 relativo a las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida. El objetivo principal de la encuesta es proporcionar información sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social en todos los EE.MM. También proporciona información longitudinal ya que es una encuesta panel en la que las personas entrevistadas colaboran cuatro años seguidos. De esta forma se puede conocer la evolución de las variables investigadas a lo largo del tiempo.

⁴ Son los ingresos netos percibidos durante el año anterior al de la entrevista por todos los miembros del hogar. Estos ingresos se componen de los ingresos del trabajo por cuenta ajena, beneficios / pérdidas del trabajo por cuenta propia, prestaciones sociales, rentas procedentes de esquemas privados de pensiones no relacionados con el trabajo, rentas del capital y de la propiedad, transferencias entre otros hogares, ingresos percibidos por menores y el resultado de la declaración por el IRPF.

unidades de consumo. Estas se calculan utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

CÁLCULO DE UMBRAL DE POBREZA ECONÓMICA

“El valor del umbral de pobreza, expresado como ingreso total del hogar, depende del tamaño del hogar y de las edades de sus miembros, es decir, del número de unidades de consumo. En la encuesta de 2011, se obtiene multiplicando 7.533,3 por el número de unidades de consumo del hogar. Por ejemplo, para un hogar de un adulto el umbral es de 7.533,3 euros, para un hogar de dos adultos es de 11.300 euros (ó 5.650,0 euros por persona), para un hogar de dos adultos y un menor de 14 años es de 13.560,0 euros (ó 4.520,0 euros por persona), para un hogar de dos adultos y dos menores de 14 años es de 15.820,0 euros (ó 3.955,0 euros por persona)”

Nota metodológica del INE

<http://www.ine.es/prensa/np680.pdf>

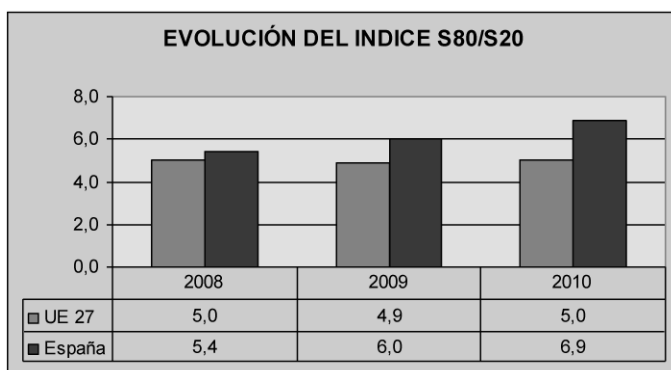
El uso de diferentes umbrales para medir este concepto de pobreza monetaria relativa (la UE además del consenso establecido para el uso de umbral en el 60%, muestra resultados de tasa de pobreza relativa para los umbrales del 40%, 50% y 70%), se complementa con el estudio de la desigualdad en la distribución de la renta. En los trabajos de la Comisión los indicadores más utilizados han sido la relación entre percentiles “S80/S20” (figura 4) (basado en la denominada “razón de Kuznets”) y el tradicional “Índice de Gini” (figura 5) (basado en la denominada “curva de Lorenz”). Ambos son índices de desigualdad que son utilizados desde diferentes ámbitos de manera tradicional en las distribuciones de las poblaciones y los hogares (Martín-Guzman et al, 1996; Cantó et al, 2000).

El indicador S80/S20 mide la razón entre los ingresos totales del 20% de las personas con ingresos más elevados (percentil 80 o quintil superior en la distribución de la renta) y los ingresos totales del 20% de la población con menores ingresos (percentil 20 o quintil inferior). Este indicador se ha definido como el indicador estructural de desigualdad económica y su utilización como medidor social fue consensuado desde los principios de la Estrategia de Lisboa en 2001 en el conjunto de los denominados indicadores de Laeken⁵. En el anexo se desglosa además los datos de desigualdad social S80/S20 según género y grupos de edad (Tabla A1).

⁵ Consultar conclusiones de Laeken en 2001. Disponible en: http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf

El índice de Gini es la medida tradicional para determinar el grado de concentración de una distribución sin tener que considerar diferentes puntos de corte respecto a los percentiles. Este índice es muy utilizado para analizar el grado de inequidad en la distribución de los ingresos, pero es un índice empleado en cualquier medición en la distribución poblacional. Mide la relación entre las partes acumulativas de la población distribuida según su renta y las partes acumulativas del total de su renta. Su valor estará entre 0, cuando todas las personas tienen los mismos ingresos (perfecta igualdad), y 1, si todo el ingreso nacional está en manos de una única persona y los demás no tienen ninguna renta (perfecta desigualdad). Cuanto más próximo a 1 sea el coeficiente de Gini, mayor será la concentración de la renta, en tanto que cuanto más próximo a 0 se encuentre más equitativa será la distribución del ingreso en el ámbito territorial considerado.

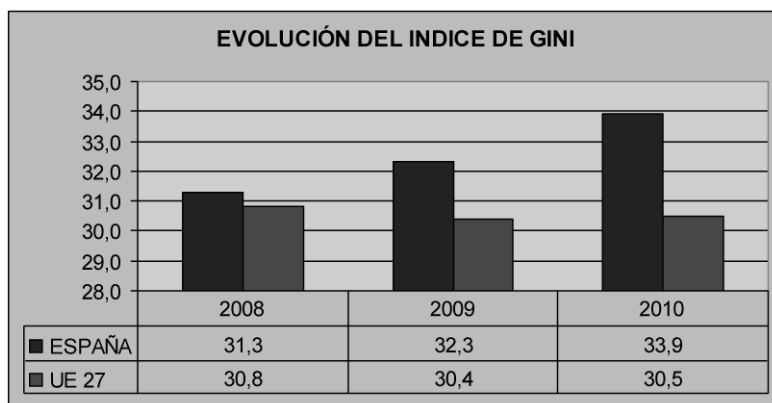
Figura 4. Índice S80/S20



Fuente: Eurostat; Última actualización

15.05.12; Extracción: 22.05.12

Figura 5. Índice de Gini



Fuente: Eurostat; Última actualización

15.05.12; Extracción: 22.05.12

Los indicadores de desigualdad y de pobreza monetaria se limitan a analizar la dimensión económica dentro de las condiciones de vida de los hogares. Obvian otros componentes que, asociados a esta, condicionan las situaciones de exclusión social (García et al, 2001; Toharia et al, 2007). Podemos, según nuestro conocimiento, considerar que las últimas encuestas poblacionales realizadas por FOESSA constituyen un intento válido y fiable para medir con un índice sintético la realidad multidimensional del fenómeno de la pobreza y la exclusión social, y además un ejemplo de aplicación práctica (más aún cercano a nuestra realidad social) más allá de construcciones teóricas de análisis de los componentes de la pobreza (FOESSA, 2008, 2012). Ahora bien, estos últimos informes de FOESSA también han evidenciado la dificultad de utilizar las actuales operaciones estadísticas oficiales para la elaboración de un indicador global de pobreza y exclusión social, más aún todavía ante la necesidad de emplear una fuente estadística consensuada y reglamentada en la UE (García et al, 2008).

Por todo ello, y considerando la disponibilidad de la ECV como operación estadística europea, en los grupos técnicos de la Comisión Europea se ha definido la medición del objetivo europeo bajo dos componentes más, junto con la pobreza económica: una muy baja integración laboral medida por la intensidad laboral de los miembros del hogar en edad de trabajar, y una situación precaria del hogar medida a través de un número determinado de componentes de privación material. Estos componentes ya habían sido considerados con anterioridad en la última revisión de indicadores para la inclusión social, por una parte como un indicador a definir en el número de componentes de privación de bienes y servicios, y por otra como una variable de desagregación de la pobreza relativa según la intensidad laboral de los miembros del hogar (Social Protection Comittee, 2009). Las tres dimensiones: económica, laboral y material se construyen en un valor agregado de la población que se encuentra en una o más de estas tres situaciones.

Este indicador corresponde a la suma de las personas que se encuentran en alguna de las situaciones descritas en el apartado anterior. Las personas solo se cuentan una vez, incluso si están presentes en varios de los siguientes sub-indicadores definidos a continuación:

Indicador Pobreza 1.1) Tasa de riesgo de pobreza relativa: Porcentaje de personas en riesgo de pobreza relativa considerando aquellas que viven en hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo del umbral de pobreza (umbral del 60% de la mediana de ingresos).

Indicador Pobreza 1.2) Tasa de privación material severa: Porcentaje de personas cuyas condiciones de vida se ven seriamente afectadas por falta de recursos y que sufren de privación en al menos 4 de 9 situaciones estandarizadas en la Unión Europea.

Indicador Pobreza 1.3) Tasa de muy baja intensidad laboral: Porcentaje de personas en edad laboral que viven en hogares con nulo o bajo nivel de empleo, considerando su potencial intensidad laboral menor o igual a 0,2 (menos del 20% de su total potencial laboral) a lo largo de un año completo.

El Consejo Europeo respaldó la cuantificación de los objetivos, incluido el referido a la reducción de la pobreza y de la integración social, y pidió a los estados miembro que los tradujeran a objetivos nacionales. También respaldó la propuesta del Comité de Protección Social, aprobada en el Consejo de la Unión Europea (Empleo, política social, sanidad y consumidores –EPSCO) de 7 de junio de 2010 de adoptar tres indicadores específicos para definir el número de **personas en riesgo de pobreza o de exclusión social (acrónimo en inglés- AROPE - At Risk of Poverty or Exclusion)**

Estos tres indicadores a su vez, pueden combinarse entre sí para aportarnos información sobre la cuantificación y caracterización de la población en cualquiera de las posibles combinaciones entre estos tres sub-componentes. Esto es, qué población está en una sola de las circunstancias (tiene privación material pero no pobreza económica y no exclusión laboral o tiene pobreza económica pero no tiene privación material ni exclusión laboral, etc.), cuál tiene dos de las tres circunstancias reflejadas o cuál tiene las tres a la vez. En el anexo se muestra una tabla (tabla A2) con todos los grupos de población de acuerdo con las combinaciones posibles respecto a los sub-componentes del indicador, cuantificando el porcentaje y el número de personas que se encuentran en cada una de las categorías.

Considerando este nuevo indicador agregado de “Riesgo de pobreza o exclusión social”, los datos para España supone un incremento porcentual de más de dos puntos: en 2008 nos situábamos en un 22,9% de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, alcanzando en 2010 (últimos datos disponibles con comparativa europea) el 25,5%. El mayor incremento que España está sufriendo se da de manera considerable en los tres componentes de este nuevo indicador europeo, dando lugar a un millón más de personas en esta situación de las existentes en 2009 cuando se planteó la estimación de la contribución de España para el PNR 2011. Hay que tener en cuenta que en valores absolutos supone casi la mitad del incremento que ha experimentado toda la UE-27 con un 23,4% de la media europea. Actualmente, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha incorporado ya en su página web⁶ la difusión del nuevo indicador europeo a nivel nacional y su desagregación territorial con los últimos datos definitivos relativos a 2011, y provisionales de 2012, que aunque solo debe considerarse como una cifra adelantada a nivel nacional, España refleja con este indicador un incremento provisional al 26,8% (Tabla 1). En el anexo estadístico como tabla A3 y A4 se muestra el indicador AROPE en su comparativa con la UE-27.

⁶ <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453&file=inebase&L=0>

Tabla 1. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión por grupos de edad

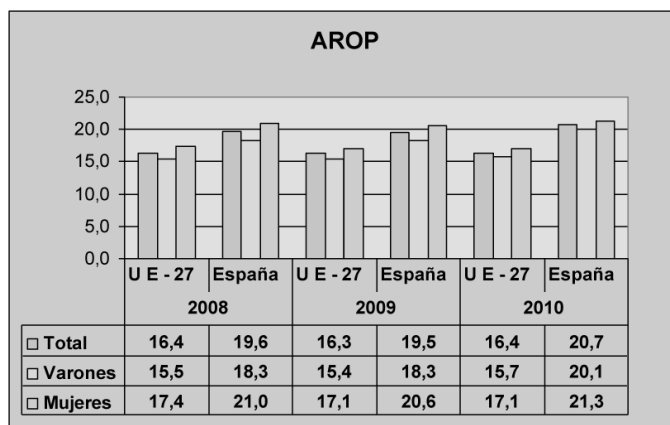
GENERO	EDAD / PERIODO	2009	2010	2011
TOTAL	Total	23,4	25,5	27,0
	Menos de 16 años	25,8	28,8	29,9
	de 16 a 64 años	22,1	25,5	27,4
	65 años y más	26,1	22,6	22,3
VARONES	Total	22,3	24,9	26,6
	Menos de 16 años	25,0	27,7	28,9
	de 16 a 64 años	21,3	25,1	27,2
	65 años y más	23,5	20,5	21,0
MUJERES	Total	24,4	26,1	27,3
	Menos de 16 años	26,6	29,9	31,0
	de 16 a 64 años	22,9	25,8	27,7
	65 años y más	28,0	24,1	23,3

Fuente: INE; Última actualización 05.11.12; Extracción: 05.11.12

3.1. Indicador Pobreza 1.1 Tasa de riesgo de pobreza

Comparando exclusivamente los datos correspondientes al indicador tradicional de “tasa de riesgo de pobreza”, España tendría en 2010 una población en riesgo de pobreza económica de casi 9,5 millones de personas frente a los 80,1 millón del conjunto de la UE-27. Además, los datos definitivos recientemente publicados por el INE para 2011 indican que ya solo este tradicional indicador de riesgo de pobreza alcanzó incluso un punto porcentual más situándose en el 21,8 % frente al 20,7% según datos definitivos con comparativa europea correspondientes a 2010 (figura 6). En la tabla A5 del anexo estadístico se muestran los datos poblacionales (en miles de personas) de España respecto al conjunto de la UE-27

Figura 6. Indicador 1.1: Tasa de riesgo de pobreza (AROP)



Fuente: Eurostat; Última actualización

17.01.12; Extracción: 22.05.12

España ha transmitido al Comité de Protección Social la necesidad de avanzar en la tasa de riesgo de pobreza relativa considerando el valor imputado de la vivienda en propiedad de acuerdo con el reglamento de la Estadística Europea EU-SILC⁷. En España, a diferencia de otras partes de la UE, debido al peso que tiene la vivienda en propiedad dentro de la renta de los hogares, también se calcula la tasa de pobreza incluyendo dentro de la renta del hogar el ahorro que correspondería a la cuantía equivalente a los precios del alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada (tabla 2). Esta imputación del valor de la vivienda en propiedad dentro del conjunto de la renta del hogar influye de manera determinante en la disminución de la tasa de pobreza que sufre España, pasando de un 21,78 en 2011 cuando no se tiene en cuenta el alquiler imputado a un 18,1 cuando se incluye el mismo como parte de la renta.

Tabla 2. Tasa de riesgo de pobreza con alquiler imputado

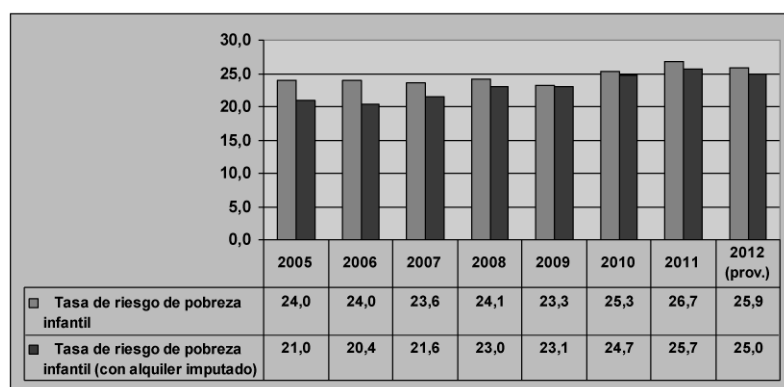
GENERO	Total			Hombres			Mujeres		
EDAD / PERIODO	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Total	16,1	17,1	18,1	15,8	17,1	18	16,4	17,2	18,3
Menos de 16 años	23,1	24,7	25,7	21,9	23,8	25	24,5	25,6	26,4
De 16 a 64 años	15,5	17,1	18,4	15,1	16,9	18,1	15,9	17,2	18,7
De 65 y más años	12	10,1	9,7	12,4	10,1	9,4	11,7	10,1	9,9

Fuente: INE; Última actualización 05.11.12; Extracción: 05.11.12

⁷ El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

En cambio, como puede observarse en la figura 7, la imputación de la vivienda en la renta tiene muy bajo impacto en las tasas de riesgo de pobreza de la población infantil más aún en los últimos años, mientras que la mayor reducción de estas tasas afectan a la población anciana, dado el peso de la vivienda en propiedad sin sobre-costes para dichos hogares.

Figura 7. Tasa de riesgo de pobreza infantil (con y sin alquiler imputado)



Fuente: INE; Última actualización: 05.11.12; Extracción: 05.11.12

El alquiler imputado como inclusión en la renta junto con otros componentes no monetarios que inciden en esta como son los pagos en especie de los trabajadores, los productos de autoconsumo y los planes privados de pensiones, ha establecido un debate interno en la UE por los cambios sustanciales que se producen en la situación de los países respecto a la media europea. Dicho debate se ha trasladado a Eurostat, y este ha elaborado diferentes documentos de trabajo mostrando la situación de los países respecto a sus estimaciones y métodos de imputación (Eurostat, 2010).

3.2. Indicador de pobreza 1.2. La privación material de los hogares

El único componente en que se sitúa mejor España en comparativa europea es en la privación material severa, aunque entre 2009 y 2010 se ha aumentado medio punto porcentual como consecuencia del empeoramiento de las condiciones financieras y materiales de los hogares españoles con la crisis económica. Los principales componentes que actualmente están acordados en la UE provienen de la respuesta de los adultos del hogar sobre su percepción en la capacidad que han tenido para afrontar gastos cotidianos como para tener un conjunto de bienes permanentes del hogar (ver figura 8 junto con tabla A6 y A7 del anexo estadístico). En el caso del indicador europeo de privación material severa se ha determinado en aquellos casos con al menos 4 cuestiones de privación respecto a un bloque definido de nueve situaciones.

COMPONENTES ANALIZADOS EN LA PRIVACIÓN MATERIAL

PRIVACIÓN 1. RETRASOS EN EL PAGO DEL ALQUILER O GASTO DE LA VIVIENDA (INCLUYE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS)

A continuación le voy a preguntar si en los últimos 12 meses el hogar ha tenido que hacer pagos de algunos conceptos y si ha tenido retrasos en alguno de esos pagos debido a dificultades económicas

PRIVACIÓN 2. TEMPERATURA DE LA VIVIENDA

Dígame si el hogar puede permitirse:

Mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos

PRIVACIÓN 3. PAGOS IMPREVISTOS

¿Cree que su hogar tiene capacidad para hacer frente a un gasto imprevisto de 550 euros (91.500 ptas.) con sus propios recursos?

PRIVACIÓN 4. ALIMENTOS BÁSICOS

Dígame si el hogar puede permitirse:

Una comida de carne, pollo o pescado (o equivalente para los vegetarianos), al menos cada dos días

PRIVACIÓN 5. VACACIONES

Dígame si el hogar puede permitirse:

Ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año

Preguntas de privación desde el número seis al nueve

Poder comprar los siguientes cuatro equipamientos del hogar

Para cada uno de los bienes que se relacionan a continuación, dígame si el hogar o alguno de sus miembros dispone de ellos, independientemente de que sean de su propiedad, alquilados o puestos a su disposición de cualquier otra forma: Se les pregunta si no disponen del él porque no pueden permitírselo

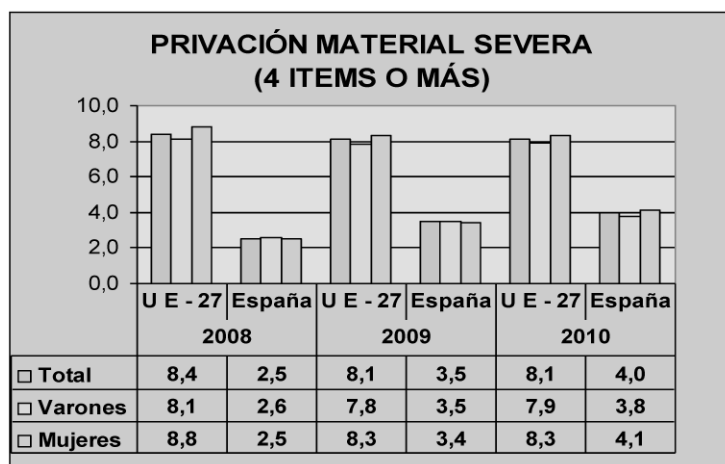
6) Coche

7) Lavadora

8) Televisor

9) Teléfono

Figura 8. Indicador 1.2: Privación material Severa (4 ítems o más de nueve)



Fuente: Eurostat; Última actualización

1.06.12; Extracción: 1.06.12

3.3. Indicador 1.3. La exclusión laboral de los miembros del hogar en edad de trabajar: el indicador de muy baja intensidad laboral del hogar

El tercero de los componentes del indicador evalúa las personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral, estimado según los adultos del hogar trabajando menos de un 20% de su potencial total de trabajo durante un año completo.

En la medición de este indicador, en consonancia con la Encuesta de Población Activa, se toma en consideración a todos los hogares que tienen miembros activos, esto es las personas de 16 o más años que en el período de referencia satisfacen las condiciones para ser incluidos entre las personas ocupadas o paradas, exceptuando así aquellos hogares en que todos sus miembros no trabajan y son menores de 18 años o que, teniendo entre 18 y 24 años, son inactivos (se excluye por tanto del denominador y del numerador a los estudiantes de entre 18 y 24 años que viven en hogares de solo estudiantes, a las personas que están viviendo en hogares colectivos, como residencias, pensiones, hospitales, instituciones religiosas, etc.)

La intensidad en el trabajo (WI) del hogar hace referencia al número de meses que todos los miembros del hogar en edad de trabajar, que no sean hijos dependientes, han estado trabajando durante el año de referencia, como proporción del número total de meses que teóricamente podrían haber trabajado. Así, la variable de intensidad en el trabajo del hogar asumirá valores entre 0 (hogares en los que ninguno de sus miembros haya trabajo en el año) y 1 (hogares en los que todos sus integrantes trabajaron durante

todos los meses del año). Por ejemplo, un hogar con tres integrantes en edad de trabajar, en el que dos de ellos trabajaron todo el año y el tercero lo hizo durante tres meses, tendrá un valor WI igual a 0,75. (Esa cifra surge de dividir el total de meses trabajados por los miembros del hogar ($27 = 12+12+3$) entre el número total de meses que teóricamente podrían trabajar ($36 = 12*3$))

Este indicador permite analizar el grado de vinculación que existe entre la intensidad en el trabajo del hogar, atendiendo al tiempo trabajado por sus integrantes a lo largo del año, y la tasa de riesgo de pobreza, considerando las diferencias que pudieran existir según edad, género y existencia o no de hijos dependientes a cargo. De esta manera, los cortes más habituales para el cálculo del indicador son los siguientes:

- $WI = 0$;
- $0 < WI \leq 0,5$;
- $0,5 < WI < 1$;
- $WI = 1$.

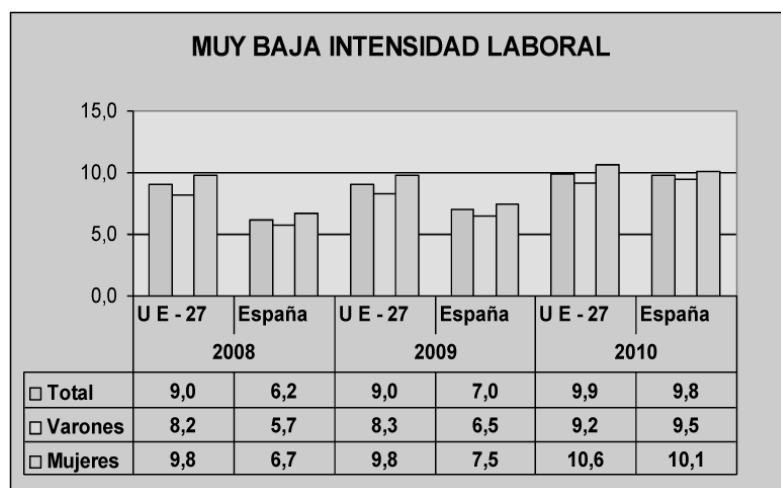
Considerando la Intensidad Laboral inferior a 0,2 en los hogares como un factor indicativo del riesgo de pobreza o exclusión de las personas que componen dicho hogar.

El cálculo del indicador según grupos de edades permite analizar por separado la situación de los niños y los adultos. En este último caso, el indicador deja de lado las edades más avanzadas, y se concentra en aquellos adultos que se encuentran en el tramo más intenso de su vida activa como trabajadores, entre 18 y 59 años (se toma como límite los 59 años a efectos de tener en cuenta las diferentes edades de retiro, legales o efectivas, de los distintos EE.MM).

El comportamiento de este indicador en España para las personas menores de 60 años ha sido negativo pasando de un 7,0 en 2009 a un 9,8 en 2010. Los valores de este indicador para el conjunto de la Unión Europea pasa de un 9.0 en 2009 a un 9,9 en 2010 (figura 9). Este mismo indicador según principales grupos de edad y sexo se muestran en la tabla 3

Tabla 3. Hogares con muy baja intensidad laboral según edad y sexo

ÁMBITO GEOGRÁFICO	SEXO	Total		Varones		Mujeres	
	EDAD / AÑO	2009	2010	2009	2010	2009	2010
ESPAÑA	Menos de 60 años	7,0	9,8	6,5	9,5	7,5	10,1
	Menos de 18 años	5,0	8,3	4,7	7,3	5,2	9,3
	De 18 a 59 años	7,6	10,3	7,0	10,2	8,2	10,4
UNIÓN EUROPEA	Menos de 60 años	9,0	10,0	8,3	9,3	9,8	10,7
	Menos de 18 años	8,0	9,1	8,0	9,1	8,0	9,2
	De 18 a 59 años	9,4	10,3	8,4	9,4	10,3	11,1

Figura 9. Indicador 1.3: Muy baja intensidad laboral ($\leq 0,20$).

Fuente: Eurostat; Última actualización

1.06.12; Extracción: 1.06.12

En los últimos años, y de acuerdo con la revisión de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea ha enfatizado el papel del empleo en la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. Sin adentrarnos en un debate de las políticas activas de empleo, que escapan al ámbito del presente artículo, la activación social por medio del empleo de las personas en edad de trabajar (principal denominador del indicador de muy baja intensidad laboral) se ha considerado siempre como un elemento importante de integración social. Ahora bien, para determinar su factor de inclusión social, las condiciones del mercado laboral deben garantizar la capacidad del empleo para sacar a las personas de una situación de pobreza o exclusión social. Por ello, los indicadores establecidos en Laeken contemplaban una realidad en la UE: unas elevadas cifras de trabajadores con ingresos por debajo del umbral establecido como pobreza relativa.

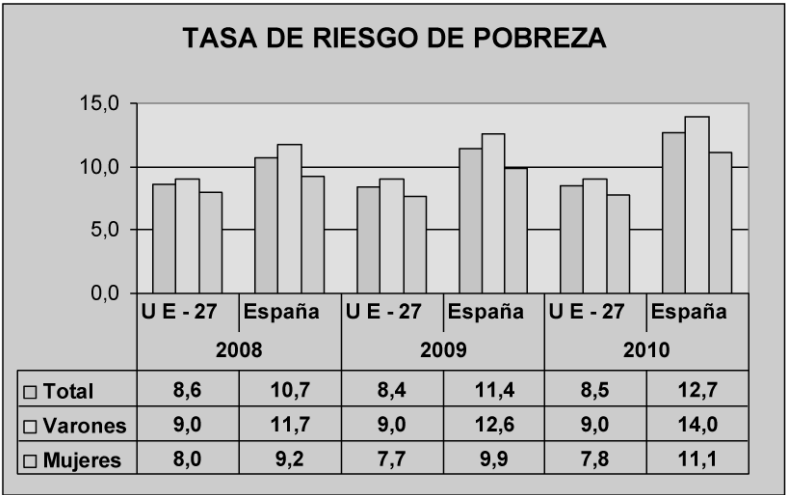
Hay que subrayar que el aumento del empleo no es sinónimo automático de reducción del riesgo de pobreza o, más en general, de mejora de la inclusión social, debido

a que pueden persistir problemas como la precariedad laboral, los empleos con bajos salarios, la temporalidad, problemas de calidad del empleo que dificulten la inclusión social y generando un colectivo poblacional en aumento denominado “Trabajadores Pobres”.

4. ¿EL NUEVO FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN LABORAL?: LOS TRABAJADORES POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA POBREZA

Junto a la tasa de personas que viven en hogares con baja intensidad laboral, debemos seguir considerando el indicador europeo denominado “trabajadores pobres” que considera las personas con empleo pero que su renta familiar se sitúa por debajo del “umbral de pobreza” (figura 10), por el cual España ha experimentado un incremento entre 2009 y 2010 mayor de un punto porcentual, con un mayor incremento porcentual en el grupo de edad 18-24 años pasando de un 11,9% en 2009 a un 14,3, y en la población ocupada de 65 o más años del 20,4 al 30,9, respectivamente (tabla A8).

Figura 10. Tasa de trabajadores en riesgo de pobreza



Fuente: Eurostat; Última actualización 28.02.12; Extracción: 6.03.12

En términos comparativos estamos en mejor situación cuando se analiza el tipo de contrato fijo pero su diferencia respecto a la tasa de pobreza en trabajadores con contrato temporal nos sitúa en el bloque de países de la media europea (tabla A9).

Si consideramos la evolución desde 2008, España sí ha reducido su tasa de pobreza en trabajadores considerando los meses trabajados en el año, de modo que aquellos que

no han completado los 12 meses del año ha disminuido de una tasa del 16% en 2008 a una tasa del 14,4 y el 14,3 en 2009 y 2010, respectivamente.

Tabla 4. Trabajadores pobres según meses trabajados

	MESES TRABAJADOS	2008	2009	2010
Unión Europea	Trabajando todo el año completo	8,0	8,0	8,1
	Trabajando menos del año completo	16,6	15,4	14,5
España	Trabajando todo el año completo	10,2	11,1	12,6
	Trabajando menos del año completo	16,1	14,6	14,2

Fuente: Eurostat; Última actualización

15.05.12; Extracción: 4.06.12

Un elemento fundamental a considerar en relación a los nuevos procesos de la exclusión laboral sería la situación del riesgo de pobreza según el tipo de hogar, ya que este tipo de análisis permite también determinar la necesidad de políticas orientadas a las familias según tenga o no hijos a cargo, y en concreto las familias monoparentales (tabla 5). Por ejemplo, considerando la dimensión de “trabajadores pobres”, en aquellos hogares con dos adultos o más con hijos a cargo se mantienen estables sus tasas (un escaso incremento de 0,6 puntos porcentuales entre 2009 y 2010) aunque eso sí muy por encima de la media europea (con un escaso 5,1%), mientras que el mayor incremento se ha establecido en los hogares monoparentales (de un 25,9% en 2009 a un 31,9% en 2010)

Tabla 5. Trabajadores pobres según tipos de hogar

	TIPO DE HOGAR	2008	2009	2010
Unión Europea	Total	16,5	16,3	16,4
	una persona sola	25,8	25,6	25
	una persona sola con hijos dependientes a cargo	35,6	34	36,8
	Dos o más adultos sin hijos dependientes	11,2	11	10,6
	Dos o más adultos con hijos dependientes	16,2	16,1	16,5
	Hogares sin hijos dependientes	15,1	14,9	14,5
	Hogares con hijos dependientes	17,8	17,6	18,2
España	Total	19,7	19,5	20,7
	una persona sola	31,4	30,8	25,7
	una persona sola con hijos dependientes a cargo	38,6	36,7	45,5
	Dos o más adultos sin hijos dependientes	15,2	15	16,2
	Dos o más adultos con hijos dependientes	21,3	21,2	22,9
	Hogares sin hijos dependientes	17,4	17,2	17,6
	Hogares con hijos dependientes	21,8	21,7	23,8

Fuente: Eurostat; Última actualización 24.05.12; Extracción: 4.06.12

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿EN CUÁNTO NOS ESTAMOS ALEJANDO DEL COMPROMISO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA O LA EXCLUSIÓN SOCIAL?

España se comprometió a una contribución en la reducción de la pobreza de 1,4 a 1,5 millones de personas respecto a los 20 millones de personas que debían salir del riesgo de pobreza o exclusión social en toda la UE entre 2009 y 2019 (Programa Nacional de Reformas, 2011 y 2012). Como se ha visto en las secciones anteriores, las cifras estimadas por Eurostat muestran que entre 2009 y 2010 se registró un incremento considerable del indicador, con un aumento de más de un millón de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Se trata de más de la mitad del incremento sufrido por toda la UE-27, donde el aumento ha sido algo inferior a dos millones de personas en esta situación. Dicho incremento, y más aún en el contexto económico español, está directamente relacionado con la actual paralización del crecimiento económico en la Unión Europea, lo que pone en duda la consecución de los objetivos de crecimiento de la economía, el empleo y la mejora de las condiciones de vida.

La desaceleración del crecimiento económico desde que se asumió ese compromiso y las perspectivas poco favorables para los años próximos dificultan considerablemente alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea 2020 de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y más concretamente, los progresos definidos por todos los Estados Miembros en materia de empleo, inclusión social y lucha contra la pobreza.

En el caso particular de la sociedad española, una nueva fase de recesión más profunda de la economía, con su traducción en la pérdida de empleos, hace todavía más difícil alcanzar dichas metas. Los datos publicados de las variaciones del PIB y de sus previsiones de crecimiento en el medio plazo dibujan un escenario económico poco optimista. La caída en el consumo de los hogares, la disminución de sus ingresos y la destrucción de empleo están causando un incremento del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Las cifras avanzadas por el INE del indicador europeo AROPE ofrecen para 2012 una estimación del riesgo de la pobreza y la exclusión social cercana al 27% de la población.

Es importante, por tanto, en este contexto poder contar con instrumentos de medición de la pobreza y la exclusión social que permitan un seguimiento actualizado y comparable de ambos fenómenos. Tal como se ha revisado en este trabajo, el esfuerzo de las instituciones europeas por avanzar en este ámbito ha dado forma a un nuevo sistema de indicadores que permiten esa monitorización con un índice que combina las tres dimensiones principales en la medición del riesgo de exclusión: la pobreza monetaria, la privación material y la intensidad laboral. El retrato que ofrece el análisis comparado de ese indicador deja pocas dudas de la posición desfavorable de España y del difícil horizonte que parece definirse para los próximos años, dadas las limitadas expectativas de mejora de la actividad económica y del empleo.

6. ANEXO ESTADÍSTICO

TABLA A1. S80/S20 Desigualdad en la distribución de la renta

Última actualización: 29.11.11;

Extracción: 29.11.11

Fuente: Eurostat

SEXO	AÑO	2008		2009		2010	
	EDAD	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA
Total	Total	5,0	5,4	4,9	6,0	5,0	6,9
	Menores de 65 años	5,1	5,6	5,1	6,4	5,2	7,5
	65 años o más	4,1	4,3	4,0	4,2	4,0	4,4
Varones	Total	5,0	5,4	4,9	6,0	5,0	7,0
	Menores de 65 años	5,1	5,5	5,1	6,3	5,3	7,6
	65 años o más	4,2	4,4	4,1	4,2	4,0	4,4
Mujeres	Total	4,9	5,5	4,9	6,0	4,9	6,7
	Menores de 65 años	5,1	5,7	5,1	6,4	5,2	7,4
	65 años o más	4,0	4,0	3,9	4,2	3,9	4,3

TABLA A2. Grupos de población de acuerdo con las categorías del AROPE

Última actualización 15.05.12;

Extracción: 22.05.12

Fuente: Eurostat

SUBGRUPO	AÑO	2008			2009			2010		
	SEXO	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Población en riesgo de pobreza pero sin privación material severa y sin baja intensidad	% de Población	16,0	15,0	17,0	15,3	14,4	16,1	14,9	14,6	15,3
	Miles de personas	7.231	3.352	3.879	6.957	3.239	3.718	6.827	3.287	3.540
Población en riesgo de pobreza, con baja intensidad laboral pero sin privación material severa.	% de Población	2,2	2,0	2,5	2,4	2,2	2,6	3,5	3,3	3,7
	Miles de personas	1.005	441	564	1.097	501	596	1.596	749	848
Población en riesgo de pobreza, con privación material severa pero sin baja intensidad laboral.	% de Población	1,0	0,8	1,1	1,1	1,0	1,2	1,4	1,2	1,6
	Miles de personas	432	178	254	496	228	268	655	276	379
Población en riesgo de pobreza, con privación material severa y con baja intensidad laboral.	% de Población	0,4	0,5	0,4	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	0,8
	Miles de personas	194	109	86	335	167	168	407	228	179
Población con baja intensidad laboral, sin riesgo de pobreza y sin privación material severa.	% de Población	2,1	2,0	2,2	2,2	2,1	2,3	3,1	3,2	3,1
	Miles de personas	954	448	506	1.016	479	538	1.438	717	721
Población con privación material severa sin baja intensidad laboral y sin riesgo de pobreza.	% de Población	1,1	1,2	1,0	1,5	1,7	1,4	1,5	1,4	1,5
	Miles de personas	490	261	230	699	373	326	683	325	358
Población con privación material severa, con baja intensidad laboral pero sin riesgo de pobreza.	% de Población	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
	Miles de personas	34	23	11	52	32	20	68	38	30
Población sin privación material severa, sin baja intensidad laboral y sin riesgo de pobreza.	% de Población	77,1	78,4	75,8	76,6	77,7	75,6	74,5	75,1	73,9
	Miles de personas	34.769	17.492	17.278	34.956	17.531	17.425	34.082	16.964	17.118

TABLA A3. Tasa de pobreza o exclusión por grupo de edad y género. Porcentajes

Última actualización: 29.11.11;

Extracción: 29.11.11

Fuente: Eurostat

		Total			Varones			Mujeres		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
UNIÓN EUROPEA	Total	23,6	23,1	23,4	22,1	21,8	22,3	25,0	24,3	24,5
	menores de 18 años	26,2	26,0	26,9	26,1	25,7	26,8	26,3	26,3	27,0
	de 18 a 24 años	28,2	27,6	29,0	26,7	26,7	28,1	29,8	28,5	30,0
	de 18 a 64 años	22,9	22,6	23,3	21,4	21,4	22,3	24,3	23,8	24,3
	65 años y mas	23,2	21,7	19,8	19,6	18,3	16,2	26,0	24,2	22,6
ESPAÑA	Total	22,9	23,4	25,5	21,6	22,3	24,9	24,2	24,4	26,1
	menores de 18 años	26,3	26,2	29,8	25,7	25,4	28,9	26,9	27,1	30,7
	de 18 a 24 años	24,8	25,0	28,8	23,4	25,0	27,9	26,3	25,1	29,6
	de 18 a 64 años	20,7	21,9	25,1	19,6	21,1	24,7	21,8	22,7	25,5
	65 años y mas	28,2	26,1	22,6	25,5	23,5	20,5	30,2	28,0	24,1

TABLA A4. Tasa de pobreza o exclusión (arope) por grupo de edad y género.

Miles de personas

Última actualización: 29.11.11;

Extracción: 29.11.11

Fuente: Eurostat

		Total			Varones			Mujeres		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
UNIÓN EUROPEA	Total	115.730	113.739	115.508	53.080	52.525	53.779	62.651	61.214	61.729
	menores de 18 años	24.924	24.556	25.179	12.900	12.642	13.040	12.025	11.914	12.139
	de 18 a 24 años	12.245	11.911	12.451	5.875	5.806	6.129	6.370	6.105	6.322
	de 18 a 64 años	71.626	71.043	73.439	33.191	33.274	34.774	38.435	37.769	38.664
	65 años y mas	19.180	18.140	16.890	6.989	6.609	5.965	12.191	11.531	10.925
ESPAÑA	Total	10.340	10.652	11.675	4.810	5.017	5.620	5.530	5.634	6.055
	menores de 18 años	2.090	2.124	2.449	1.052	1.057	1.224	1.038	1.067	1.225
	de 18 a 24 años	924	907	1.003	443	463	497	480	444	506
	de 18 a 64 años	6.174	6.577	7.511	2.956	3.207	3.730	3.218	3.371	3.782
	65 años y mas	2.077	1.951	1.715	803	754	667	1.274	1.197	1.048

TABLA A5. Tasa de pobreza relativa por grupo de edad y género. Miles de personas.

Última actualización: 10.11.11;

Extracción: 29.11.11

Fuente: Eurostat

ÁMBITO GEOGRÁFICO	Edad / Año	Total			Varones			Mujeres		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ESPAÑA	Total	8.862	8.885	9.487	4.079	4.134	4.540	4.783	4.751	4.946
	menores de 18 años	1.942	1.919	2.154	965	940	1.070	976	980	1.084
	de 18 a 24 años	757	708	807	352	350	391	405	359	416
	de 18 a 64 años	4.898	5.082	5.681	2.335	2.471	2.824	2.563	2.611	2.857
	de 25 a 54 años	3.270	3.487	3.987	1.586	1.698	2.001	1.684	1.789	1.987
	de 55 a 64 años	871	886	886	397	424	432	474	462	454
	65 años y mas	2.022	1.884	1.652	779	723	647	1.243	1.161	1.005
UNIÓN EUROPEA	Total	80.694	80.246	80.156	37.126	37.147	37.455	43.567	43.099	42.701
	menores de 18 años	19.149	18.794	19.048	9.838	9.622	9.815	9.311	9.171	9.232
	de 18 a 24 años	8.618	8.697	9.027	4.066	4.139	4.372	4.552	4.558	4.654
	de 18 a 64 años	45.952	46.514	47.712	21.645	22.137	22.939	24.307	24.377	24.773
	de 25 a 54 años	29.124	29.395	30.425	13.754	14.033	14.622	15.369	15.362	15.803
	de 55 a 64 años	8.211	8.421	8.261	3.825	3.965	3.945	4.386	4.456	4.316
	65 años y mas	15.592	14.938	13.396	5.644	5.388	4.700	9.949	9.551	8.696

TABLA A6. Privación material severa (cuatro o más ítem de nueve)

Última actualización: 09.02.11;

Extracción:

Fuente: Eurostat

		Total			Varones			Mujeres		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ESPAÑA	Total	2,5	3,5	4	2,6	3,5	3,8	2,5	3,4	4,1
	menores de 18 años	3,2	4,6	5,6	2,8	5	5,5	3,6	4,2	5,7
	de 18 a 64 años	2,6	3,5	4	2,7	3,5	3,9	2,5	3,5	4,1
	65 años y mas	1,7	2	2	1,6	1,7	1,5	1,8	2,2	2,4
UNIÓN EUROPEA	Total	8,4	8,1	8,1	8,1	7,8	7,9	8,8	8,3	8,3
	menores de 18 años	9,7	9,3	9,5	9,7	9,4	9,5	9,7	9,3	9,5
	de 18 a 64 años	8,3	8,1	8,2	8,1	7,9	8,1	8,6	8,3	8,3
	65 años y mas	7,4	6,7	6,4	6	5,5	5,1	8,5	7,6	7,4

TABLA A7. Privación material severa (cuatro o más ítem de nueve). miles de personas
Última actualización: 09.02.11;

Extracción:

Fuente: Eurostat

		Total			Varones			Mujeres		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ESPAÑA	Total	1.150	1.582	1.814	570	800	868	580	782	946
	menores de 18 años	253	371	460	116	207	233	137	164	227
	de 18 a 64 años	773	1.063	1.202	404	538	587	368	526	615
	65 años y mas	124	148	152	50	55	47	75	93	104
UNIÓN EUROPEA	Total	41.431	39.751	40.096	19.428	18.814	19.116	22.002	20.937	20.980
	menores de 18 años	9.217	8.823	8.919	4.801	4.617	4.639	4.417	4.206	4.280
	de 18 a 64 años	26.076	25.319	25.739	12.485	12.199	12.598	13.591	13.120	13.141
	65 años y mas	6.137	5.609	5.438	2.143	1.998	1.879	3.994	3.611	3.559

TABLA A8. Tasa de pobreza en población con empleo por grupos de edad y género*
Última actualización: 05.11.12;

Extracción: 05.11.12.

Fuente: Eurostat

España	Total							Varones							Mujeres						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	10,4	9,9	10,7	10,7	11,4	12,7	12,3	11,4	11,2	12,0	11,7	12,6	14,0	13,8	8,6	7,8	8,8	9,2	9,9	11,1	10,4
desde 18 a 24 años	8,2	8,3	7,4	10,4	12,1	14,4	11,2	8,2	8,3	5,6	8,8	10,3	13,7	10,7	8,2	8,2	10,0	12,8	14,2	15,3	11,7
desde 25 a 54 años	10,4	10,0	10,8	10,5	11,1	12,2	12,1	11,8	11,7	12,5	11,8	12,5	13,6	13,6	8,5	7,6	8,4	8,8	9,4	10,5	10,2
desde 55 a 64 años	11,4	10,0	11,7	11,3	12,7	13,9	13,3	11,8	10,2	11,8	12,3	14,2	14,9	15,4	10,4	9,5	11,3	9,6	9,6	12,2	9,9
65 años y más	10,8	12,4	16,8	16,1	20,2	30,9	23,0	10,6	13,2	18,0	19,0	14,7	33,7	21,0	11,1	11,2	14,6	11,2	26,1	27,2	26,9

(*) Según el reglamento de Eurostat, todos los datos desagregados tienen suficiente tamaño muestral para representación poblacional

TABLA A9. Tasa de pobreza en población con empleo por tipo de contrato*.
Última actualización: 05.11.12;

Extracción: 05.11.12.

Fuente: Eurostat

	TIPO DE CONTRATO	Total						Varones						Mujeres					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UNIÓN EUROPEA	Contrato fijo	4,8	4,8	5,0	5,0	5,1	5,2	5,0	5,0	5,2	5,3	5,4	5,2	4,5	4,6	4,8	4,7	4,8	5,2
	Contrato temporal	11,5	12,5	12,7	13,8	12,8	12,7	12,6	13,8	14,4	14,6	14,0	13,2	10,4	11,0	10,9	12,9	11,7	12,1
ESPAÑA	Contrato fijo	4,6	5,2	5,1	4,8	5,3	5,5	5,1	6,0	6,0	4,9	5,2	5,1	3,8	3,9	3,8	4,6	5,5	5,9
	Contrato temporal	10,6	10,7	12,1	13,9	12,6	13,0	10,9	12,0	12,4	14,6	13,3	14,0	10,2	9,3	11,8	13,1	11,9	12,0

(*) Según el reglamento de Eurostat, todos los datos desagregados tienen suficiente tamaño muestral para representación poblacional

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANTO O, DEL RIO C, GRADÍN C. (2000) *La situación de los estudios sobre desigualdad y pobreza en España*. En: BAZAGA I, RAMOS JA, TAMAYO M, coordinadores. "Pobreza y desigualdad en España: enfoques, fuentes y acción pública". *Cuadernos de Gobierno y Administración. Monográfico Nº 2*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Facultad Ciencias Jurídicas y Sociales, 2000; pág. 25-94
- Comisión Europea (2010a). *Comunicación de la comisión. Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020. Disponible en: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf
- Comisión Europea (2010b). *E U R O P E 2 0 2 0. Integrated guidelines EUROPEAN COMMISSION for the economic and employment policies of the Member States*. COM (2010) 193 final. Disponible en español: Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2009) *Social Protection Comittee. Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion-2009 update*. Bruselas.
- Eurostat (2012). *Unemployment statistics, 2012*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics
- FOESSA (2008). *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA.
- FOESSA (2012). *Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española, 2012
- GARCÍA A, LAPARRA M, PÉREZ-ERANSUS B, TRUJILLO M. (2008) "Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión". En: LAPARRA M, PÉREZ-ERANSUS, coordinadores. *Exclusión social en España. Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Madrid: Fundación FOESSA, 2008:43-62
- GARCÍA C, MALO MA, TOHARIA L. (2001) *La pobreza en España: un análisis crítico basado en el panel de hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MARTÍN-GUZMAN P, TOLEDO MA, BELLIDO N et al. (1996) *Encuesta de Presupuestos Familiares. Desigualdad y pobreza en España*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Programa Nacional de Reformas España 2011. Disponible en: http://www.mtin.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/programanacionalreformas2011espana.pdf

- Programa Nacional de Reformas España 2012. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=OsO3eZbh4i>
- TOHARIA L, ALBERT C, GARCÍA C, MALO MA, DAVIA MA, ARRANZ JM. (2007) *Empleo e inclusión social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VALLCORBA M, GARCÍA C, TOHARIA L. (2009) *Guía metodológica: definición, uso e interpretación de los indicadores de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.

Rubén Darío Torres Kumbrían
rtorres@der.uned.es
Tomás Fernández García
tfernandez@der.uned.es

MUJERES MUSULMANAS EN EUROPA Y LAS PRÁCTICAS
DISCRIMINATORIAS Y RESTRICTIVAS EN LA EDUCACIÓN
MUSLIM WOMEN IN EUROPE AND DISCRIMINATORY AND
RESTRICTIVE PRACTICES IN EDUCATION

Rubén Darío Torres Kumbrían, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Diplomado en Trabajo Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Master en Derecho Comunitario. Universidad de Castilla La Mancha. Doctor por la Universidad de Castilla La Mancha. Programa de Doctorado de Derecho Comunitario). Doctor por la Universidad de Castilla La Mancha. Programa de Doctorado de Derecho del Trabajo, de Relaciones Laborales y Diálogo Social en Europa). Profesor Contratado Doctor. Facultad de Derecho. Departamento de Trabajo Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Profesor Investigador Invitado del Instituto de Estudios Ibéricos e iberoamericanos de la Universidad de Varsovia. Tiene publicado numerosos libros y artículos científicos y sus líneas de investigación principales son la cohesión social europea, la igualdad de género y el Estado del Bienestar.

Tomás Fernández García, es Doctor en Trabajo Social, Licenciado en Antropología y Diplomado en Trabajo Social. Actualmente es profesor titular de Trabajo Social y Servicios Sociales en la UNED. Ha sido profesor en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad de Castilla La Mancha. Sus líneas de investigación se centran principalmente en el área de las políticas sociales, Trabajo Social con grupos e intervención social con familias. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre estos temas. Es Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de Piura. (Piura- Perú (2007). Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión. (Pasco- Perú (2008) y Doctor Honoris Causa por la Universidad Católica los Ángeles. (Chimbote- Perú (2011).

RESUMEN

La regulación de las relaciones entre las esferas estatal y religiosa, y de modo más específico, el ejercicio de la libertad de religión en los sistemas educativos y de enseñanza, diverge de unos países europeos a otros. Los principios fundamentales que rigen dicha relación no son siempre los mismos y las diferencias obedecen a motivaciones históricas, culturales y sociológicas vinculadas a la composición religiosa de la población. El binomio educación –libertad religiosa se traduce en controversias, tensiones y conflictos sociales que en no pocos casos se encauzan por las vías administrativas o judiciales. Los conflictos se producen por la colisión entre determinadas normas restrictivas y prohibitivas del derecho interno de los países europeos y las reivindicaciones del alumnado musulmán de ejercer el derecho a la libertad de religión en el ámbito educativo.

ABSTRACT

The regulation of relations between the state and religious spheres, and more specifically, the exercise of freedom of religion in education systems and teaching diverges from some other European countries. The fundamental principles governing this relationship are not always the same and the differences are due to historical reasons, cultural and sociological linked to the religious composition of the population. The binomial education-religious freedom leads to disputes, tensions and conflicts which in many cases are channeled by administrative or judicial. Conflicts are caused by the collision of certain restrictive and prohibitive rules of domestic law of the European countries and the claims of Muslim students to exercise the right to freedom of religion in education

PALABRAS CLAVE

musulmanas. educación, discriminación, religión, velo islámico.

KEYWORDS

Muslim. education, discrimination, religion, islamic veil.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. LA PRESTACIÓN EDUCATIVA RELIGIOSA
3. RESTRICCIONES Y DISCRIMINACIONES POR EL USO DE SÍMBOLOS Y PRENDAS ISLÁMICAS
4. ALGUNOS EJEMPLOS NACIONALES DE PERMISIVIDAD DE PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS Y RESTRICTIVAS
5. DESCRIPCIÓN CUALITATIVA DE CASOS DE DISCRIMINACIÓN EN LA EDUCACIÓN DE MUJERES MUSULMANAS
6. CONCLUSIONES PARCIALES

1. INTRODUCCIÓN

Algunos de los conflictos que afectan a las mujeres musulmanas, sean estas estudiantes, profesoras o madres que forman parte de la comunidad educativa han llegado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ahora bien, resulta imperativo precisar que la jurisprudencia emanada del TEDH no constituye un factor suficiente de homogenización que posibilite la realización de evaluaciones comparativas entre los distintos países europeos. La imposibilidad identificada radica en la diversidad de legislaciones nacionales que dan lugar a diferentes modalidades estatales de gestión del ámbito religioso.

La gestión de la libertad religiosa no está normativamente armonizada en función del derecho original y derivado comunitario, por tanto, no es común en la Unión Europea y la competencia, la legislación y la gestión es exclusiva de cada Estado Miembro. Si bien la libertad religiosa es un derecho fundamental reconocido en todos los Estados Miembros de la UE, su gestión orbita entorno a las legislaciones estatales, de las respectivas historias políticas y de las configuraciones específicas de los sistemas de creencias de cada país. El conjunto de condicionantes descritos impide un análisis comparativo de la gestión religiosa entre países, por tanto las referencias normativas a los mismos tienen como única finalidad esbozar una panorámica contextual del fenómeno aquí tratado, pero en modo alguno una intencionalidad comparativa.

En relación a las controversias y conflictos socioculturales que se producen en el escenario europeo, incluyendo España, se pueden extraer algunas conclusiones significativas y válidas para el diseño de intervenciones sociales preventivas en las

modalidades del trabajo social con comunidades, grupos, familias y casos. En todos los supuestos, el derecho fundamental que pueden invocar las mujeres musulmanas no es otro que el derecho a la libertad religiosa desarrollado normativamente y aplicado por cada país de un modo diferenciado, aunque la fuente de la controversia suele ser común a todos ellos y parece residir en un grado considerable y en diferencias religiosas.

Las situaciones problemáticas se agudizan en el contexto de relaciones especiales de sujeción, donde las mujeres musulmanas ostentan una posición de desventaja con respecto a los centros educativos, o a sus familias, o a sus entornos sociales inmediatos de pertenencia. En no pocas ocasiones, las controversias derivan de la pretensión de obtener permisos respecto a la aplicación de reglas jurídicas en un sentido prohibitivo o restrictivo general, que obedecen a supuestos en los que la leyes nacionales tienen efectos jurídicos de prohibición o restricción del uso del pañuelo islámico en el ámbito educativo.

En otros supuestos, las mujeres musulmanas exigen a los Estados un tratamiento igual al que ya se dispensa a personas de otras religiones de implantación mayoritaria en los escenarios nacionales de la UE. El hecho de que cada Estado Miembro ostente la competencia exclusiva legislativa y de gestión en el ámbito religioso, no ha impedido que las reivindicaciones de las mujeres musulmanas en el ámbito educativo de los distintos países europeos se fundamenten casi siempre en el derecho a la libertad religiosa, reconocido por todas las Constituciones europeas y por el artículo 9 CEDH. La resolución de las controversias jurídicas dependerá de los significados, alcances y límites que se atribuyan al derecho fundamental de la libertad religiosa en los desarrollos normativos diferenciados de cada Estado Miembro de la UE, si bien los contenciosos parecen tener un rasgo común: los centros educativos no siempre están concebidos o funcionan como espacios de aprendizaje para una ciudadanía democrática y de transmisión de los valores constitucionales de la diversidad religiosa.

Los sistemas educativos y de enseñanza vigentes en cada país europeo se pueden definir como instrumentos de socialización principales. Sin embargo, las situaciones problemáticas parecen indicar que los procesos de socialización educativa gozan de un currículum oculto o tácito que da la razón a Gellner, cuando sostiene que el monopolio de la educación es la base de un orden social moderno donde no está el verdugo, sino el profesor, y que el símbolo y principal herramienta del poder del Estado no es la guillotina, sino el doctorat d'état¹. De confirmarse la aseveración gellneriana, la tendencia curricular tácita mermaría la libertad religiosa a través de un escaso reconocimiento práctico de la realidad social diversificada en su dimensión religiosa, una reducción que en el ámbito escolar contradice los principios inspiradores de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que están consagrados por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH):

¹ Gellner, E. Naciones y nacionalismo, Alianza, Madrid, 1988. p. 57.

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no pueden ser objeto de más restricciones que las que, previstas en la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”.

La libertad religiosa comprende, por tanto, el derecho de las mujeres musulmanas de profesar su religión, de dejar de profesarla, o de cambiar de religión, siendo cualquiera de las opciones una decisión exclusivamente individual. Desde esta perspectiva, la libertad religiosa es un elemento esencial de la sociedad democrática². Sin embargo, las casuísticas identificadas y específicas de cada Estado Miembro de la UE, sugieren que las limitaciones impuestas a las mujeres musulmanas de su derecho a manifestar la propia religión de forma individual o colectiva, en público y en privado, por medio del culto, de la enseñanza y de la práctica y observancia de determinados ritos, se suelen revelar desproporcionadas, no neutrales e indemostrablemente innecesarias, desnaturalizando de facto el necesario principio de neutralidad que rige las diferentes legislaciones nacionales.

La libertad religiosa es expresión del pluralismo social y de la diversidad cultural y de creencias que deben ser protegidas por los Estados, pero esa protección parece ser limitada, al menos en los conflictos que afectan a las mujeres musulmanas, debido principalmente a que la libertad religiosa en el ámbito educativo se manifiesta como una sustancia esencial democrática escasa derivada no tanto de las legislaciones, como de sus aplicaciones. Ahora bien, la insuficiencia descrita está amparada en diversos grados por las especificaciones normativas propias de desarrollo de las distintas legislaciones nacionales. Ello comporta que, teniendo en cuenta las diferentes legislaciones y modalidades de gestión estatales, las controversias y conflictos parecen indicar una tendencia de prácticas institucionales y sociales prohibicionistas o restrictivas inversamente proporcional a la diversidad religiosa creciente en Europa, donde el Islam ostenta una presencia considerable que hace poner en duda su categorización de religión minoritaria.

La compleja posición en la que se encuentran los Estados europeos como garantes de la libertad religiosa se desprende de la propia doctrina del Tribunal Europeo de Derechos

² STEDH de 19 de abril de 1993, caso Kokkinakis c. Grecia, parágrafo 33. Fue esta la primera vez que se declaró una infracción del artículo 9 CEDH. Frente a los 45 asuntos examinados por la Comisión hasta la fecha hubo que esperar a 1993 para apreciar una violación del derecho a la libertad religiosa. STEDH de 20 de septiembre de 1994, caso Otto Preminger Institut, parágrafo 47.

Humanos (TEDH). Para el Alto Tribunal Europeo, coexistiendo varias religiones en el seno de una misma población, puede ser necesario establecer limitaciones que concilien los intereses de los distintos grupos y garanticen el respeto de las convicciones de cada uno. Los Estados, en el ejercicio de sus potestades legislativas, deben ser neutrales respecto a las distintas confesiones religiosas en presencia. El artículo 9 CEDH pretende garantizar un verdadero pluralismo religioso y los Estados no pueden resolver el conflicto religioso eliminando el pluralismo sino garantizando la tolerancia mutua entre las religiones³.

Para el TEDH el principio de neutralidad puede traducirse también en medidas garantizadoras de la laicidad. En este sentido, el Tribunal sostiene que en una sociedad democrática, la libertad de manifestar la propia religión, por ejemplo, portando el pañuelo islámico, puede ser limitada para garantizar la neutralidad de la enseñanza pública a los efectos de proteger los derechos ajenos, el orden y la seguridad pública⁴. Por otro lado, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos la religión no figura sólo en el mencionado artículo 9, sino también en el artículo 2 del Protocolo Adicional Primero referido a la instrucción. El precepto establece que a nadie se le pueda negar el derecho a la instrucción. De ello se desprende que el Estado, debe respetar el derecho de las madres y padres musulmanes a asegurar la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones islámicas.

Aunque el derecho a la libertad religiosa es un derecho fundamental reconocido por todos los Estados Miembros de la UE y sujeto a las diferentes legislaciones nacionales vigentes, el TEDH recuerda que su ejercicio puede y, en ocasiones, debe ser limitado por las exigencias de la laicidad. La concepción del principio de laicidad, con independencia de que se proclame así o se entienda como principio de neutralidad, hace que los efectos jurídicos derivados sean la limitación del ejercicio del derecho de libertad religiosa de las mujeres musulmanas al amparo de los principios de justificación, proporcionalidad y necesidad. En el ámbito educativo, las limitaciones que afectan tanto a las alumnas como a las docentes, tienen por objeto garantizar que los centros educativos, como instrumentos fundamentales de integración social, se mantengan neutrales y al margen de la diversidad religiosa que pudiera dificultar esa finalidad. Sin embargo, los desarrollos legislativos estatales o en su caso, las aplicaciones normativas derivadas, parecen ostentar un sentido más reducido de la garantía de la integración y la plena pertenencia social de las alumnas y de las profesoras musulmanas a la comunidad educativa. Probablemente pueda deberse a una aplicación descompensada del principio de neutralidad en desmedro de los principios justificación, proporcionalidad y necesidad objetiva de cada caso.

La concepción de laicidad fundada en principios comunes y universales, tales como la igualdad y libertad, cuya traducción jurídica es la obligación de neutralidad del Estado en materia religiosa, al tiempo que el reconocimiento de la diversidad religiosa de la

³ STEDH de 14 de diciembre de 1999, caso Serif c. Grecia, parágrafo 53.

⁴ STEDH de 31 de julio de 2001, caso Refah Partisi c. Turquía, parágrafo 50.

sociedad, considerando al Islam un factor constitutivo de la identidad personal y colectiva, propugnan la necesidad de implementar políticas adaptadas a las singularidades que distinguen a las comunidades musulmanas para así garantizar el ejercicio de sus derechos en un grado más efectivo.

Las visiones que dan lugar a aplicaciones normativas estatales desproporcionadas, innecesarias y no demostrables de los principios de neutralidad y laicidad, suelen ampararse en el riesgo teórico que supone la apertura educativa al Islam, un riesgo cuyo significado suele definirse como la desnaturalización o la subversión de los valores y principios sobre los que se asientan cada país europeo. En este contexto interpretativo, las aplicaciones normativas estatales desproporcionadas, innecesarias y no demostrables de los principios de neutralidad y laicidad conforme a cada marco regulador nacional, en ocasiones dan lugar a situaciones de alarmismo social injustificado o controversias que pueden ser evitables dentro del acatamiento de las normas vigentes en cada país.

El currículo oculto o tácito de las aplicaciones normativas extremas amparadas en los principios de neutralidad y laicidad, suelen fundamentarse en que los centros educativos no pueden ser un foco de conflictos religiosos que impide la organización del sistema de enseñanza y obstaculiza la integración social del alumnado musulmán. Ello suele dar lugar a una dinámica de prácticas restrictivas y prohibicionistas generales o individualizadas, que niegan una realidad social configurada por una pluralidad de cosmovisiones y por una diversidad religiosa, donde el Islam no ve reconocida su posición relativa, su potencialidad como vía de integración y su dimensión real en los contextos sociales donde están insertadas las comunidades musulmanas. La población estudiantil musulmana ha crecido considerablemente en los países europeos. Ello impone la necesidad de verificar mediante estudios de sociología y de trabajo social en el ámbito educativo, la forma y el grado en que se han adaptado los sistemas de enseñanza y los sistemas educativos europeos a la emergente realidad religiosa, entendida como realidad social y cultural diversificada.

2. LA PRESTACIÓN EDUCATIVA RELIGIOSA

La prestación de educación religiosa varía entre los Estados miembros de la UE, y ello se traducen en la utilización de diversos métodos que van de la educación secular religiosa formal a la enseñanza transversal del Islam en el marco de los programas de estudio, pasando por la enseñanza del Islam separada dentro o fuera de los centros educativos públicos.

Las comunidades musulmanas también ofrecen clases suplementarias de instrucción religiosa islámica, pero hay cierta preocupación sobre la práctica de invitar imanes de terceros países sin cualificaciones formales y, en el mejor de los casos, con deficitarias competencias y habilidades de comprensión de los contextos sociales y culturales europeos. Probablemente, por ello se puede identificar una tendencia embrionaria de incremento del número de centros educativos musulmanes independientes que ofrecen educación religiosa en el marco de un programa de estudios más general en los casos de Dinamarca, Francia, Holanda, Suecia y el Reino Unido.

La enseñanza de las religiones varía entre los Estados Miembros de la UE en función de los diferentes modelos aplicados, que van desde la educación religiosa laica formal que por definición es multiconfesional, hasta la enseñanza transversal del Islam en los programas de estudio, pasando por cursos específicos de educación islámica dentro o fuera de los centros escolares públicos. Algunos aspectos relativos al Islam se enseñan asimismo en los programas de historia y, en menor medida, también se estudian temas islámicos en algunos programas de lengua y literatura.⁵

Los cursos de educación multiconfesionales no son admitidos como educación islámica por las comunidades musulmanas, debido a la falta de especialización de los docentes que la imparten y a la perspectiva neutral que suele adoptarse para tratar dicho tema. En países como Bélgica, Alemania, España, Finlandia, Suecia y Austria se imparten clases separadas para la enseñanza del Islam, generalmente acordadas en los ámbitos locales.

Los sistemas educativos y de enseñanza de Bélgica, Francia, Alemania, Austria, Suecia, Países Bajos y Reino Unido ostentan una dilatada experiencia temporal respecto a la población estudiantil musulmana. En cambio, se puede considerar más reciente y por tanto más reducida la trayectoria de Grecia, Italia, España, Portugal, Finlandia, Irlanda.

En general las bases de datos de los Estados Miembros de la UE excluyen la variable de la pertenencia religiosa, y ello imposibilita identificar si las diferencias en el rendimiento escolar entre los diversos grupos que componen la población estudiantil musulmana

⁵ Ian Draper y Jorgen S. Nielsen (2004), *Working Paper on the Legal Situation of Muslim Communities*, EUMC, p. 19.

se deba a prácticas sociales de discriminación religiosa. Ahora bien, los niveles de renta medios o bajos de una proporción considerable de las familias musulmanas, influyen en la segregación residencial y en la concentración del alumnado musulmán en centros periféricos de las ciudades europeas, por tanto, el desempeño del alumnado parece estar vinculado a variables socioeconómicas, y no a la variable de hipotéticas prácticas discriminatorias o restrictivas por motivos religiosos.

La intensificación del pluralismo religioso consecuencia de la creciente diversidad social, ha traído consigo la necesidad de responder a las demandas de educación religiosa, entre otras comunidades, de la musulmana⁶.

La importancia de esta cuestión se puede observar en la atención que le han dedicado el Consejo de Europa –con el Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural “Vivir juntos con igual dignidad”–, y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) –en las conferencias “Dialogue, tolerance and education: the concerted action of the Council of Europe and the religious communities” (Kazan, 22-23 febrero 2006) y “Dialogue of Cultures and Inter-Faith Cooperation” (Nizhniy Novgorod, 7-8 septiembre 2006). Así, en estas dos conferencias se concluyó que es necesario promover e impulsar la enseñanza de la religión en el ámbito escolar, ya que “la falta de conocimientos religiosos y la ignorancia mutua entre las religiones ponen en peligro la convivencia”. Igualmente expresaron la opinión de que la educación religiosa reglada puede llegar a ser una herramienta que fomente la cohesión social tal y como aparece en los “Principios Orientadores de Toledo sobre la Enseñanza de la Religión en las Escuelas Públicas”⁷.

En Europa, la educación religiosa islámica (ERI) en la escuela pública es todavía un fenómeno novedoso, que depende en gran medida de la estructura del sistema educativo, de cómo se establezca la relación con las comunidades religiosas, de las diferentes políticas de integración, y de la agenda política de cada país con respecto a las minorías religiosas.

En el caso de Bélgica, desde 1975, aunque de forma minoritaria, los alumnos pueden recibir ERI en la escuela pública. Esto es posible gracias al acuerdo entre el Exécutif des musulmans de Belgique y el Estado. En Austria, el reconocimiento oficial de la “Comunidad Islámica en Austria” le ha conferido a esta desde 1979 una serie de derechos. Entre otros, el derecho a establecer en el país la ERI en las escuelas públicas de acuerdo con la “Ley de Educación Religiosa”.

⁶ La educación religiosa islámica en los sistemas públicos de España y de Europa. Dossier. *Musulmanes de Occidente*. <http://mdocc.casaarabe.es/noticias/show/la-educacion-religiosa-islamica-en-los-sistemas-publicos-de-espana-y-de-europa>. Consultado el 6 de noviembre de 2012.

⁷ Principios elaborados para contribuir a una mejor comprensión de la creciente diversidad religiosa en el mundo y de la consecuente presencia de la religión en el ámbito de la enseñanza), y en el Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones.

En Reino Unido, de acuerdo con la Ley de Reforma Educativa de 1988, la educación religiosa es parte del plan de estudios básico, aunque no se desarrolla de manera específica. Esta educación no es confesional (con un enfoque multi-religioso aunque hace hincapié en el cristianismo), y difiere según la localidad en la que se encuentre el centro escolar.

En Francia, no existe ERI en las escuelas públicas, aunque sí una enseñanza de las religiones en general, desde 1989. En Alemania, los distintos Estados Federados son los responsables últimos en materia de educación religiosa, tal y como aparece en el artículo 7 de su Constitución (salvo en el caso de Berlín, Brandeburgo y Bremen). Aunque la educación religiosa es confesional en Alemania, la educación religiosa islámica es casi inexistente a excepción del caso de Berlín y de varios proyectos piloto llevados a cabo en distintas ciudades. Por un lado, en el caso de Berlín, la ERI en las escuelas públicas es voluntaria y gratuita, y se encuentra bajo la responsabilidad de las respectivas comunidades religiosas reconocidas por el Estado. Estas comunidades proporcionan los libros, los programas de estudios, la formación de los profesores, etc., y el Estado tiene que facilitar los locales y subvencionar los sueldos de los profesores. La “Federación Islámica en Berlín” (Islamische Föderation in Berlin), fue la primera en impartir ERI en la escuela pública desde 1998, y actualmente ofrece clases en 37 escuelas de primaria a 4.300 alumnos; la comunidad aleví en Alemania, también imparte clases desde 2002. Por otro lado, se han llevado a cabo distintos proyectos piloto para la normalización de la educación religiosa en la esfera educativa: en el Estado de Baviera, en 1987/1988 con la asignatura de “instrucción religiosa islámica para alumnos turcos musulmanes”; en 2001/2002 con la asignatura “instrucción religiosa islámica en Alemania”; y en 2003/2004, en una escuela de Erlangen, se puso en marcha la asignatura “La educación islámica” en cooperación con la comunidad islámica local. En el caso de Renania del Norte-Westfalia, con unos 260.000 alumnos musulmanes, se enseña “educación islámica” desde los años ochenta.

En el caso de Holanda, las escuelas primarias públicas (35% de las escuelas del país) tienen, de acuerdo con la ley, la obligación de enseñar acerca de las religiones en general, aunque no de manera particular. Es decisión de los padres y de las comunidades religiosas locales la posibilidad de dar o no clases de ERI en la escuela pública. En ningún caso, la financiación de la ERI proviene del Estado, quedando a cargo de las respectivas comunidades locales.

España es un país aconfesional pero al mismo tiempo plural, en el que coexisten diferentes confesiones y visiones de la existencia entre las cuales se incluyen las perspectivas ateas y agnósticas. La neutralidad del Estado aconfesional español no debe ser entendida como la negación de la religión, en el caso que nos ocupa del Islam, sino como la garantía de un modelo social que asume la diversidad de sistemas de creencias. Tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en la Constitución española (art. 27.3) se establece que se protegerán los derechos de las minorías religiosas, entre otros, el derecho específico de los padres sobre la formación religiosa de sus hijos.

Respecto a los ciudadanos de confesión musulmana, este derecho fue recogido en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) de 1980, que significó el reconocimiento del pluralismo religioso en el ámbito del Estado Español⁸ y en la Ley de los Acuerdos de Cooperación de 1992, firmada entre el Estado español y la Comisión Islámica de España (en adelante, CIE)⁹. Con el fin de desarrollar este derecho, en 1996 se firmó el Convenio sobre designación y régimen económico de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos de Educación Primaria y Secundaria¹⁰.

En España la enseñanza del Islam pretende contribuir al desarrollo humano de los alumnos, dando a conocer sus orígenes geográficos culturales, las vinculaciones del Corán, con las fuentes judías y cristinas, con las culturas semíticas y con el pensamiento griego. Se trata de ofrecer la realidad plural del Islam lejos del retrato monolítico que ostenta en el imaginario colectivo, y de un conocimiento de sus fuentes (Corán y Sunna) que definen la educación como un deber sagrado para cada musulmán y musulmana. Así, la enseñanza del Islam en la escuela pública presenta varias ventajas:

- La escuela es un lugar abierto, es el ámbito ideal para el intercambio, el encuentro. El alumnado es heterogéneo así como el tipo de educación que se imparte.
- El currículo de la asignatura respeta la complementariedad entre la fe y la razón, entre el aspecto afectivo y el conocimiento¹¹. Gracias al conocimiento, los alumnos pueden llegar a ser adultos libres, críticos y responsables.
- La enseñanza de la religión en la escuela completa y profundiza la educación en el ámbito familiar, que en muchos casos es insuficiente, ya que los padres no se encuentran en una situación estable o favorable.
- La escuela no lleva a cabo una enseñanza doctrinal como en las mezquitas.

Según Riay Tatary, secretario general de la CIE, sólo el 10% de los 74.000 alumnos que lo han solicitado han recibido clases de religión islámica en las escuelas y en los institutos públicos españoles¹².

La Comisión Islámica de España es la encargada de designar a los profesores propuestos por las comunidades religiosas que deberán poseer un título de maestros o universitario validado por el Estado español y haber cursado el Certificado de Aptitud

⁸ LOLR, art. 3.

⁹ BOE nº 272 de 12/11/1992, Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, artículos 10.1., 10.2., 10.3.

¹⁰ Resolución de 1996, BOE de 03/05/96. Cláusula 8, 3.

¹¹ Orden del 11/1/96, BOE de 18/01/96, Currículum de Religión Islámica.

¹² Andújar Chevrollier, Ndeye. La enseñanza del religiosa islámica en la escuela.

<http://ndeyeandujar.files.wordpress.com/2008/02/bordon1.pdf>. Consultado el 5 de noviembre de 2012.

Pedagógica (CAP)¹³. La regulación en la contratación del profesorado supone una mejora significativa en su estatuto, ya que los profesores serán contratados indefinidamente y la retirada de la declaración de idoneidad, que les conceden los responsables de cada confesión, habrá de ser debidamente justificada y ajustarse a derecho. La contratación será conforme con el Estatuto de los Trabajadores y el destino se otorgará de acuerdo con los criterios de la Administración.

Las comunidades autónomas en las que se ha introducido la asignatura son Andalucía, Aragón y, en Ceuta y Melilla. Sin embargo, en otras comunidades con una concentración significativa de musulmanes todavía no se ha introducido esta enseñanza.

3. RESTRICCIONES Y DISCRIMINACIONES POR EL USO DE SÍMBOLOS Y PRENDAS ISLÁMICAS

Heiner Bielefeldt, relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, sostiene al respecto:

“sin prejuicio de las particularidades contextuales, existen buenas razones para empezar con una presunción general del derecho de los estudiantes a llevar símbolos religiosos en la escuela”¹⁴.

El uso del pañuelo islámico en centros educativos ha sido motivo de controversia en varios países europeos, y el hecho de que todos ellos tengan asumido el derecho fundamental a la libertad religiosa en sus respectivas y diferenciadas legislaciones nacionales, las prácticas prohibicionistas o restrictivas varían según el país y parecen estar más vinculadas a las aplicaciones normativas que a las propias regulaciones. En Francia, en las escuelas públicas, los estudiantes no pueden llevar prendas o símbolos religiosos o culturales llamativos, mientras que en España cada escuela puede seguir su propia política. En el último decenio ha habido casos de estudiantes a las que se ha prohibido usar en la escuela el pañuelo islámico en numerosos países, entre ellos Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido.

Los sistemas educativos varían enormemente en toda Europa. En algunos países, como Bélgica (Flandes) o Países Bajos, las escuelas religiosas gozan de financiación pública completa y representan la mayoría del total de las escuelas. En otros contextos, el Estado no financia a las escuelas religiosas, o al menos no en la misma medida que a las escuelas públicas.

¹³ Memoria explicativa del proceso de selección de las personas encargadas de la enseñanza religiosa islámica de la UCIDE (diciembre de 1996). <http://www.wmaker.net/profesislam/docs/ERI/seleccion.htm>

¹⁴ CDH, Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sr. Heiner Bielefeldt, A/HRC/16/53, 15 de diciembre de 2010, párr. 43, <http://documentsddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/177/96/pdf/G1017796.pdf?OpenElement>, consultado el 30 de enero de 2012.

El uso de símbolos o prendas islámicos es un aspecto del derecho a expresar una religión o una creencia. El derecho internacional permite ciertas restricciones a este derecho, pero sólo cuando se cumplen tres requisitos:

- La restricción debe estar establecida por ley.
- La restricción debe imponerse por uno de los fines reconocidos como legítimos por el derecho internacional tales como proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos o los derechos y libertades de otras personas.
- La restricción debe ser demostrablemente necesaria y proporcionada a la consecución de los fines descritos.

¿Se puede justificar con solvencia y legitimidad prohibir o restringir el uso del pañuelo islámico con el fin de proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos?

Las prácticas prohibicionistas o restrictivas parecen ampararse en idearios basados en el principio de neutralidad y su aplicación se revela contradictoriamente no neutral, ubicando de facto al Islam en la periferia de las comunidades educativas, de los sistemas educativos y de enseñanza, lo que sin duda contribuye a que el imaginario colectivo visualice a los musulmanes en un status social marginal por su religión.

¿Se puede demostrar necesaria y proporcionada la prohibición o restricción general del pañuelo islámico?

El supuesto de prohibición a una estudiante musulmana que es obligada por su familia o entorno cercano a usar el pañuelo islámico, se puede justificar la prohibición, pero en ningún caso sería necesaria y proporcionada una prohibición general. En el supuesto referido la prohibición protege los derechos y libertades de esa persona al impedir que sea afectada por una practica coercitiva asociada a una tradición.

3.1. Derecho a llevar prendas y símbolos islámicos y los criterios para evaluar las restricciones

En el ámbito de la educación hay varios elementos complejos que deben tenerse en cuenta para evaluar si una restricción o prohibición es admisible. Tal como ha señalado Heiner Bielefeldt, relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, el punto de partida debe ser la presunción general del derecho de los estudiantes a llevar prendas y símbolos religiosos o culturales en la escuela.

La ex relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, elaboró unos criterios para evaluar las restricciones de prendas y símbolos:

“toda limitación debe fundarse en motivos de seguridad, orden, salud o moral públicos o los derechos y libertades fundamentales ajenos, debe responder a una necesidad pública o social acuciante, debe tener una finalidad legítima y debe ser proporcionada a dicha finalidad. Además, es el Estado el que debe justificar las limitaciones impuestas a la libertad de expresar la propia religión o creencia. Por consiguiente, las prohibiciones de portar símbolos religiosos fundadas en la mera especulación o presunciones y no en hechos demostrables se considera una violación de la libertad religiosa individual”¹⁵.

Según los criterios diseñados por Asma Jahangi en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se puede concluir que las restricciones al uso del pañuelo islámico en la escuela deben evaluarse con precisión caso por caso. Las prohibiciones generales no permiten este enfoque de tratamiento individualizado. Otro factor importante que debe tenerse en cuenta es la dinámica general de los grupos religiosos mayoritarios, y los musulmanes pueden considerarse como un grupo mayoritario de referencia, pero incluso en los casos de que ostenten la condición de grupo minoritario en la sociedad o dentro de una institución o situación escolar concreta, sus derechos no pueden verse mermados en la hora de ejercerlos por prohibiciones generales.

Las restricciones generales justificadas para proteger a las estudiantes musulmanas de las presiones ejercidas por sus compañeros o de su comunidad, o familia, en todo caso revelan los déficits de otro tipo de intervenciones públicas como las específicas del género.

La tendencia restrictiva o prohibicionista general del uso del pañuelo islámico cubre la ausencia de intervenciones sociales y educativas de otro tipo en la hora de proteger los derechos y libertades de las estudiantes que no quieran usarlo. Es evidente que la implementación de prácticas restrictivas y prohibicionistas tiene un menor coste económico que otras medidas socioeducativas específicas.

Sin embargo, el razonamiento esgrimido es de corto alcance para explicar la tendencia restrictiva o prohibicionista general instalada y relativa al uso del pañuelo islámico. Más plausible podría ser que la existencia de esta tendencia se fundamente en los anhelos no declarados de las autoridades educativas de complacer a los sectores sociales de la comunidad educativa recelosos u hostiles al Islam. En este supuesto se estaría protegiendo una moral pública que no acepta la coexistencia social con otra diferente, la islámica. Este supuesto, difícil de comprobar más allá de los programas políticos islamófobos, podría ser la capa más profunda y menos visible del significado de la tendencia restrictiva o prohibicionista general instalada. La casuística señalada revela la vigencia de un currículum tácito en los sistemas educativos y de enseñanza cuyo

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos, Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, 9 de enero de 2006, EC/N.4/2006/5, párr. 53.

significado es la anulación fáctica de la garantía del ejercicio del derecho a manifestar la religión cuando se trata del pañuelo islámico, en definitiva, del Islam.

No existe un modelo general aplicable a todas las situaciones y el objetivo de las intervenciones educativas no puede ser otro que proteger por igual los aspectos positivos y negativos de la libertad de religión o de creencias de los musulmanes.

La libertad de expresar las creencias islámicas en el ámbito educativo no puede limitarse a través de prohibiciones generales desproporcionadas. El principio de neutralidad se convierte en no neutral cuando las decisiones de las autoridades educativas de los centros están provistas de un amplio margen de discrecionalidad y subjetividad. La realidad social europea parece confirmar que la restricción o prohibición del pañuelo islámico se formula modo discriminatorio.

3.2. La Convención sobre los Derechos del Niño

Respecto a la expresión de la religión o las creencias por parte de niños y niñas, la Convención sobre los Derechos del Niño aclara que los progenitores tienen derecho a orientar a sus hijos e hijas en cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias, pero que debe tenerse debidamente en cuenta la evolución de las facultades del niño o la niña¹⁶.

En todas las acciones relativas a los niños y niñas, la primera consideración debe ser el interés superior del niño. Para garantizar que se respeta este principio, las restricciones al uso de símbolos y prendas islámicos sólo deben adoptarse tras consultar detenidamente con progenitores y estudiantes y tras considerar debidamente otras medidas con las que podrían alcanzarse los mismos fines que con la restricción¹⁷.

Las informaciones publicadas indican que en el caso español lo que debería ser un proceso de consulta con los progenitores y estudiantes musulmanes, suele ser un proceso de notificación de la restricción o prohibición sin previo aviso, acompañado en no pocas ocasiones de una presión social excluyente protagonizado por los padres no musulmanes.

3.3. Las justificaciones restrictivas y prohibicionistas

Bélgica y Francia justifican la aplicación de prohibiciones generales, al uso del pañuelo islámico, sobre la base de que es necesario contrarrestar la coacción de los progenitores o el acoso sexista a las niñas que no llevan dicho atuendo.

¹⁶ Artículo 14.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. "Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades."

¹⁷ Artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, Observación general nº 5 (2003) sobre el artículo 3.1 de la Convención.

Respecto a la primera justificación, incluso aunque estuviera claro que esa coacción ha existido en algunos casos, no es justificable que se pueda intervenir adecuadamente mediante una prohibición general. Los casos belga y francés, revelan la falta de voluntad política educativa destinadas a adoptar otras medidas de carácter específico que puedan hacer frente a la presión y la coacción ejercida sobre las niñas y niños musulmanes.

La prohibición general interfiere en los derechos de los estudiantes musulmanes que, sin coacción, desean llevar símbolos y prendas islámicas. De igual modo, una prohibición dirigida a contrarrestar el acoso sexista a las niñas que no lleven pañuelo puede no ser demostrablemente necesaria y proporcionada, especialmente en ausencia de una política enérgica para contrarrestar el acoso en sí y si esas prohibiciones dan lugar a que las niñas abandonen la educación.

Aunque puede ser posible justificar restricciones específicas en algunos casos, dependiendo de la edad y la madurez de los niños y niñas en cuestión, del contexto social y educativo, de la necesidad de protegerlos de la presión y la coacción tanto dentro como fuera del contexto escolar, y de las alternativas de que disponen para continuar con su educación, resultan inadmisibles justificar esas restricciones a los estudiantes musulmanes adultos. La ex relatora especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir sostiene una posición significativa y precisa al respecto:

“... en general, se considera que los escolares son vulnerables por su edad, falta de madurez y obligatoriedad de la enseñanza”¹⁸.

Los estudiantes universitarios, sin embargo, suelen ser mayores de edad y se considera que en general son menos influenciables que los escolares y, habitualmente, los derechos de los padres ya no entran en juego¹⁹.

3.4. Las prohibiciones aplicadas al personal docente

En algunos países las prohibiciones se aplican también al personal docente, lo que suscita diversas cuestiones a la hora de evaluar si son compatibles con los criterios establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

La escuela es un lugar en el que se ejerce la autoridad y, especialmente para los niños y niñas más jóvenes, el profesor o la profesora puede constituir una figura de autoridad con una enorme influencia²⁰; un profesor o profesora que lleve símbolos religiosos en el aula puede tener un efecto indebido en los estudiantes, aunque eso no

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos, Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, 9 de enero de 2006, EC/N.4/2006/5.

¹⁹ Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, 9 de enero de 2006, EC/N.4/2006/5, párr. 56.

²⁰ A/HRC/16/53, párr. 23.

depende de la religión, sino del comportamiento general del profesor o profesora, la edad de los estudiantes y otros factores.²¹

La restricción o prohibición debe ser evaluada caso por caso basándose en cada situación concreta, y sólo es admisible si es demostrablemente necesaria y proporcionada y está dirigida a alcanzar un fin legítimo en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. El requisito de que los docentes deben realizar su labor profesional imparcialmente no significa que sea por tanto legítimo prohibirles llevar símbolos y prendas islámicas en todas las circunstancias.

La tendencia restrictiva o prohibicionista general parece indicar que las autoridades educativas no garantizan, que los docentes realicen su labor en función de sus capacidades y habilidades pedagógicas, lo cual incluye respetar las creencias de los profesores musulmanes, independientemente de su creencia religiosa.

4. ALGUNOS EJEMPLOS NACIONALES DE PERMISIVIDAD DE PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS Y RESTRICTIVAS

Bélgica

La educación en Bélgica es competencia de las tres comunidades lingüísticas (de habla flamenca, francesa y alemana), que tienen el deber de organizar una educación neutral²².

El concepto de neutralidad en la educación está consagrado en la Constitución belga e implica respeto por las convicciones religiosas, ideológicas y políticas de padres y alumnos. No obstante, la Constitución no ofrece una definición estricta de neutralidad; según el Ministerio de Educación flamenco, es una definición que evoluciona de acuerdo con las necesidades sociales²³.

Los agentes privados pueden ofrecer educación, siempre que cumplan los requisitos básicos establecidos por las comunidades. Los principales proveedores de educación son las provincias, las municipalidades y la iglesia católica. Todas las escuelas reciben la misma financiación pública, independientemente de quiénes las gestionen.

En Bélgica, la educación obligatoria no significa necesariamente asistencia obligatoria a la escuela. Los padres que optan por la educación en casa deben informar al

²¹ A/HRC/16/53, párr. 44.

²² Artículo 24.1 de la Constitución belga. "[...] La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves".

²³ Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa, 2012, Londres, pág. 66 Reunión con el Ministerio de Educación y Formación flamenco, Bruselas, 24 de junio de 2011.

Ministerio de Educación flamenco, y deben permitir que el gobierno controle la calidad de la enseñanza. La tendencia restrictiva o prohibicionista del uso del pañuelo islámico puede reforzar esta modalidad de enseñanza aprendizaje y establece el riesgo objetivo de generar una educación en casa que puede ser contraria al principio del interés superior del niño, ya que el alumno o la alumna se ven segregados de sus compañeros y carecen de todas las oportunidades sociales que el entorno escolar puede brindar.

Tal como ha manifestado el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias:

“Además de proporcionar a los estudiantes los conocimientos y la información necesarias en distintas disciplinas, la enseñanza escolar puede facilitar el intercambio diario entre personas de diferentes entornos étnicos, económicos, sociales, culturales y religiosos. La posibilidad de que los estudiantes interactúen personalmente de manera sistemática es tan importante como el desarrollo de la capacidad intelectual, por cuanto esta interacción sistemática puede fomentar un sentimiento de pertenencia a una comunidad que va unido al aprecio de la diversidad, incluida la diversidad en cuestiones de religión o de creencias”²⁴.

La tendencia restrictiva o prohibicionista del uso del pañuelo islámico incrementa la probabilidad de la modalidad de enseñanza en casa, y en los casos en que se lleva a cabo, se merma la posibilidad de fomentar el sentimiento de pertenencia a la comunidad que y el aprecio por la diversidad de religiosa.

Jefe de Su Propia Cabeza (BOEH)

Jefe de tu Propia Cabeza (BOEH), es una organización de mujeres integrada por musulmanas y no musulmanas. Yasmina Akhandaf, miembro de esta organización sostiene:

“las escuelas públicas deben estar abiertas a todo el mundo. Los musulmanes son parte de nuestra sociedad, tienen derecho a asistir a centros de educación pública sin renunciar a su derecho a la libertad de religión. En Bélgica, las organizaciones musulmanas podrían gestionar escuelas musulmanas con financiación pública, pero hay que preguntarse si esa es una buena manera de lograr una pluralidad activa. Creo que decir a una comunidad: Si no te gusta, haz tu propia escuela es totalmente contrario al espíritu de la pluralidad activa”²⁵.

²⁴ Consejo de Derechos Humanos, Informe del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, 15 de diciembre de 2010, párr. 21.

²⁵ Reunión con BOEH, 27 de junio de 2011, Amberes. BOEH es una organización de base en la que participan musulmanes y no musulmanes. Se creó en 2007 para oponerse a la prohibición del uso de símbolos religiosos impuesta por la Ciudad de Amberes a su personal.

La organización destaca que aunque la mayoría de las niñas se quitan el pañuelo islámico para ir a la escuela, se sienten discriminadas y no se consideran ciudadanas plenamente aceptadas. No obstante, el número de niñas que ya no asiste a la escuela y recibe educación en casa es reducido. La organización destacó la ausencia de información o consulta con el alumnado antes de introducir la prohibición sobre el uso de prendas o símbolos religiosos es una tendencia general.

La prohibición de símbolos religiosos en las escuelas de Bruselas

La Escuela Superior Francisco Ferrer es una institución gestionada por la municipalidad de Bruselas que proporciona educación superior, tanto diplomaturas como licenciaturas.

La directiva interna 2011–12 de la municipalidad de Bruselas que prohíbe a los estudiantes llevar símbolos o prendas que denoten opiniones o identidades religiosas, políticas o filosóficas, es sólo uno de los tantos ejemplos de práctica prohibicionista.²⁶

La gestión de GO!

De los estudiantes de Flandes, aproximadamente el 16 por ciento asisten a escuelas gestionadas por GO!,²⁷ mientras que el 68 por ciento se educan en instituciones privadas, la mayoría gestionadas por organizaciones católicas sin ánimo de lucro.²⁸

GO! se encarga de proporcionar educación no confesional, financiada totalmente por la Comunidad Flamenca pero gestionada de forma independiente por el Ministerio de Educación. Cada escuela gestionada por GO! estaba autorizada a dictar sus propias normas sobre el uso de símbolos y prendas religiosas o culturales por parte de los alumnos.

Muchas escuelas adoptaban normas internas que prohibían el uso de prendas que cubrieran la cabeza en general. Aproximadamente siete de cada diez escuelas habían introducido algún tipo de restricción a la vestimenta. Por ejemplo, en 2009 sólo tres escuelas permitían el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en Amberes, la ciudad más grande de Flandes, con una gran comunidad musulmana significativa. GO! gestionaba dos de ellas (Koninklijk Atheneum Antwerpen y Koninklijk Atheneum Hoboken), y la Ciudad de Amberes gestionaba la otra (Leonardo Lyceum Pestalozzi). En 2009, las dos escuelas de GO! decidieron prohibir el uso de símbolos y prendas religiosos

²⁶ <http://www.he-ferrer.eu/wp-content/uploads/documents-officiels/etudier-a-ferrer/REE-11-12.pdf>; consultado el 2 de febrero de 2012.

²⁷ Reunión entre GO! y Amnistía Internacional, Bruselas, 27 de junio de 2011, en *Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa, 2012*, Londres, pág. 68, 24 de junio de 2011.

²⁸ Ministerio de Educación y Formación flamenco, reunión mantenida con Amnistía Internacional, el 24 de junio de 2011. El 16,5 por ciento de los alumnos estudian en escuelas gestionadas por las provincias y las municipalidades. en *Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa, 2012*, Londres, pág. 68, 24 de junio de 2011.

o culturales. Los alumnos afectados por la prohibición la recurrieron ante el Consejo de Estado. El 9 de septiembre de 2009, el auditor del Consejo de Estado aconsejó que esa prohibición fuera introducida por GO!, en lugar de por las escuelas individuales.

El 11 de septiembre de 2009, la junta directiva de GO! introdujo una prohibición general del uso de símbolos religiosos o filosóficos por parte del alumnado, el personal docente y cualquier persona que realizara labores pedagógicas en sus escuelas. GO! ya había introducido en 2007 una prohibición general que se aplicaba a todo el profesorado, salvo los profesores de religión.

Raymonda Verdyck, directora de GO!, sostiene al respecto:

“Cada vez más estudiantes optaban por asistir a escuelas de GO! únicamente porque aún se permitía el uso de símbolos religiosos o filosóficos. Nuestras escuelas empezaron a atraer alumnos, no por nuestro proyecto pedagógico, sino por el mero hecho de que no prohibíamos los símbolos religiosos. Esto dio lugar a una concentración de grupos religiosos en algunas de nuestras escuelas, lo cual va en contra del principio de diversidad, un elemento fundamental de nuestro proyecto pedagógico. Además, había una presión de grupo contra los jóvenes que no querían usar símbolos y prendas religiosos”²⁹.

La prohibición general tiene un impacto desproporcionado sobre el alumnado musulmán que desea ejercer su derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión. La decisión de prohibir los símbolos y prendas religiosos o culturales en las dos escuelas de GO! y en otras escuelas en el pasado surgió a partir de casos de alumnas que llevaban el pañuelo islámico. Tal como GO! confirmó, ningún otro símbolo religioso ha suscitado controversias importantes.

Los alumnos musulmanes que llevan símbolos religiosos pueden asistir a escuelas católicas que no han prohibido el uso de símbolos o prendas no cristianos. Sin embargo, aunque no se ha introducido una prohibición general del uso de símbolos religiosos no cristianos, las escuelas católicas pueden prohibir esos símbolos a título individual. Al parecer, no existen datos estadísticos sobre el número de escuelas católicas que han introducido prohibiciones individuales, aunque al parecer hay muchas que lo han hecho.³⁰

En cualquier caso, un alumna musulmana que tenga que asistir a una escuela católica únicamente porque en las escuelas públicas no se permite el uso del pañuelo islámico no es la solución óptima. Cuando el Estado ofrece educación no confesional,

²⁹ Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa, 2012, Londres, pág. 67.

³⁰ Comunicación por correo electrónico de la Secretaría de Educación Católica de Flandes (VSKO, *Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs*) a AI, 17 de noviembre de 2011. en Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa, pág. 68, 2012, Londres,

todos los alumnos deben tener acceso a ella, independientemente de su elección de expresar su religión o sus creencias.

La legislación flamenca contra la discriminación permite que las instituciones basadas en unos determinados valores religiosos o filosóficos puedan aplicar tratos diferentes por motivos de religión siempre que esos motivos sean auténticos, legítimos y justificados³¹.

Tras la prohibición introducida por las escuelas de GO! en Amberes, algunas alumnas que deseaban usar el pañuelo islámico optaron por la educación en casa, pero al cabo de seis meses la mitad de ellas se reintegraron en el sistema escolar³².

Después de que una estudiante afectada por la prohibición emprendiera acciones legales, el 18 de marzo de 2010 el Consejo de Estado suspendió temporalmente la prohibición general introducida por GO!.³³ Sin embargo, al pedir al Tribunal Constitucional aclaración sobre las competencias, el Consejo de Estado fue informado de que GO! tiene autoridad para prohibir el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales sobre la base del principio de neutralidad en la educación.³⁴

Francia

En las escuelas públicas francesas, sean primarias, secundarias o superiores, el alumnado no puede llevar símbolos llamativos que expresen su religión³⁵.

Las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño

En sus observaciones finales sobre Francia, el Comité de los Derechos del Niño, de la ONU, recomendó que:

“El Estado Parte, cuando evalúe los efectos de la legislación, se base en el disfrute de los derechos del niño, tal como están plasmados en la Convención, como criterio fundamental en el proceso de evaluación, y también considere otros medios, entre ellos la mediación, para asegurar el carácter laico de las escuelas públicas, al mismo tiempo que se garantice que no se vulneran los derechos individuales y que los niños no quedan

³¹ Artículo 20, Decreto sobre un marco para una política flamenca de igualdad de oportunidades e igualdad de trato (*Decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekaanse en gelijkebehandelingsbeleid*), 10 de julio de 2008, <http://www.elfri.be/print/3626>, consultado el 3 de febrero de 2012.

³² Reunión entre Al y la Municipalidad de Amberes, 27 de junio de 2010., en. *Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa*, pág. 68, 2012, Londres.

³³ Consejo de Estado, Sentencia nº 202.039 de 18 de marzo de 2010, 194.399/XII-6002, http://www.go.be/sites/portaal_nieuw/OverGO/levensbeschouwelijkentekens/Documents/Arrest_Raad_van_StateState_202039.pdf, consultado el 31 de enero de 2012.

³⁴ Sentencia 40/2011 de 15 de marzo de 2011.

³⁵ La legislación 2004-25 introdujo el artículo L141-5-1 en el Código de Educación: “Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit”.

excluidos o marginados del sistema escolar y otros entornos a raíz de esa legislación. El código de la vestimenta en las escuelas podía abordarse dentro de las propias escuelas públicas, y alentarse la participación de los niños. El Comité recomienda además que el Estado Parte siga vigilando de cerca la situación en las niñas expulsadas de las escuelas a raíz de la nueva legislación, y vele por que disfruten del derecho de acceso a la enseñanza³⁶.

La aplicación de la ley contraviene los límites legítimos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos

En 2007, la ONU reiteró las recomendaciones formuladas por el relator especial sobre la libertad de religión o de creencias:

“La Ley 2004–228 de 15 de marzo de 2004 sobre laicidad y sobre el uso de símbolos llamativos en escuelas públicas constituye una limitación del derecho a expresar una religión o una creencia [...] y ha afectado sobre todo a determinadas minorías religiosas, especialmente a las personas de un entorno musulmán. La experta independiente respalda la recomendación del relator especial de que el gobierno debe vigilar de cerca la manera en que los centros educativos aplican la ley y debe adoptar una aplicación flexible de la ley que dé cabida a los escolares para quienes el uso de símbolos religiosos constituye un elemento fundamental y libremente elegido de su fe³⁷.”

Tal como se mencionó anteriormente, la prohibición de llevar el pañuelo islámico en las escuelas podría justificarse en algunas circunstancias, por ejemplo para garantizar el derecho de las niñas a no ser presionadas. Sin embargo, resulta difícil justificar la aplicación de la prohibición a estudiantes adultos, menos influenciables que los niños. La aplicación de la legislación de 2004 a estudiantes adultos o a progenitores contraviene los límites legítimos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos para restringir el derecho a la libertad de expresión, de religión o de creencias.

La Comisión Stasi

El debate sobre el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en la escuela saltó a la escena pública en 1989, cuando tres niñas fueron expulsadas temporalmente de la escuela por negarse a quitarse el pañuelo islámico. Antes de que se introdujera la prohibición general en 2004, la Comisión de Reflexión sobre la Aplicación del Principio de Laicismo en la República (Comisión Stasi) destacó los problemas a los que se enfrentaban las niñas en su vida cotidiana, también fuera de la escuela, en relación con el código de

³⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: Francia, CRC/C/15ADD.240, 30 de junio de 2004, párr. 26.

³⁷ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Misión a Francia (19–28 de septiembre de 2007), 4 de marzo de 2008, A/HRC/7/23/add.2, párr. 94.

vestimenta, y señaló en especial la presión y la violencia crecientes contra las niñas que no vestían recatadamente o no llevaban el pañuelo.

La Comisión concluyó que la prohibición del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales llamativos en las escuelas era una medida apropiada para contrarrestar el acoso sexista y la violencia contra las niñas musulmanas³⁸.

El órgano también destacó que, además de la cuestión relativa al pañuelo, había prácticas religiosas o culturales, como la oración o el ayuno, que cada vez eran más habituales en las escuelas, y la adaptación para darles cabida estaba creando dificultades al sistema educativo³⁹.

El informe oficial sobre la aplicación de la ley

La legislación es de aplicación general y tiene un impacto desproporcionado sobre las niñas musulmanas que llevan el pañuelo islámico. Según el informe oficial elaborado en 2005 sobre la aplicación de la ley, en el curso académico 2004-2005 se notificaron 639 casos de uso de símbolos y prendas religiosos o culturales.

La gran mayoría de estos casos, un total de 626, se referían al uso del pañuelo, mientras que 11 se referían al uso del turbante sij, y 2 al uso de cruces de gran tamaño. Un año después de la entrada en vigor de la prohibición, 96 alumnos y alumnas habían optado por soluciones alternativas para evitar la expulsión: se habían matriculado en escuelas privadas, habían abandonado los estudios o se habían matriculado en educación a distancia. Se había expulsado a 44 niñas musulmanas por llevar el pañuelo. De ellas, 21 habían optado por la educación a distancia y las demás habían abandonado los estudios o se habían matriculado en escuelas privadas⁴⁰.

Aunque no se dispone de cifras oficiales, hay muy pocas escuelas musulmanas en Francia, tal como han señalado expertos y organizaciones de la sociedad civil. El Ministerio de Educación sostiene que la legislación se estaba aplicando con éxito y que la mayoría de los conflictos derivados de ella se abordaban mediante el diálogo y medidas no punitivas. Sin embargo, la única evaluación oficial de la legislación se había llevado a cabo en 2005 y no examinaba sus efectos en la promoción de la igualdad entre niños y niñas ni en la lucha contra el acoso sexista⁴¹.

³⁸ Comisión sobre la Reflexión de la Aplicación del Principio de Laicismo en la República, informe al presidente de la república sobre el grave deterioro de la situación de las niñas", 11 de diciembre de 2003, pág. 46.

³⁹ Informe al presidente de la república sobre la situación en la escuela, pág. 41.

⁴⁰ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. *Application de la loi 2004 sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics*, págs. 34-41, julio de 2005, <http://media.education.gouv.fr/file/98/4/5984.pdf>, consultado el 30 de enero de 2012.

⁴¹ Amnistía Internacional. *Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa*, pág. 72, 2012, Londres.

El informe concluyó que la prohibición era necesaria para reafirmar el principio de laicismo en la educación, un principio que, según el informe, se veía amenazado por el número de alumnas que llevaban el velo islámico en la escuela. Sin embargo, según la investigación llevada a cabo sobre el terreno por una antropóloga, esta legislación no ha contribuido a frenar las peticiones de que se tengan en cuenta otras necesidades religiosas o culturales, como las horas de oración o las fechas de los exámenes, para adaptarlos al periodo de ayuno⁴².

Las prohibiciones afectan a las estudiantes adultas

El ministro de Educación aclaró en 2004, en una circular, el ámbito material de la prohibición. La prohibición se aplica a todos los estudiantes matriculados en una escuela pública, incluidos los estudiantes adultos que han concluido la educación secundaria y se matriculan en cursos de formación técnica o en cursos de formación preparatoria para acceder a centros de educación superior, que tienen lugar en las instalaciones de las escuelas secundarias.

La prohibición no se aplica a los progenitores de los estudiantes, a los candidatos que realizan exámenes en edificios de escuelas públicas o a estudiantes universitarios.⁴³ No obstante, la prohibición se ha aplicado en ocasiones a adultos matriculados en cursos de educación continua gestionados por GRETA (una red de centros educativos públicos y de adultos). También se ha aplicado a estudiantes matriculados en cursos de formación profesional que no se realizaban en instalaciones de escuelas públicas.

En los recursos presentados ante la Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad (HALDE) o ante los tribunales, se ha reconocido que esta aplicación de la legislación no es conforme a su ámbito material⁴⁴.

La desmesura y arbitrariedad en la aplicación se ha traducido en casos de estudiantes musulmanas que han tenido problemas por vestir faldas largas. En esos casos, las autoridades escolares han calificado las faldas largas como una prenda que manifiesta ostensiblemente la fe musulmana de esas estudiantes.⁴⁵

⁴² Dounia y Lylia Bouzar, *La république ou la burqua. Les services publics face à l'Islam manipulé*, enero de 2010.

⁴³ Circular nº 2004-084 de 18 de mayo de 2004, puntos 2.2 y 2.3, <http://www.education.gouv.fr/bo/2004/21/MENG0401138C.htm>, consultado el 30 de enero de 2012.

⁴⁴ El Collectif Contre l'Islamophobie en France (CCIF) recopiló al menos 10 casos en 2010. El 5 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo de París concluyó que la exclusión de una estudiante de un curso de formación profesional de inglés organizado por GRETA (red de centros de educación públicos y de adultos) en una escuela superior pública era discriminatoria. El 8 de junio de 2010, el Tribunal de Apelación de París concluyó que la prohibición de usar el pañuelo aplicada por un centro de formación profesional (CFA) era discriminatoria.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, el caso de una escuela superior de Saint-Ouen (región parisina) http://www.lexpress.fr/actualite/societe/des-eleves-en-robe-traditionnelle-seraient-menacees-d-exclusion_975315.html.

Cuando la prohibición afecta a los padres

Según el ministro de Educación, cuando los padres o las madres acompañan a los niños a las excursiones escolares contribuyen activamente a la organización de un servicio público y, por ello, deben cumplir el principio de neutralidad.⁴⁶ Este requisito ha sido respaldado por la Asamblea Nacional en una resolución adoptada en mayo de 2011⁴⁷.

El gabinete de Jean-François Copé, secretario general de la Unión por un Movimiento Popular (UMP), sostiene que los padres y madres que acompañaban a los niños a excursiones escolares estaban sujetos al deber de neutralidad⁴⁸.

España

La responsabilidad de la educación recae principalmente en las comunidades autónomas.⁴⁹ Sin embargo, el Estado tiene que regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos⁵⁰. La Ley Orgánica de Educación prohíbe la discriminación por motivos de religión en el acceso a la educación, según la Ley 2/2006⁵¹.

El derecho a no sufrir discriminación también es un principio general que rige la manera en que debe organizarse la educación⁵². Las comunidades autónomas adoptan legislación y políticas educativas, y establecen en ellas un marco que las escuelas individuales deben tener en cuenta al elaborar las normas internas.

Aunque no existen restricciones generales respecto al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, en los últimos años ha habido varios casos de niñas a las que se ha prohibido llevar el pañuelo en la escuela. Según los sondeos de opinión, la población española acepta más los símbolos religiosos y culturales católicos en la educación que los no católicos; menos del 30 por ciento de los españoles estaban de acuerdo con el uso del pañuelo islámico, mientras que casi la mitad aceptaban los crucifijos⁵³.

⁴⁶ Carta de Luc Chatel, fechada el 2 de marzo de 2011, <http://laic.info/2011/03/national/luc-chatel-pas-de-femmesvoilees-lors-des-sorties-scolaires>, consultado el 31 de enero de 2012.

⁴⁷ Resolución nº 672 de 31 de mayo de 2011, párr. 7.

⁴⁸ Reunión entre el gabinete de Jean François-Copé, París, 30 de junio de 2011 y Amnistía Internacional, abril de 2012 Índice: EUR 01/001/2012. Discriminación y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa, pág. 75, Londres.

⁴⁹ En Ceuta y Melilla, la educación es competencia del gobierno central.

⁵⁰ Artículo 149.1 de la Constitución española.

⁵¹ El artículo 84.3 de la Ley Orgánica de Educación 2/2006 dice: "En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

⁵² El artículo 1.b de la Ley Orgánica de Educación establece como principio: "La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad".

⁵³ OBERAXE, *Evolución del racismo y la xenofobia en España*, Informe 2010, pág. 209.

El porcentaje de españoles que estaban de acuerdo en que se expulsara de la escuela a las alumnas que llevaran el pañuelo islámico aumentó del 28 por ciento en 2008 al 37 por ciento en 2009⁵⁴.

Países Bajos

El Ministerio de Educación sostiene que aproximadamente dos tercios de las escuelas de los Países Bajos, concretamente las denominadas escuelas confesionales, son de gestión privada. Estas escuelas pueden basarse en unos valores religiosos o en una orientación educativa específica no religiosa. El principio de libertad de educación en la Constitución neerlandesa significa que cualquiera puede gestionar una escuela siempre que se cumplan unos requisitos básicos⁵⁵.

La mayoría de las escuelas privadas son religiosas, principalmente católicas o protestantes. De las casi 7.000 escuelas primarias, 42 son musulmanas, y hay una escuela secundaria musulmana entre las más de 650 escuelas secundarias del país⁵⁶. Sólo una pequeña minoría de las escuelas religiosas, han adoptado políticas que excluyen a los alumnos de diferente religión. Otras tienen políticas que limitan la expresión de otros tipos de fe, como por ejemplo restricciones en cuanto al uso de pañuelo islámico.

La Ley General sobre Igualdad de Trato

El artículo 7 de la Ley General sobre Igualdad de Trato, de 1994, brinda protección jurídica frente a la discriminación por motivos de religión o creencias en el ámbito de la educación⁵⁷.

⁵⁴ En 2009, el 37 por ciento de los españoles consideraban aceptable excluir de la escuela a una alumna que llevara el pañuelo, mientras que en 2008 lo consideraba aceptable un 28 por ciento. OBERAXE, *Evolución del racismo y la xenofobia en España*, Informe 2010, pág. 215.

⁵⁵ El artículo 23.2 de la Constitución dice: "Todas las personas serán libres de proporcionar educación, sin perjuicio del derecho de las autoridades a supervisar y, respecto a las formas de educación establecidas por la ley, el derecho a examinar la competencia y la integridad moral del personal docente, que se regularan mediante ley parlamentaria". Las escuelas privadas son libres de determinar el contenido de la enseñanza y la metodología. No obstante, tienen que cumplir las normas cualitativas establecidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

⁵⁶ Escuelas primarias: 6.848 escuelas, 32 por ciento escuelas no confesionales, 29 por ciento escuelas protestantes, 29 por ciento escuelas católicas, 10 por ciento de otra confesión (entre ellas 42 escuelas musulmanas). Educación secundaria: 659 escuelas en total, 185 escuelas no confesionales (28 por ciento), 474 escuelas confesionales (72 por ciento). 123 escuelas son protestantes (19 por ciento), 154 católicas (23 por ciento), 68 son escuelas asociadas (por ejemplo, católica y protestante) y 102 son confesionales pero no religiosas.

⁵⁷ El artículo 7.1 de la Ley General sobre Igualdad de Trato establece: "1. Es ilegal discriminar al ofrecer bienes y servicios, al establecer, aplicar o dar por terminados acuerdos al respecto, y al proporcionar orientación educativa o profesional si tales actos de discriminación se cometen: a. en el transcurso de actividades empresariales o de la práctica de una profesión; b. por parte del sector público; c. por instituciones que realizan sus actividades en los ámbitos de la vivienda, los servicios sociales, la atención médica, las cuestiones culturales o la educación; d. por personas particulares que no realizan actividades empresariales ni practican una profesión, en la medida en que la oferta se haga públicamente".

No obstante, la protección jurídica frente a la discriminación por motivos de religión está limitada por el artículo 7.2, precepto que permite a las escuelas religiosas adoptar las políticas y normas que consideren necesarias para preservar sus valores religiosos. En la aplicación, el artículo puede dar lugar a una práctica restrictiva que niegue el acceso a las estudiantes musulmanas que utilicen el pañuelo islámico⁵⁸.

La legislación establece que los requisitos restrictivos no deben dar lugar a prácticas de discriminación por diversos motivos. Sin embargo, la excepción consagrada en el artículo 7.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato, es un riesgo objetivo que implica que las escuelas cristianas pueden acogerse a ella discrecionalmente. La realidad educativa indica que el alumnado musulmán supone una proporción considerable del total de la población estudiantil incluida en el sistema de enseñanza. La mayoría de los estudiantes musulmanes asisten a centros privados, muchos de ellos cristianos o a escuelas públicas. La excepción restrictiva establecida por el artículo 7.2 por la Ley General sobre Igualdad de Trato, junto a la considerable proporción de alumnado musulmán, y a los casos verificados de discriminación por la pertenencia al Islam, sugieren la necesidad de derogación del precepto o su sustitución por otro tipo de excepcionalidad normativa que evite las prácticas discriminatorias y restrictivas desproporcionadas, innecesarias e ilegítimas en el ámbito religioso.

Debemos puntualizar en el contexto de la sugerencia legislativa anterior que en la práctica, la gran mayoría de las escuelas cristianas privadas de los Países Bajos respetan el derecho a la libertad de religión o de creencias de los estudiantes musulmanes. En general las escuelas admiten alumnado musulmán permitiéndoles expresar su religión, incluso mediante el uso del pañuelo islámico.

⁵⁸ El artículo 7.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato establece: "El subapartado 1.c no afecta a la libertad de un centro educativo fundado sobre principios religiosos o ideológicos de imponer requisitos relativos a la admisión o la participación en la educación que imparte si, teniendo en cuenta el propósito del centro educativo, son necesarios para la aplicación de sus principios; esos requisitos no pueden dar lugar a discriminación por motivos exclusivos de opinión política, raza, sexo, nacionalidad, orientación heterosexual u homosexual o estado civil. La discriminación por razón de sexo únicamente se permite si la naturaleza distintiva del centro educativo así lo requiere y si hay centros equivalentes a disposición de alumnos o estudiantes de ambos sexos".

5.- DESCRIPCIÓN CUALITATIVA DE CASOS DE DISCRIMINACIÓN EN LA EDUCACIÓN DE MUJERES MUSULMANAS

Bélgica

Caso A

A da testimonio de la estricta interpretación de esta norma:

“Sabía que los estudiantes no podían llevar símbolos religiosos. Una vez acompañé a una amiga que estudiaba en el centro y quería ver los resultados de los exámenes. Aunque yo expliqué que no era alumna del centro, el personal me ordenó que abandonara las instalaciones porque llevaba pañuelo y estaba prohibido por la normativa”.

Caso B

B trabaja en una organización sin ánimo de lucro cuya finalidad es promover la participación juvenil, le prohibieron realizar unas sesiones de formación para sensibilizar sobre cuestiones de género a los estudiantes de una escuela gestionada por la municipalidad de Bruselas, porque la normativa interna prohibía exhibir símbolos religiosos, políticos o ideológicos. Esta normativa se aplica a todas las personas dentro de las instalaciones escolares, ya sea en actividades bajo techo o al aire libre⁵⁹.

“Soy la misma persona, lleve el pañuelo o no. Si soy amenazadora y poco profesional por ser musulmana, se me percibirá así en cualquier caso, aunque me quite el pañuelo”, dijo B.

La municipalidad de Bruselas justificó esta restricción aludiendo al respeto de la neutralidad. Sin embargo, según el derecho internacional de los derechos humanos, la neutralidad no es una base legítima para restringir el derecho a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de expresión. Además, tal como destacó el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, la neutralidad del Estado no debe interpretarse de forma excluyente, sino como un principio que garantice la diversidad y la igualdad de oportunidades para todas las personas. Tal como subraya la Constitución belga, el principio de neutralidad debe garantizar el respeto del derecho de los estudiantes a la libertad de religión o de creencias.

⁵⁹ Normativa interna, municipalidad de Bruselas, artículo 2: Declaración de Principios, artículo 7.4: respeto de la neutralidad, http://www.jacqmain.be/index.php?option=com_content&view=article&id=256:roi-ville-debruxelles&catid=34:reglements&Itemid=393, consultado el 30 de enero de 2012.

España

Caso C

C, una niña de 16 años que llevaba el pañuelo, no se le permitía asistir al a clase en el instituto con sus compañeros, y se la mantenía aislada en la sala de visitas.

Otro centro le denegó la matrícula modificando su normativa interna justo un día antes de la fecha en que se suponía que C debía empezar a asistir a ella. La directora de esta segunda escuela declaró a la prensa que la modificación de las normas tenía como finalidad evitar la creación de ghettos⁶⁰.

C finalmente se matriculó en otra escuela pública de la misma localidad en la que sí podía llevar pañuelo. El 25 de enero de 2012, un juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid respaldó la decisión del Instituto Camilo José Cela de penalizar a C por llevar el pañuelo en la escuela. El juzgado señaló que la normativa interna del instituto se aplicaba a todas las personas, sin distinción, y que la prohibición de llevar cualquier tipo de prenda que cubriera la cabeza tenía como finalidad introducir un código de vestimenta común para garantizar la convivencia y para evitar distracciones al alumnado. El juzgado concluyó que la restricción introducida por el instituto era necesaria para proteger el orden público y los derechos humanos de los demás alumnos.⁶¹

Caso D

D, una niña de 11 años tenía problemas desde diciembre de 2010, cuando la normativa interna de la escuela pública a la que asistía fue modificada para prohibir el uso de prendas que cubrieran la cabeza⁶².

La niña se convirtió en el centro de un conflicto legal entre su familia y el consejo escolar. El incumplimiento de la normativa interna se consideró una falta grave, que puede ser castigada con la expulsión temporal de la escuela.

La niña finalmente se matriculó en otra escuela en junio de 2011. La Consejería de Educación de Galicia declaró que la normativa interna no era contraria a la legislación

⁶⁰ No contribuiremos a crear guetos", *El País*, 28 de abril de 2010, http://www.elpais.com/articulo/sociedad/contribuiremos/crear/guetos/elpepisoc/20100428elpepisoc_5/Tes, consultado el 31 de enero de 2012.

⁶¹ Amnistía Internacional, España: Las restricciones impuestas por centros escolares al derecho a la libertad de expresión y de religión o de creencias deben ser compatibles con las normas de derechos humanos (Índice: EUR 41/002/2012).

⁶² El artículo 3.7 de la normativa interna dice: "en las aulas se observará una postura e indumentaria correctas. Se mantendrá la cabeza descubierta. No se permitirán boinas, viseras, pañuelos de cabeza, ni otras prendas que la cubran".

vigente, y que debía respetarse la autonomía de las escuelas, siempre que cumplieran la legislación sobre educación⁶³.

Países bajos

Caso E

En febrero de 2010, E, una niña musulmana de 14 años de origen marroquí, estudiante de una escuela católica de financiación pública, manifestó, junto con otras tres alumnas, su deseo de llevar el pañuelo en las instalaciones escolares⁶⁴.

Una norma interna prohibía las prendas que cubrieran la cabeza en general. Las autoridades escolares decidieron mantener un debate interno para aclarar la cuestión. Inicialmente, E se abstuvo de llevar el pañuelo, pero a principios del siguiente curso escolar decidió usarlo, en vista de que las autoridades escolares aún no habían tomado una decisión. Durante tres semanas E recibió educación ella sola, en un aula aparte de sus compañeros, le dijeron que no se le permitía llevar el pañuelo, y que sería expulsada si no cumplía esa norma.

La escuela modificó su normativa interna para añadir el pañuelo a la lista de prendas que los estudiantes no podían llevar. El caso E se llevó ante la Comisión para la Igualdad de Trato, que concluyó que se trataba de una discriminación directa por motivos de religión. El órgano emitió su informe el 2 de julio de 2010, donde concluye que la escuela no había demostrado que la prohibición del pañuelo fuera necesaria para preservar sus valores religiosos. La Comisión tenía claro que las escuelas confesionales tenían derecho a introducir restricciones por motivos de religión siempre que las aplicaran como política coherente, lo cual no era el caso de ese centro, ya que la escuela había modificado su normativa interna únicamente después de que E expresara su deseo de llevar el pañuelo.

La escuela no aplicó la opinión de la Comisión para la Igualdad de Trato, y siguió sin permitir que E llevara el pañuelo. La familia de la niña llevó a la escuela ante los tribunales, pero el 4 de abril de 2011 el Tribunal de Distrito de Haarlem concluyó que el colegio no había discriminado a E. Según el tribunal, la política de la escuela no era incoherente; el centro escolar simplemente había adoptado una política específica cuando surgió la necesidad que es el momento en que E expresó su deseo de llevar el pañuelo.

⁶³ Estado de Friburgo, *Cultural and Religious Diversity at school: the wearing of religious symbols and dresses*, pág. 14.

⁶⁴ La información sobre este caso se basa en la Opinión 2011-2 de la Comisión para la Igualdad de Trato, la sentencia del Tribunal de Distrito de Haarlem, LNJ: BQ0063, 04-04-2011, la sentencia del Tribunal de Apelación de Amsterdam, LJN BR6764, 06-09-2011, y una entrevista con el abogado que ayudó a I. y a su familia, J. Klaas.

El tribunal manifestó que las escuelas confesionales gozaban de un amplio margen para decidir qué era necesario con el fin de preservar sus valores religiosos, y no era competencia del poder judicial decidir sobre esa cuestión.

En el caso de E, no hay otro centro de educación secundaria en Volendam, y la alternativa más cercana está en la localidad vecina de Edam. Sin embargo, E no deseaba cambiarse de escuela.

Tal como ha expuesto el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, las autoridades que restrinjan el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales deben tener debidamente en cuenta el interés superior del niño. El caso E revela que no se tuvo en cuenta este interés superior.

Francia

Caso F

Tras concluir la educación secundaria, F consiguió ingresar en una escuela de obstetricia en París. Al comenzar el curso, el director le dijo que tenía que quitarse el pañuelo porque una norma interna prohibía los símbolos religiosos o filosóficos. F siguió llevando el pañuelo, el director la citó de nuevo y le dijo que, si se negaba a cumplir las normas internas, sería expulsada.

Caso G

Tras concluir la enseñanza secundaria G fue admitida en dos universidades para estudiar radiología. El director de uno de los dos centros le dijo, antes de que se matriculara, que tendría que quitarse el pañuelo cuando hiciera ejercicios prácticos. G optó por asistir al otro centro, ya que allí le permitían utilizar un fular.

G tiene la siguiente percepción de lo ocurrido:

“Tengo la sensación de que siempre tenemos que negociar. A menudo pienso en cuál es la manera más adecuada de ponerme el pañuelo dependiendo de dónde vaya. Siento que tengo que esconderme porque estoy haciendo algo malo.”

Caso H

En noviembre de 2010, la dirección de la escuela a la que asistía su hijo, en la región parisina, dijo a H que no podía participar en una excursión escolar si llevaba el pañuelo. El profesor responsable de la excursión justificó esta medida basándose en la legislación de

2004. El director manifestó que la restricción se basaba en el principio de neutralidad y en la preocupación por que a los niños les alterara el pañuelo.

En junio de 2011, la profesora de su hijo le preguntó a H si pensaba quitarse el pañuelo durante la excursión escolar programada para final de mes. Ante la respuesta negativa de H, la profesora le dijo que no podía participar en la excursión. El director de la escuela dijo a H que la prohibición estaba consagrada en un nuevo decreto público, pero que el texto de ese decreto aún no estaba disponible.

H se puso en contacto con una organización que lucha contra el racismo, que ese mismo día se puso en contacto con el director. Éste reiteró la existencia de un nuevo decreto. Al día siguiente, la profesora le dijo a H que no podía participar en la excursión escolar porque no había plazas libres. Después le preguntó a H por qué llevaba el pañuelo y le manifestó que, en su opinión, el pañuelo era un símbolo de la desigualdad de género.

6. CONCLUSIONES PARCIALES

En el caso belga, la prohibición general de los símbolos religiosos afecta de manera desproporcionada a las niñas musulmanas que desean llevar pañuelo, y las discrimina en cuanto al ejercicio de su derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión.

Aunque algunos de los objetivos de la prohibición pudieran ser considerados legítimos, la proporcionalidad y la necesidad de la prohibición son sumamente dudosas.

El objetivo de proteger frente a la presión a las alumnas musulmanas que optan por no llevar pañuelo es legítimo pero, en la medida en que ese problema exista, podría ser abordado mediante el fortalecimiento de la política contra el acoso.

En relación a la prohibición general por la amenaza a la diversidad en las escuelas que aún permitían el uso de símbolos y prendas islámicas, hay que reseñar que la diversidad no se menciona explícitamente en el derecho internacional de los derechos humanos como una finalidad legítima que pueda justificar la imposición de restricciones al derecho a la libertad de religión.

La falta de diversidad en una escuela puede ser un indicador de la existencia de presiones para que los alumnos y alumnas se adapten a unas costumbres determinadas, y si ese fuera el caso podría ser legítimo imponer esas restricciones, si fueran necesarias y proporcionadas para proteger los derechos de las niñas que optan por no llevar el pañuelo.

Bélgica adoptó una prohibición general en lugar de establecer directrices que aclararan a las escuelas en qué circunstancias podrían, si es necesario y siempre de manera proporcionada, imponer restricciones al uso de símbolos y prendas islámicas.

El desempeño político en el ámbito educativo es contrario a la promoción de cambios en la política escolar que ayuden a no tener que imponer restricciones innecesarias y desproporcionadas al derecho y a la libertad de las niñas musulmanas que deseen llevar el pañuelo. En el pasado, las autoridades educativas flamencas no habían adoptado una postura sobre las restricciones al uso de prendas islámicas en las escuelas públicas, por considerar que era mejor abordar la cuestión en cada escuela individual.⁶⁵

La traducción material en la realidad social de la garantía de igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos, incluido el de la educación, es inefectiva, conforme a lo establecido por el Decreto sobre Igualdad de Oportunidades y Trato, adoptado por la Comunidad Flamenca el 8 de julio de 2010, en el que se consagra la prohibición de la discriminación por motivos de religión o creencias en varios ámbitos de la vida, incluida la educación.⁶⁶

El Estado francés debería revisar periódicamente la aplicación de la legislación que prohíbe el pañuelo islámico en las escuelas y el estado francés al imponer la restricción desempeña su responsabilidad de modo disfuncional al no darle una justificación basada en el derecho internacional.

La protección del laicismo no es una justificación legítima para introducir una prohibición general del uso del pañuelo islámico por parte de las estudiantes musulmanas.

La protección de los derechos de otras personas, en este caso el derecho de las niñas a no llevar símbolos y prendas religiosos, puede ser una finalidad legítima. No obstante, los informes periódicos de aplicación, realizados por una autoridad independiente, deben exponer si se ha alcanzado esta finalidad, y de qué manera, y si la prohibición general de los símbolos religiosos llamativos es la forma más efectiva de combatir el acoso y el hostigamiento que sufren las niñas musulmanas que no desean expresar su religión llevando el pañuelo o cualquier otro símbolo o prenda religioso o cultural.

Los informes deben incluir datos sobre los potenciales efectos secundarios de esta legislación, como por ejemplo cifras sobre el índice de abandono escolar o del número de estudiantes que optan por la educación en casa, o tendencias relativas al establecimiento de escuelas religiosas privadas, que podrían dar lugar a una segregación de facto o una marginación del alumnado musulmán.

Si los informes de actualización confirman que esta legislación tiene un impacto desproporcionado sobre las niñas musulmanas la legislación debería ser derogada y adoptarse una legislación sustituta conforme al derecho internacional y a los derechos humanos.

⁶⁵ Reunión entre AI y el Ministerio de Educación flamenco, Bruselas, 24 de junio de 2011, en . *Amnistía Internacional. Elección y prejuicio. Discriminación de personas musulmanas en Europa*, pág. 71, 2012, Londres.

⁶⁶ Decreto de la Comunidad Flamenca sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato, artículo 20.

En el caso español, aunque no existen restricciones generales, respecto al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, en los últimos años ha habido varios casos de niñas a las que se ha prohibido llevar el pañuelo en la escuela⁶⁷. Según los sondeos de opinión, la población española acepta más los símbolos religiosos y culturales católicos en la educación que los no católicos; menos del 30 por ciento de los españoles estaban de acuerdo con el uso del pañuelo islámico, mientras que casi la mitad aceptaban los crucifijos.

En el caso de los Países Bajos, si el garantizar el cumplimiento de los principios normativos puede ser considerado una justificación objetiva y razonable para que las escuelas confesionales establezcan diferencias de trato por motivos de religión o creencias, la verificación de la excepción consagrada en el artículo 7.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato podría dar lugar al establecimiento de diferencias de trato que no sean necesarias ni proporcionadas. Ello supone que una debilidad de la garantía de que toda política adoptada por los centros educativos basados en valores religiosos, ideológicos o políticos es conforme con el derecho internacional de los derechos humanos. En este caso, los principios de proporcionalidad y necesidad aplicados a la redacción del artículo parecen no existir.

⁶⁷ OBERAXE, *Evolución del racismo y la xenofobia en España*, Informe 2010, pág. 209.

Luciano Poyato Roca
Presidente de la Plataforma del Tercer Sector

LA PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR

EL CONTEXTO DE LA PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR

La Plataforma del Tercer Sector aún como proyecto de reciente creación, tiene sus orígenes en el propio desarrollo y articulación histórica del movimiento asociativo en España. A lo largo de los años 70 y 80 se da un importante impulso al movimiento asociativo de acción social en nuestro país. En estas décadas una gran parte de la población, de lo que llamamos sociedad civil, se organiza y se crean gran número de asociaciones. Todas estas asociaciones se marcan como objetivo trabajar por la consecución de los derechos sociales que coloquen a todas las personas de nuestra sociedad en situación de igualdad.

La idiosincrasia de los diferentes colectivos, el diferente ámbito territorial en el que surgen las asociaciones, el crecimiento diferencial que han tenido, la profesionalización y la incorporación mayor o menor de personas voluntarias, son diferentes factores que han hecho que este movimiento asociativo, este Tercer Sector, sea en la actualidad un sector con una importante heterogeneidad.

En la actualidad se marcan diferencias en cuanto al tamaño, sus opciones de actuación (sensibilización, dinamización comunitaria, denuncia y reivindicación, autoayuda, provisión de servicios...), en cuanto a los grupos de población con los que actúan y en su naturaleza jurídica (asociaciones fundaciones, cooperativas sociales, entidades singulares, centros especiales de empleo o empresas de inserción). A pesar

de esa heterogeneidad cuentan con principio común y troncal como es la persecución y promoción del bienestar de las personas desde la defensa de sus derechos, el fomentando la participación, el compromiso comunitario y la promoción de la solidaridad.

En las dos últimas décadas el Tercer Sector ha experimentado en nuestro país un importantísimo desarrollo, tanto en el número de entidades como en la función social que cumplen, convirtiéndose en un actor clave en la creación de tejido social, en el fomento del ejercicio democrático participativo, la canalización del compromiso cívico, la solidaridad y la prestación de servicios de apoyo y defensa de los grupos sociales más desfavorecidos. El crecimiento en número y tamaño de las entidades ha venido acompañado de la creación de plataformas y redes a distintos niveles territoriales, que aglutinan a las organizaciones en torno a diferentes temas, al mismo tiempo que canalizan sus relaciones con el Gobierno y las Administraciones Públicas a través de consejos, foros, etc.

Por otro lado, este entramado de asociaciones que en la actualidad rondan las 30.000, ha ido madurando en cuanto a la necesidad de organizarse y articularse en federaciones, confederaciones y plataformas, con la idea siempre presente de aumentar su fortaleza e incidencia en las políticas sociales. Esta articulación se había hecho hasta el momento en torno a necesidades concretas como la financiación o la mejora en la prestación de los servicios, o sectores como la discapacidad, la pobreza, el voluntariado, la problemática de las entidades....etc.

Es en esta línea de búsqueda del fortalecimiento y la incidencia social y política, por la que desde hace más de dos años, estas siete organizaciones -cuatro plataformas sectoriales: Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-España), Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y tres entidades singulares: Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), Cruz Roja Española y Cáritas Española-, comienzan, en primer lugar a analizar las debilidades que como sector están impidiendo tener una posición y voz organizada común y representativa. Esta voz debe ser lanzada hacia la sociedad para conformar una opinión pública sobre el modelo social que se persigue, como de cara a las administraciones, para con quienes tienen responsabilidad sobre las políticas públicas, al objeto de desarrollar un sistema de interlocución adecuado y participar en los procesos de gobernanza. El Tercer Sector debe ser capaz de elaborar y transmitir a la sociedad un discurso común, basado en la defensa de los derechos fundamentales de las personas, la lucha contra las desigualdades sociales, la reivindicación de garantías de protección social adecuada y la exigencia de los derechos de los más débiles.

Todo esto hace que en enero de 2012, nazca la Plataforma del Tercer Sector la cual representa a la mayoría de las asociaciones de acción social en nuestro país. Podemos

afirmar que es la mayor plataforma de la sociedad civil que existe, tanto en el alcance de sus socios, como en el número de personas que da servicio y que representa.

PLANES DE ACTUACIÓN DE LA PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR

La Plataforma del Tercer Sector se posiciona como principal agente de la sociedad civil organizada, marcándose como objetivo principal la incidencia política y social necesaria para desarrollar un modelo social justo y equitativo donde prevalezcan los derechos sociales de toda la ciudadanía.

En esta línea se marcan seis líneas prioritarias de acción que son las siguientes:

1. Generación de propuestas a favor de las personas, en especial de las más vulnerables.
2. Profundizar en la Cohesión Interna-Base Social.
3. Fomento de la Participación social y refuerzo del Voluntariado.
4. Interlocución social
5. Mejora del Tercer Sector
6. Fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Reforzar la Dimensión en las Comunidades Autónomas y en Europa

1. Generación de propuestas a favor de las personas

Todas las acciones de articulación, consolidación, interlocución y financiación, que se ponen en marcha por la Plataforma del Tercer Sector tienen sentido en tanto que persiguen una mejor acción para mejorar la vida de las personas en situación de vulnerabilidad. Se hace necesario mantener una actitud proactiva y propositiva ante la situación crítica que están viviendo muchas personas actualmente para garantizar el acceso a recursos básicos y haciendo propuestas innovadoras y realistas que ayuden a la mejora de los procesos de inclusión social.

El Tercer Sector de Acción Social defiende un modelo social y para ello la Plataforma del Tercer Sector está comprometida con el desarrollo de propuestas dirigidas a la consolidación, a medio y largo plazo, de este nuevo modelo, con un seguimiento de las estrategias desarrolladas por el gobierno europeo, el de la nación y los autonómicos.

2. Cohesión interna y base social

La cohesión interna es elemento esencial y fundamental sobre el que se articulan el resto de funciones y acciones de la plataforma. Sin cohesión interna, clima de confianza, cooperación y unidad de acción no es posible desarrollar el resto de actuaciones. Un elemento fundamental que no se puede quedar fuera es el trabajo interno de cohesión, que es necesario abordar desde una estructura de este tipo, desarrollando mecanismos que permitan la participación real y efectiva de las bases asociativas. Es necesario trabajar para mejorar esta coherencia interna como sector, desarrollar el sentido autocrítico, potenciar la transparencia y la rendición de cuentas. En definitiva, incrementar la reputación y el reconocimiento social de las entidades.

Los objetivos marcados por la nueva organización deben tener su punto de origen en las bases asociativas, por lo que se debe centrar en la recogida de propuestas y en la creación de modelos participativos reales y con sistemas de representación eficaces. Se debe profundizar para fomentar y garantizar la plena participación de todas las organizaciones-miembro y sus representantes en la vida interna de la organización.

Deben arbitrarse mecanismos que garanticen que nuestra nueva organización asuma los grandes temas transversales del Tercer Sector pero respete escrupulosamente, y apoye decididamente, los intereses específicos de carácter sectorial o singular de sus organizaciones asociadas, sin solapamientos ni pérdidas de capacidad de imagen de marca e interlocución y ámbito específico de actuación. Además de la relación y cooperación con otras organizaciones o plataformas sectoriales que trabajan en ámbitos relacionados con los derechos sociales en la búsqueda de ese fortalecimiento y de la legitimación del sector, en cuanto a su carácter de interlocución.

3. Fomento de la participación social y refuerzo del voluntariado

El fomento de la participación social y el voluntariado deben ser una de las señas de identidad del sector. Uno de sus elementos diferenciadores y de sus valores añadidos. El Tercer Sector no puede entenderse sin implicación de la sociedad y sin participación, por lo tanto, la vertebración de la sociedad civil en su contribución al desarrollo social debe ser un objetivo fundamental del Tercer Sector en España.

El voluntariado es una de las formas más importantes y comprometidas de participación ciudadana en los asuntos públicos y se articula como forma visible de la solidaridad con las personas en riesgo de exclusión social, pero no es la única. Debemos preocuparnos por promover la participación de los colectivos vulnerables y por la propia participación en el seno de las entidades.

La Plataforma del Tercer Sector está comprometida en la búsqueda de nuevos mecanismos de participación social que propicien una evolución hacia un modelo de democracia participativa real y no solo representativa y formal.

4. Interlocución social

Uno de los objetivos básicos de esta nueva organización debe ser convertirse en un verdadero interlocutor social como referente de defensa de los derechos de los más vulnerables.

La acción de interlocución debe dirigirse en primer lugar a las Administraciones Públicas, estableciendo como principio, que el diálogo civil es el fundamento de la interlocución y la incidencia política. Debemos reivindicar, como se apuntó anteriormente, que los poderes públicos fomenten y consoliden el concepto y buenas prácticas del diálogo civil tal y como se entiende actualmente en el ámbito de la Unión Europea otorgando verdadera capacidad de interlocución, negociación y participación en la gestión de todos aquellos asuntos, transversales o sectoriales, que afectan los intereses y derechos sociales de los ciudadanos y al funcionamiento de las organizaciones del Tercer Sector.

Igualmente, es fundamental la definición de espacios donde su posición sobre política social sea tenida en cuenta, como verdadero agente social.

El sector, además, debe abrir su interlocución a otras esferas, la interlocución debe ser plural contando con otras plataformas del Tercer Sector, pero además debe desarrollar una agenda de trabajo intensa con la economía social, las empresas y sindicatos como reconocidos agentes sociales, partidos políticos, sector mercantil, universidades, etc.,

Y por último pero no menos importante, la Plataforma del Tercer Sector debe tener una agenda de comunicación orientada a influenciar a la opinión pública y convertirse en un verdadero líder de opinión en relación al conjunto de la sociedad. Transmitir valores sociales, identificar y sacar a la luz pública problemas y dificultades sociales, haciéndose eco de las inquietudes ciudadanas, de los problemas de los más débiles. Esta forma de comunicar debe servir para que la sociedad en general pueda identificar al sector como actor e interlocutor válido, a través de la reivindicación de valores y actuando como el verdadero agente del rearme moral de la sociedad.

5. Mejora del Tercer Sector

La mejora y fortalecimiento de las entidades del sector es otro de los objetivos de la plataforma para el cual trabaja con gran intensidad.

Se debe trabajar para conseguir un nuevo marco legislativo más acorde con la realidad y la evolución que el sector ha tenido en los últimos años. En definitiva, una ley general del Tercer Sector en consonancia con el papel que este sector cumple hoy en nuestra sociedad, la función social que tiene y el apoyo y el valor diferencial que puede prestar a la misma, especialmente en el apoyo a las personas más vulnerables.

Especial relevancia alcanza dentro de este apartado la mejora que es necesaria en la financiación del sector, en su triple dimensión de acceso a recursos, fiscalidad y capacidad de tesorería, de cara a poner en valor el trabajo que desde el sector se realiza y darle la estabilidad económica que le permita centrar la atención en la mejora de la atención a colectivos en riesgo de exclusión.

A la vez se hace cada vez más necesario la elaboración del plan de apoyo y modernización del sector que permita ir mejorando e innovando en todas las acciones, servicios y programas que se ponen en marcha y que benefician a millones de personas en nuestro país. Esta modernización e impulso son aún más urgentes si cabe, en un momento en el que se incrementan las exclusiones, y como consecuencia de la crisis económica aumentan las necesidades sociales. El plan de modernización del Tercer Sector ha de estar pensado desde la perspectiva de la innovación social, es decir, de la búsqueda de nuevas respuestas a las necesidades sociales, en las que se incorporen nuevas formas de trabajo, nuevos instrumentos y herramientas, métodos de activación de las personas, de canalización de la participación social, etc.

6. Reforzar la dimensión europea y en las comunidades autónomas.

La articulación del Tercer Sector tiene que contribuir a reforzar su presencia y actuación tanto en el plano europeo como en el plano territorial (autonómico y local). En el primero de ellos con el doble sentido de tener una presencia activa en las políticas comunitarias, para que el conjunto de sociedad se beneficie de las mismas y establezca coaliciones y alianzas con redes y *lobbies* europeos y de otros países.

Pero no podemos olvidar que el plano autonómico también necesita de un refuerzo, ya que es esencial que el Tercer Sector se articule y actúe estratégicamente a nivel territorial si quiere hacerlo a escala estatal. En este sentido se debe promover, de manera coordinada, la creación, fortalecimiento y cooperación de plataformas autonómicas del Tercer Sector para aumentar la capacidad de influencia del sector en los distintos ámbitos

territoriales, a través de una cooperación estrecha, estratégica y coordinada entre las plataformas territoriales configuradas para este fin.

La definición de estos seis objetivos estratégicos por parte de la Plataforma del Tercer Sector se traduce en unos planes de actuación anuales asumidos por las entidades y plataformas que forman parte actualmente de la plataforma. Para su desarrollo se ha diseñado una metodología de trabajo colaborativa entre las entidades integrantes de sus órganos de gobierno, dando también especial importancia a todo lo que las bases asociativas puedan aportar en el enriquecimiento de este trabajo común.

En el momento de creación, en enero de 2012, se tenía muy claro que esta nueva plataforma tenía su mejor aporte técnico, de conocimiento y de saber hacer en todos los equipos político- técnicos que soportan la acción de las entidades miembros. Es a través de la colaboración y el desarrollo de trabajos conjuntos entre estos equipos, siempre bajo la dirección de la Comisión Permanente de la propia plataforma, como se ha ido avanzando en el cumplimiento del plan de trabajo.

La plataforma va creciendo poco a poco, estableciendo alianzas con otros sectores e incorporando a nuevas organizaciones socias. En poco más de un año desde su constitución el trabajo ha sido muy intenso y los resultados están siendo bastante alentadores. Se ha avanzado de forma clara y notable en aumentar la incidencia política del sector y lograr un mayor reconocimiento como interlocutora ante la Administración Pública. Fruto de estos trabajos será la creación de la Mesa de Diálogo Civil, con el fin de establecer un mecanismo permanente de interlocución y diálogo entre Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad y las Entidades del Tercer Sector de Acción Social, representadas a través de la Plataforma del Tercer Sector, en relación con las políticas sociales.

Estos avances en una joven aunque fuerte organización social nos animan a seguir trabajando juntos, fortaleciéndonos unos a otros, y creando un espacio común mucho más influyente que la suma de los espacios individuales.

En los próximos años nos enfrentamos a grandes retos sociales y organizacionales, y la forma en que consigamos superarlos marcarán en gran medida las bases del modelo social que perseguimos, y esto solo podremos conseguirlo de forma colaborativa y con la unidad de todo el sector en torno a una sola voz.

Juan Lara Crevillen
Presidente de la Plataforma de ONG de Acción Social

II PLAN ESTRATEGICO DEL TERCER SECTOR: LOS RETOS DEL SECTOR PARA LOS PROXIMOS AÑOS¹

En el año 2006 se publicó un trabajo de gran relevancia para nuestro sector, el primer Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social². Este documento, refrendado por el Consejo Estatal de ONG de Acción Social y pionero en Europa, fue la respuesta a la necesidad de articular una serie de medidas que dinamizasen nuestro sector, en consonancia con las demandas de la sociedad.

Los aprendizajes extraídos de este primer Plan³ conducen al desarrollo de un nuevo proceso estratégico que delimita nuevas directrices y acciones que permiten alcanzar las aspiraciones históricas del Tercer Sector de Acción Social, de manera coherente con las expectativas del propio sector, y con las de la sociedad.

¹ Este artículo está basado en el Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social y el II Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, coordinados por la Plataforma de ONG de Acción Social y la Comisión de Desarrollo Operativo del Plan Estratégico del Consejo Estatal de ONG de Acción Social y dinamizado por Folia Consultores y que han sido elaborados con la participación de casi doscientas entidades del Tercer Sector de Acción Social en distintas Comunidades Autónomas, además de personas expertas, empresas y organismos de la Administración pública.

² Plataforma de ONG de Acción Social (Coord.). Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. Madrid. 2006 (A). http://www.plataformaong.org/biblioteca/publicaciones/i_plan_estrategico_del_tercer_sector_de_accion_social/archivo/26430.html.

³ Se pueden consultar la Evaluación del I Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social en: Plataforma de ONG (Coord.). Informe de Evaluación del I Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. Madrid. 2011. http://www.plataformaong.org/biblioteca/publicaciones/i_plan_estrategico_del_tercer_sector_de_accion_social/archivo/85926.html

La elaboración del II PETSAS ha sido un proceso abierto y participativo en el que han colaborado muchas organizaciones del Sector, que han aportado sus visiones sobre el contexto y la realidad de las entidades, debatiendo ideas y posiciones y colaborando con propuestas para poder construir de forma colectiva una mirada sectorial estratégica. Se ha intentado plasmar la diversidad característica del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), su rica heterogeneidad tanto en los ámbitos de actuación como en cuanto a sus diferentes maneras de afrontar sus objetivos, el alcance territorial o el tamaño de las diferentes organizaciones no lucrativas. Por tanto, el resultado de todo el proceso de diagnóstico y planificación es fruto no solo de la voluntad política de la Plataforma de ONG de Acción Social, sino también del diálogo y la reflexión interna. A la vez que ha supuesto una apuesta por el consenso entre las entidades que forman parte del Tercer Sector de Acción Social en España.

1. ALGUNOS ELEMENTOS DEL DIAGNÓSTICO

Desde el anterior diagnóstico⁴ realizado en 2004 la sociedad ha cambiado y el Sector no deja de ser un espejo de dicha sociedad. Pero cuando se analiza la evolución de las organizaciones de acción social, también se puede apreciar que tampoco los cambios han sido extremos. Veamos algunos de sus elementos principales.

El sector continúa siendo muy heterogéneo y eso es parte de su identidad.

Parte de la identidad del Tercer Sector reflejada en el diagnóstico realizado en 2004 continúa vigente: *“una enorme heterogeneidad de asociaciones, fundaciones, colectivos, organizaciones y entidades que se posicionan de formas diferentes ante la realidad”*. Situado en ese cruce entre privado/público, lucrativo/no lucrativo, formalizado/no formalizado, el TSAS mantiene la tensión entre su autonomía y la dependencia tanto de la Administración como de las entidades del mercado que financian a las del TSAS a través del ejercicio de la Responsabilidad Social Empresarial. Al mismo tiempo, en términos generales y no en todos los territorios, se detecta en los últimos tiempos un debilitamiento de su articulación con la comunidad: han aparecido nuevos espacios de participación social que defienden objetivos esenciales al propio TSAS, pero donde este no está institucionalmente.

El sector se define por lo que hace, no por lo que es. La heterogeneidad de fórmulas legales que refleja el panorama del TSAS influye en que durante estos años, la identidad del Sector siga definiéndose por lo que hace y por las razones por qué lo hace en mayor medida de por lo que es. En el diagnóstico elaborado para el I Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social se llegaba a la conclusión de que la principal actividad del TSAS se desarrollaba con población excluida o en riesgo de exclusión social.

⁴ Plataforma de ONG de Acción Social (Coord.). Retos del Tercer Sector de Acción Social: Diagnóstico para un Plan Estratégico. Madrid. 2006. http://www.plataformaong.org/biblioteca/publicaciones/i_plan_estrategico_del_tercer_sector_de_accion_social/archivo/26438.html

Actualmente en el discurso del TSAS de estos años, a la inclusión se han añadido a sus objetivos esenciales, la defensa de los derechos sociales y la promoción del voluntariado.

El enfoque que se basa en los derechos considera que todas las personas, también aquellas excluidas, en riesgo de exclusión o vulnerables por cualquier circunstancia, son titulares de derechos que obligan al Estado. Con este concepto, la lógica de los procesos de elaboración de políticas debería partir no de la existencia de personas con necesidades que han de ser asistidas, sino de sujetos con derecho a demandar prestaciones y conductas.

En esa heterogeneidad, y dado que el Sector se autodefine básicamente por su actividad, es preciso **ahondar en los principios de la acción** para buscar cierta unidad que favorezca una mayor identificación y, en consecuencia, mejores posibilidades de comunicación social. De este modo, en el afán por mantener un discurso inclusivo que abarque a todas las organizaciones sea cual sea su forma jurídica, metodología, actuación, etc., a lo largo de estos años se han abierto algunas líneas a debate:

- En teoría el TSAS es un actor plurifuncional, pero su función productora de bienes y servicios tiene mayor peso específico, por lo que se alienta la propuesta de incorporar al Sector a las entidades de Economía Social
- Y como productor de servicios, opera de espaldas, compite o se alía con el sector mercantil
- Dentro de su función como actor político, se defiende el TSAS como agente social referente de las políticas sociales.

Se profundiza en el papel del voluntariado. El voluntariado es una forma de participación social con sus propias características, y hace referencia a las actividades de interés general que se llevan a cabo en ciertas condiciones y que abarcan numerosos ámbitos de acción. En toda Europa se ha producido un incremento de las personas voluntarias en los últimos diez años, y en España es uno de los países donde crece con claridad este fenómeno. La existencia de servicios sociales públicos que requieren de personas voluntarias para su implementación, la situación de desempleo que anima a muchas personas a buscar un espacio de actividad, o una mayor toma de conciencia sobre la desigualdad y la injusticia, pueden explicar esta situación.

Se establecen relaciones con otros agentes de la economía social, cooperativas, empresas de inserción, sociedades laborales, etc., comparten con el TSAS y en ocasiones en alianza, trabajar en los mismos ámbitos, compartir en muchas ocasiones principios y objetivos y dirigirse a los mismos grupos destinatarios. Se trata de un cambio esencial en el panorama de la actividad del Sector.

En cuanto a la **organización del sector podemos observar dos tendencias**. Una **centrifuga** que ahonda en la organización descentralizada. Han surgido o han mejorado en su organización plataformas, coordinadoras, redes, etc., de ámbito territorial autonómico o provincial. Aunque si bien hay muy buenas experiencias de articulación territorial, en muchos casos la dependencia económica de la Administración está teniendo como consecuencia en estos momentos, la desarticulación (incluso la desaparición) de entidades de segundo nivel (plataformas, coordinadoras). Contra ello, las organizaciones están haciendo un esfuerzo importante por aunar intereses y aumentar su incidencia política, pero con un enfoque casi siempre muy centrado en resultados inmediatos y básicamente territorial.

Junto a esa relación de fuerzas, aparece una fuerza **centrípeta** que trata de fortalecer la interlocución con la Administración General del Estado, la emergencia de nuevos actores sociales, la resistencia – con el pretexto de la crisis financiera y económica – a cualquier posibilidad de profundizar en un Estado de Bienestar, ha confluído en la creación de la Plataforma del Tercer Sector en enero de 2012. Un ejemplo destacado de este tipo de fuerzas que pone su énfasis en la defensa de los derechos sociales y la lucha contra la pobreza y la exclusión; en el voluntariado como un recurso considerado esencial; y donde las personas con discapacidad tienen un importante peso específico en la articulación del Sector.

En cuanto a la **imagen del sector**, entendida como la representación y la percepción que el conjunto de la sociedad tiene de sus entidades y cómo ha sido su evolución durante los últimos años, no ha sido objeto de investigaciones específicas durante estos años. Sin embargo, se puede afirmar que la valoración social de los servicios que ofrecen y la confianza que inspiran son altas.

La **opinión de los grupos de interés** –entendidos como todos aquellos grupos que se ven afectados directa o indirectamente por el desarrollo de la actividad de las organizaciones y que por lo tanto, también tienen la capacidad de afectar directa o indirectamente el desarrollo de estas– asigna en muchos casos al TSAS un papel social fundamentalmente complementario a la Administración del Estado, llegando donde esta no puede llegar. Dicha complementariedad es bidireccional: canalizar ayudas y prestar servicios que el Estado debería asumir, junto a identificar necesidades sociales y transmitir las a las autoridades públicas ("*agente de transmisión de demandas sociales*" a los poderes públicos).

Desde los diferentes grupos de interés se le adjudican **cinco funciones principales**: actor político, prestador de servicios, innovador de la acción social, reforzador de los vínculos sociales, y una función económica vía generación de empleo en las propias organizaciones. En algunos casos, estas "*aportaciones*" suponen un sobredimensionamiento (o una sobreestimación) de las capacidades y posibilidades

reales de incidencia social del TSAS, atribuyéndosele tareas que son parte de funciones de otros actores y poniendo demasiadas expectativas en un actor social en estado de *shock* por el cambio en la política social y económica.

Con el pretexto de la **crisis económica y financiera** se ha avanzado hacia un modelo de Estado de Bienestar "*residual*" donde el Estado adopta un papel subsidiario y siempre temporal y no garantiza los derechos sociales. El empleo es la única vía de la inserción social en este modelo y el que abre la puerta de las prestaciones sociales, especialmente en una coyuntura de desempleo como la actual, significa un aumento del control administrativo, condiciones estrictas para la percepción de prestaciones condicionadas a la búsqueda activa de empleo y sanciones o reducciones de las prestaciones en caso de que los requerimientos no se cumplan. Muestra muchas más dificultades a la hora de ayudar a las personas con menos tasa de empleabilidad (escasa formación, responsabilidades familiares, enfermedades mentales, etc.), es decir, las más desfavorecidas.

Una consecuencia es la reducción de la población destinataria de prestaciones y servicios. Se incrementan los requisitos de acceso, se paraliza el desarrollo de leyes y propuestas relacionadas con el bienestar; y se abunda en prestaciones paliativas sobre las preventivas o de intervención socioeducativa. El acento se pone, de nuevo, en la asistencia social y se traslada buena parte de la responsabilidad sobre la cobertura de necesidades a los individuos. Paralelamente, desde las organizaciones, se llama la atención en que la tendencia es que aumente el número de personas que necesitan ayuda.

El **mundo de la empresa** entra con fuerza en el Tercer Sector a través del diseño y el desarrollo de nuevas políticas, estrategias e iniciativas de cooperación y alianzas con las entidades sociales y las Administraciones Públicas. Las grandes empresas tienen más relación con las grandes entidades que manejan un mayor volumen de presupuesto y tienen más diversificadas sus fuentes de financiación. Actúan sobre todo en propuestas de integración laboral y del ámbito socio-sanitario. Utilizan como herramientas no solo la financiación directa, sino otras como el voluntariado corporativo. En línea con la diversidad que caracteriza al conjunto del Tercer Sector se produce un doble vínculo con las empresas: colaboración – confrontación.

No podemos olvidar que los impactos de la crisis (institucional, social, empresarial y del propio Sector) favorecen la cooperación entre empresas y Tercer Sector y el avance de las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa.

La **participación social ha evolucionado** y ha explotado con nuevos movimientos sociales desde 2011 como resultado de factores estructurales, económicos, sociales, políticos, institucionales y tecnológicos. Las nuevas formas de organización y de construcción colectiva sobre las que se sustentan estos nuevos movimientos sociales parecen poner en

evidencia un agotamiento, al menos parcial y gradual, de las fórmulas que eran dominantes hasta entonces para la organización de los colectivos y las entidades sociales.

2. ALGUNAS PRIORIDADES DEL TERCER SECTOR

El debate sobre la posición del TSAS en las tensiones y en los problemas inmediatos, debe llevarnos a reconocer cuáles son las prioridades que deben marcar su acción para conseguir sus objetivos y metas a medio y largo plazo. En ese sentido se han identificado nueve problemas inmediatos:

1. Reducción de la cantidad y la calidad de la atención.
2. Intensificación de la competencia en la provisión de bienes y servicios.
3. Débil incidencia política.
4. Insuficiente financiación.
5. Reducción de las condiciones laborales de quienes trabajan en el Sector.
6. Falta de propuestas para la gestión de las organizaciones en la crisis coherentes con su misión y sus principios y valores.
7. Débil articulación entre lo territorial y lo estatal que incide tanto en la incidencia social como en la política.
8. Inexistencia de criterios comunes o compartidos para la relación con el empresariado, los medios de comunicación, los sindicatos o las universidades.
9. Débil relación articulada con la sociedad civil.

Podemos ordenar las prioridades en prácticas y estrategias. Por **necesidades prácticas**, entendemos aquellas que el Sector identifica para mejorar sus condiciones en relación a su identidad. Esas necesidades prácticas requerirán de objetivos a corto o medio plazo y establecer estrategias adecuadas para conseguirlos:

- Garantizar la asistencia y el trabajo con las personas y colectivos más vulnerables.
- Evitar el paso atrás en los derechos sociales.
- Estructurar las organizaciones para alcanzar los objetivos que se pretenden.
- Articular propuestas concretas desde lo local hasta lo estatal y viceversa.
- Articularse con otros actores sociales en propuestas de acción.

Por **intereses estratégicos** entendemos los derivados de la necesidad de modificar no solo las condiciones, sino la posición del TSAS y del Tercer Sector en su conjunto. Son aspectos que requieren de una acción prolongada o en profundidad y que podrán reflejar objetivos de mayor alcance.

- Avanzar en las propuestas de defensa de los derechos sociales que el propio sector ha realizado.
- Aclarar cuáles son los principios diferenciales del sector.

- Articular territorialmente el Sector.
- Incorporarse institucionalmente a un sistema de gobernabilidad de las políticas sociales.

3. DEFINICIÓN Y PRINCIPIOS

3.1. Definición de Tercer Sector

“El Tercer Sector de Acción Social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar”⁵

Si el marco conceptual es el de la garantía de los derechos sociales, los principios que mueven y enmarcan la acción del TSAS son:

1. La **acción social** desde:

- a. La inclusión y la cohesión social como objetivos nucleares.
- b. La perspectiva de género como un enfoque importante.
- c. La participación social como estrategia y el voluntariado como uno de sus modelos.

2. Una **cultura organizativa** basada en:

- a. La toma democrática de decisiones,
- b. La transparencia y
- c. La responsabilidad social.

3. Una **concepción de la producción económica** y la generación de empleo basada en:

- a. principios de justicia y equidad con las personas;
- b. solidaridad y responsabilidad con la sociedad;
- c. sostenibilidad con el medio ambiente.

⁵ Plataforma de ONG (coord.). 2006. (A) Op.Cit. p.13.

3.2. Los principios de la acción social

La inclusión como objetivo. Las organizaciones del TSAS pretenden *“lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar”*

La perspectiva de género como enfoque. Las organizaciones están reivindicando un papel esencial en la definición de las políticas públicas y parte de su identidad debe definirse por cuál es su posición en aquellas políticas que incidan en la creación de una sociedad sostenida por una relación de igualdad entre mujeres y hombres. Le corresponde al Sector en general, y a sus líderes en particular, promocionar la inclusión de la perspectiva de género y la apuesta por la erradicación de la desigualdad en su propia acción.

La participación social como estrategia y el voluntariado como espacio y modelo de participación social. La participación social en el estado social de derecho no está reservada a uno u otro colectivo, ni a una u otra estructura, sino que es la posibilidad de que todos los individuos estén presentes y tengan protagonismo en el espacio público con el único límite de sus intereses y sus aptitudes. Cada persona participará en la medida en que quiera hacerlo (la militancia no es la única opción), sobre los temas en los que tenga interés y utilizando mecanismos y canales formales (las asociaciones, por ejemplo) o informales (por ejemplo, colectivos no formalizados que nacen en torno a una cuestión y desaparecen una vez agotada). Ahora bien, a diferencia de las propuestas acríticas de participación social (o, por ejemplo, de voluntariado), la ciudadanía así entendida supone que toda la participación social está enmarcada en una propuesta política, de actuación cívica consciente.

3.3. Los principios de la cultura organizativa de las entidades del Tercer Sector de Acción Social

En su cultura organizativa, el TSAS tiene definidos como propios algunos valores (solidaridad, compromiso), algunas ideas (participación vinculada a la democracia interna, transparencia de objetivos) y algunas normas (transparencia o calidad, participación interna, unas más afianzadas que otras).

No hay aún una definición clara de lo que se defiende tras cada uno de estos principios pero se pueden avanzar ideas que enmarquen el debate:

- **Solidaridad y compromiso con los derechos sociales** y con la garantía de los mismos, valores que tratan de visibilizar lo que se interpreta como misión del Sector. Es importante en los momentos actuales de reestructuración interna de muchas

organizaciones, que estas sean coherentes con dichos valores en las medidas de reorganización del personal y en las condiciones laborales que ofrecen.

- **Transparencia y responsabilidad**, como componentes éticos de las organizaciones y no solo por que la demanda social sea cada vez más exigente sobre ellos.

- **Democracia y participación** en la toma de decisiones (como valores orientados a la organización interna). La idea de democratizar el sector y cada organización, además de proporcionar nuevas ideas, supera la competitividad por el poder y los peligrosos individualismos y protagonismos. Pero la participación interna no es solo una condición para democratizar la toma de decisiones sino también, para que la cultura organizativa se transforme y se adapte a los cambios sociales y a las expectativas del conjunto de la sociedad (de la ciudadanía, de las personas y grupos con los que se trabaja, de las administraciones públicas) sin perder su vigor.

Si el Tercer Sector quiere apostar por su consolidación es conveniente que dinamice un proceso de reflexión sobre cuáles son sus principios y valores organizativos. Desde la convicción de que la diversidad de entidades y propuestas organizativas enriquecerá los debates, es preciso que se consensuen señas de identidad comunes, visibles, con capacidad de difusión, para que la imagen pública sea coherente pero, sobre todo, para facilitar la auténtica autorregulación del propio Sector que ha de basarse principalmente en los valores que defiende.

3.4. Los principios de las prácticas económicas basadas en la justicia, la equidad, la solidaridad, la responsabilidad social y la sostenibilidad medioambiental

La economía es una vía fundamental para contribuir a la transformación social y a la garantía de los derechos sociales. Mucho más en tiempos en los que el aumento de las desigualdades en el acceso a los recursos y la insostenibilidad se constituyen como normas del modelo de desarrollo dominante.

Aunque en el caso del Tercer Sector de Acción Social la economía no sea un eje fundacional, el Sector es un actor que también, crea riqueza y puestos de trabajo, y genera intercambios comerciales ya sea como productor, intermediario o como comprador. En este sentido, y teniendo en cuenta la premisa de que la economía y el comercio son potenciales motores para la transformación, uno de los principios que guían la actuación del TSAS se dirija a este vasto ámbito.

Frente a la hegemonía de modelos de producción y distribución, creación de empleo y financiación que generan desigualdades sociales y un deterioro ecológico sistemático y progresivo, estos ámbitos se constituyen necesariamente como espacios en

los que las entidades del Tercer Sector también deben intervenir de forma coherente con sus objetivos estratégicos, sus principios y sus valores:

- Intercambios comerciales basados en la sostenibilidad, la equidad y la justicia
- Creación de empleo digno e inclusivo
- Gestión financiera ética, transparente y responsable
- Creación de riqueza que promueva la igualdad

4. EL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

4.1. La misión y la visión del Tercer Sector de Acción Social

La misión del Tercer Sector de Acción Social es: El Tercer Sector de Acción Social contribuye a la inclusión de las personas vulnerables, la cohesión social y la garantía de los derechos sociales a través de la incidencia en las políticas sociales, la promoción de la ciudadanía activa y la prestación subsidiaria de algunos de los bienes y servicios para el bienestar.

La visión del Tercer Sector de Acción Social en este segundo Plan Estratégico se define de la siguiente manera: “El Tercer Sector de Acción Social es un espacio autónomo y articulado con otros sectores, que trabaja en la definición, la garantía y la extensión de los derechos sociales. Potencia la participación de la sociedad civil y es un actor fundamental en la definición, ejecución y evaluación de las políticas sociales públicas”.

4.2. Objetivos Estratégicos

En los años en que este Plan Estratégico esté en vigor, hasta finales del año 2015, los ejes principales de acción sobre los que se va a trabajar son:

- Garantizar en las mejores condiciones la prestación de bienes y servicios que realiza el TSAS a las personas y colectivos más vulnerable.
- Aumentar la incidencia política del TSAS a partir de su consolidación como actor social.

4.3. Condiciones para el éxito

Para que el desarrollo del Plan resulte exitoso, se han identificado una serie de condiciones esenciales para alcanzar la eficacia en su operativización y su concreción:

- A la ejecución del plan deberán destinarse los recursos necesarios, (financieros, materiales, temporales, técnicos, metodológicos, etc.).

- El Plan debe contar con un equipo político que desde una voluntad decidida, pueda liderar y hacer viable el proceso tomando las decisiones de carácter institucional y operativo necesarias, marcando las directrices a seguir y contribuyendo a generar las condiciones internas que permitan la motivación y participación efectiva del conjunto de personas implicadas.
- La eficacia del Plan depende en buena medida de que el Sector actúe con objetivos comunes y con estrategias coherentes entre sí. La organización del TSAS ha de facilitarlo y por lo tanto, las actuales estructuras de organización del Sector han de ser lo más operativas, participativas y eficientes posible. El Plan tiene que retroalimentar la organización y la organización, favorecer el desarrollo del Plan.
- Organizar y gestionar un sistema de participación con distintos niveles en los debates y la toma de decisiones, de las entidades, las coordinadoras y las plataformas que coexisten en el Sector. La heterogeneidad característica del Sector y las especificidades territoriales deben ser tenidas en cuenta en ese sistema de participación, para lo cual han de garantizarse que estén incluidas todas las organizaciones independientemente de su tamaño, subsector o territorio de actuación.
- Otro de los criterios generales que deben ser considerados dentro de las actuaciones del Plan es la promoción entre las entidades de la cooperación y la construcción de lazos de confianza. Una manera de avanzar en ellos es mejorar el conocimiento mutuo a través de realizar tareas en común, debatir sobre posiciones ante distintos temas, intercambiar información, etc.
- Como el Plan busca en buena medida la relación con otros actores (Administración, sociedad y demás grupos de interés) es necesario que la voluntad de relación y de diálogo sea mutua, y crear para ello espacios de diálogo y trabajo conjunto.
- Prever la implantación, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico, “traduciéndolo” en programas operativos de la duración y sobre las prioridades que se decidan.
- Plantear que la comunicación y difusión del Plan ha de ser permanente hacia el conjunto del TSAS, los grupos de interés y el resto de la sociedad. No será por tanto suficiente una comunicación unidireccional e institucional, sino que se insiste en la necesidad de un plan de comunicación integrado.

José Manuel Morán
Vicepresidente del Capítulo Español del Club de Roma

EL CLUB DE ROMA Y EL DESARROLLO HUMANO

LOS PROGRAMAS DE SU CAPÍTULO ESPAÑOL

El Club de Roma es un grupo de personas reunidas en un proyecto sin ánimo de lucro y que resulta ser una *no organización*, en la que se reúnen científicos, economistas, hombres de negocios, personalidades vinculadas a grupos de influencia, actuales y anteriores mandatarios políticos y líderes sociales de los cinco continentes, con el propósito de contribuir a mejorar la sociedad. Para lo cual promueven el análisis de las perspectivas humanas, mediante la identificación y el debate activo acerca de problemas de índole global y con el convencimiento de que cada individuo puede contribuir a esta mejora. Así como que los avances científico-técnicos y la innovación social abrirán nuevos horizontes para la Humanidad.

Fundado en el 1968 por Aurelio Peccei con 35 personalidades de 30 países, actualmente tiene su Secretaría General en Winterthur (Suiza), y cuenta con poco más de un centenar de miembros procedentes de todas las partes del globo. Tiene, asimismo, Capítulos o Asociaciones Nacionales repartidos por todo el mundo, que sin tener una relación organizativa explícita con el Club tienen como objeto principal difundir los debates de aquel y promover aquellos otros que, dentro del marco global de los debates de aquel, se adapten mejor a las perspectivas propias de cada sociedad. Entre ellos se encuentra el Capítulo Español del Club de Roma (CeCoR), que fue fundado a finales de 1976.

El Club de Roma se ha propuesto, desde su creación, ser una *no organización* dedicada a debatir los temas más relevantes que crean incertidumbres sobre el porvenir humano y ha encargado Informes a expertos en las temáticas que se aprecian como más determinantes para el desarrollo humano. Así, desde que se publicase el más conocido de los *Informes al Club*, *Los límites del crecimiento*, los numerosos Informes que le han seguido han tenido un gran impacto en la opinión pública, en los debates políticos y en las estrategias empresariales. Sin que el Club haya reclamado para sí las influencias posteriores que cabe apreciar.

Por ello, bajo su conocido lema de *pensar globalmente para actuar localmente*, ha tenido siempre en el centro de sus Informes el desarrollo humano y la búsqueda de caminos para lograr un mundo que sea materialmente suficiente, socialmente equitativo y ecológicamente perdurable. Y que permita preservar la diversidad humana y cultural, afianzando la solidaridad entre todos los pobladores del planeta y también con las generaciones del futuro.

Consecuentemente con lo anterior, desde que se instrumentasen los primeros debates por él promovidos, y se empezasen a conocer los Informes que al hilo de los mismos ha ido encargando, todos sus contenidos han sido objeto de otros debates y reflexiones que han trascendido la reducida nómina de los miembros del Club. Con ello, se han cumplido sobradamente uno de los objetivos con que Aurelio Peccei creara el Club, en la romana Academia del Lince, y que no era otro que acercar a la opinión pública las preocupaciones, pero también las esperanzas, que se abrían ante el futuro de la Humanidad. Y en el que iban a converger las consecuencias de unos modos de vivir que distan mucho de la cooperación y solidaridad humana, con otros avances que parecen auspiciar soluciones desde las que se permitiría recrear un mundo más equitativo y sostenible y en el que pudieran convivir todos sus pobladores, con su diversidad y multiculturalidad.

Por ello, el Club de Roma, que nació como un núcleo de pensamiento global y un centro de innovación e iniciativas, ha seguido actuando desde la convicción de que ese futuro de la Humanidad no está predeterminado y que cada ser humano, o cada colectividad y realidad social, pueden contribuir a la mejora de todos siempre que se comprometan y se esfuercen a favor del predicamento de esa Humanidad en su tránsito sobre el Planeta Azul.

Gracias a ello los debates que laten tras las exposiciones específicas de cada *Informe al Club* en los últimos años son fiel reflejo de ese talante. Y son también testimonio de la constancia de cómo se pueden atisbar los problemas y soluciones plausibles desde una perspectiva interdisciplinar, contemplada a medio y largo plazo y con la amplitud de miras que exige la globalización y la interdependencia de las oportunidades y amenazas en que se desenvuelve la vida moderna. Sin que tal enfoque permita olvidar que desde

siempre el Club de Roma justifica razonadamente el que junto a perspectivas mundiales se hagan referencias a las preocupaciones con que cada sociedad en particular deba encarar el porvenir.

En todos esos años los debates han girado alrededor de las preocupaciones que cabe tener ante los problemas que la Humanidad encara. Pero también alrededor de las innumerables oportunidades y capacidades que se tienen para construir un futuro a medida de todas las personas.

Debido a ello, esas preocupaciones amenazantes que se presienten siempre se han visto paliadas, desde la perspectiva del Club de Roma, por la confianza en que se tienen capacidades suficientes para encarar los retos del presente y del futuro. Siempre, claro es, que los hombres y mujeres de hoy estén dispuestos a posponer sus egoísmos y a aplicar solidariamente los múltiples conocimientos que se tienen al alcance. Y que de saber hacerlo permitirían que la calidad humana no fuese algo accesible solo para algunos o en algunas geografías del planeta, sino que llegase a cualquier persona y en cualquier lugar de la Tierra.

Por eso ahora sigue siendo de interés tratar de entender lo que significa el Club de Roma en estos umbrales del Siglo XXI. Y también lo que ha significado hasta ahora y cómo miraban al futuro los que han contribuido al prestigio del Club desde su creación. Y es que hoy como ayer y como entonces la misión del Club de Roma es realizar contribuciones al bienestar futuro de la Humanidad y su papel debe seguir siendo el de ser catalizador de ideas, propuestas e iniciativas para cumplir su misión.

Por ello su misión solo se verá cumplida si sus propuestas son lo suficientemente nuevas y relevantes para atraer la atención sobre los riesgos a sortear y concitar a las personas a superarlos con el concurso de la diversidad de culturas y conocimientos científicos, organizativos y políticos que se atesoran. Para ello, el Club tendrá, como siempre pretendiese, que identificar la nueva clase de problemas sociales que aparecen cada día. Pero sobre todo tiene que seguir contribuyendo, con sus debates, a que se estimule el desarrollo social, la comprensión de los nuevos problemas y las metodologías y los criterios de éxito apropiados para su solución.

Esa misión se verá colmada, sobre todo, si a partir de esos debates se contribuye a la toma de conciencia colectiva y se insta a todos a responsabilizarse de los destinos comunes. Para lo cual, no queda más remedio que empuñar a diario aquellas herramientas que están al alcance de cualquiera para impedir los peores efectos del inevitable fin del crecimiento físico en este planeta. Herramientas que no son otras que decir la verdad, establecer redes, restablecer el respeto mutuo y crear visiones nuevas del propósito de la especie y de sus relaciones con la Naturaleza.

El futuro se presenta, como fiel hijo del presente, lleno de incertidumbres y amenazas. En él parecen querer darse cita, agrandados, los problemas del ayer y en él parecen querer acrecentar su interdependencia y complejidad. Pero en medio de tanta inseguridad es indudable que solo queda una certeza y es la de que el porvenir dependerá de los afanes de las personas y del tesón que pongan en ello. Y sobre todo de la inteligencia con que se apliquen y de la generosidad solidaria con que se quiera abordar tanto cambio, para embridarlo a favor de la Humanidad.

Mirar hoy el mañana es volver a descubrir que sigue sin haberse concluido aquellas seis misiones que Aurelio Peccei plantease en *La Calidad Humana* (1977). Y que atañían a cómo ser mejores como personas y como sociedad, a cuidar el entorno y los modos de convivir, a preservar la diversidad cultural, a acrecentar la gobernabilidad creando instituciones a la altura de los nuevos tiempos y a promover tejidos educativos y productivos que concilien los avances científicos con la ineludible sostenibilidad. Para concluir que todo ello tiene que tener como centro a las personas. Pues, añadía, *son las personas quienes cuentan, más que la acción y las ideas, puesto que tampoco estas últimas tienen valor más que en virtud de la gente a quienes inspiran. Y lo que cuenta verdaderamente, en cada uno de nosotros, son los vínculos de amor. Los cuales pueden hacer de una vida no un episodio, sino la parte de un todo que continúa.*

Desde estas expectativas es desde las que se tendrán, por tanto, que construir una visión del futuro que no puede venir empañada con las reminiscencias del pasado, sino con las ilusiones de todo lo que queda por hacer para devolver a la Humanidad el orgullo de poder sentirse como una familia humana. Y cuyas relaciones con la Naturaleza y las generaciones que llegan no estén marcadas por el egoísmo del momento, sino por la amplitud de unos corazones abiertos a compartir las expectativas e ilusiones con que amanezcan cada uno de los días del mañana. Esperanzas que deben fraguarse no solo pensando en los que hoy pueblan el Planeta sino también en esas generaciones a las que hay que legar la antorcha del desarrollo humano.

Para cualquier persona familiarizada con las actividades del Club de Roma resultará un lugar común señalar que lo más característico de este foro especial es el ser un centro de debates sobre las múltiples incertidumbres que angustian a la Humanidad. No es, sin embargo, esta la idea que en la opinión pública de finales del siglo pasado se había creado alrededor de esta *no organización*. Pues sus relevantes contribuciones a que se considerase la necesidad de no despilfarrar los recursos materiales limitados que sirven de sustento a cualquier desarrollo, le llevó a insistir en la no menos perentoria necesidad de no escatimar esfuerzos para construir una sociedad sostenible, en la que se aúnen la viabilidad económica, las maneras de hacer solidarias y la preservación ecológica.

Desde que se crease el Club de Roma, la misión de esta *no organización* ha sido realizar contribuciones al debate para tratar que la familia humana se guíe por unos

valores que promuevan la solidaridad, la equidad y el respeto a la diversidad y a la multiculturalidad.

Promover, por tanto, los nuevos valores para el desarrollo humano en los umbrales del siglo XXI supone contribuir al diálogo de credos y culturas, pero también a que la solidaridad oriente la acción de la ciencia y de la actividad económica. De forma que todos puedan tener una calidad de vida humana sin devastar el planeta ni los recursos naturales, culturales y morales que le han sido dados a la especie humana a lo largo de su historia. Ello supone y exige promover aquellos valores que estimulen compartir las expectativas e ilusiones de un futuro común. Concitando a todos para construirlo con el concurso de la diversidad de culturas y conocimientos que se han ido atesorando de generación en generación.

Supone, en definitiva, apostar por acrecentar el capital social estimulando la solidaridad y la dedicación a los otros, y en especial a los más vulnerables. Sin desatender aquellas tareas de transformar la Naturaleza sin destruirla ni despilfarrar sus recursos y potencialidades. Ni impedir que cualquier persona pueda contribuir, con su quehacer personal, al enriquecimiento colectivo de unas sociedades capaces de mirar de frente a sus amenazas y miedos.

Después de cuarenta años las metodologías que propiciase el Club de Roma para abordar los problemas con una visión a largo plazo, haciendo aflorar las interdependencias que los agrandan y complican y analizándolos desde perspectivas multidisciplinarias, siguen siendo de total actualidad. Como siguen siendo vigentes las exigencias de aplicarlas sin renunciar a los valores de equidad y solidaridad que afiancen la calidad humana. Es con esas metodologías con las que será más fácil escoger los caminos que se abren tras cada encrucijada, para poder gestionar de forma sostenible las limitaciones de la Naturaleza y las crecientes demandas de recursos. A sabiendas de que lo que propiciará la felicidad y la calidad social depende mucho más del desarrollo humano que del mero acopio de bienes materiales.

El desarrollo humano tiene que ser, así, el motor de la nueva revolución en pos de la sostenibilidad, en la que han de darse la mano la competitividad económica con la cohesión social y el cuidado sostenible de la Naturaleza. Para lo que lo primero será tratar de comprender cuáles son las exigencias y condicionantes de los tiempos. En los que habrá que seguir, como en los momentos iniciales del Club de Roma, analizando las disparidades que sigue encerrando la globalización, los peligros de aproximarse, cada vez más, a los límites de los recursos no renovables y sopesando los nuevos problemas que surgen de la creciente urbanización planetaria. O los riesgos que pueden esconderse ante un mal uso de los continuados avances tecnológicos.

En estas nuevas circunstancias, agudizadas además por las consecuencias de la crisis económica y financiera de las sociedades punteras, el Club ha abordado, en sus últimas Asambleas, muchos de los temas recurrentes que ha venido planteando en las últimas décadas y con las perspectivas nuevas que se aprecian tras la crisis que se iniciase hace cinco años. Tales visiones se han contrastado, además, con las realidades económicas como las que surgen de las nuevas economías emergentes, así como con la evolución demográfica y la creciente urbanización de los asentamientos humanos.

Por ello, todas las propuestas de nuevas ideas plausibles para afianzar la sostenibilidad han tratado de aunar los ejes de la economía, la ecología y los valores, y a sabiendas de que la seguridad y gobernabilidad colectivas tienen un primer reto en erradicar la pobreza. O en intentar proponer soluciones sostenibles a la interrelación entre agua-alimentos y energía, que se ve como una clave ineludible del futuro humano.

Por eso en sus últimos debates se están abordando temas tan variados como la necesidad de cambiar el modelo de producir y consumir, pero también la necesidad de conseguir nuevos empleos verdes a partir de nuevas aplicaciones para la sostenibilidad. Junto con otros dedicados al desarrollo de nuevos valores acordes con el proceso científico-técnico, buenas prácticas para erradicar la corrupción y las desigualdades y nuevas pautas de gobernabilidad.

Junto a otras que resaltan el papel de la ética, la necesidad de atajar las malas prácticas que fomenten el despilfarro de recursos y la evaluación de las ventajas y costes del desarrollo tecnológico de cara al bienestar humano. O la estrecha relación que hay entre modelos financieros, pletóricos de codicia y orientados a una economía desconectada de la necesaria economía productiva, con las amenazas sobre la disponibilidad de recursos no renovables y su incidencia en el medio ambiente.

En este sentido se sigue insistiendo sobre la necesidad de propiciar cuanto antes una economía libre de carbono y también sobre las exigencias de una mejor educación y una mayor conciencia a favor de la sostenibilidad. Sin olvidar la obligada referencia a la gobernabilidad, insistiendo en la necesidad de contar con sistemas transparentes y anticipatorios, al tiempo que busquen preservar la seguridad alimentaria para todos y el compromiso intergubernamental para luchar, de forma efectiva, contra el cambio climático.

Ante ello, el Club de Roma está inmerso en un nuevo programa de trabajo, que en consonancia con su manera de hacer desde sus inicios, propone debatir cuales son las perspectivas de los valores, las nuevas economías, el futuro del empleo y la gobernabilidad.

Es en esa línea de comprender cuáles son los *signos de los tiempos* en la que cabe enmarcar las actividades del Capítulo Español del Club de Roma en los últimos ejercicios. Y que han querido acomodarse, además, a las orientaciones actuales del Club de Roma

al señalar este la necesidad de escrudiñar cuáles son los valores de la nueva época. Y también cómo debieran ser los nuevos modelos productivos y económicos que faciliten la gobernabilidad. Aunque ello requiera impulsar nuevas pautas para una gobernanza adecuada y el compromiso firme de personas, instituciones y empresas por buscar soluciones viables y duraderas.

De esta forma el Capítulo está abordando actividades relacionadas con la erradicación del hambre, con la explosión demográfica, con las preocupantes perspectivas económicas, con la energía y la sostenibilidad, con la educación y la sociedad del conocimiento y con los nuevos papeles que juegan los medios de comunicación y las redes sociales. Sin olvidarse, además, de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, del papel de los jóvenes o de qué creencias y valores se va a valer este Siglo para responder a las preguntas seculares que siempre se han hecho las personas.

El Capítulo Español del Club de Roma, de acuerdo con sus Estatutos, ha constituido en los últimos años varios Grupos Territoriales, acordes con la estructura autonómica vigente y que vienen funcionando en Cataluña, Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana y más recientemente en Extremadura. Dichos Grupos programan ciclos específicos sobre los temas propuestos por el Club de Roma y están contribuyendo, de forma muy decisiva, a la vitalidad y presencia de las ideas y debates del Club de Roma en esta sociedad.

Asimismo, el propio Capítulo ha promovido recientemente tres ciclos relacionados más directamente con los aspectos sociales del desarrollo humano y tiene en proceso otros tres más vinculados con la sostenibilidad económica y medioambiental. Entre los primeros están los dedicados a *Hambre y alimentación en el mundo: Sostenibilidad del Sistema Agroalimentario*; *Las políticas sobre el control de la oferta de drogas*, y *El Desarrollo humano en una sociedad de mayores*.

En el primero se han abordado las temáticas relacionadas con el *Hambre, pobreza y exclusión social*, la *Ética de la alimentación*, la *cadena de valor del sistema agroalimentario*, la *crisis alimentaria y su interrelación con otras crisis* y la *Alimentación del futuro*. Tras ello el Capítulo tiene previsto abordar, en más detalle, algunos de los aspectos más claves de alguna de estas temáticas, como pudieran ser las relaciones con las perspectivas energéticas, financieras o de disponibilidad de agua y tierras fértiles.

En el segundo se están analizando los *conceptos e indicadores* esenciales de las políticas de control de la oferta de drogas, los *ejes estratégicos de los debates actuales* y los *métodos y políticas operativos de intervención*.

En el tercero de los ciclos se ha previsto analizar *las perspectivas demográficas y las consecuencias del envejecimiento*, el *impacto económico* del mismo, la incidencia en

la calidad de vida y en los sistemas de protección social y las interrelaciones entre vejez, ciudadanía y solidaridad.

Por otro lado, en las temáticas más vinculadas con la sostenibilidad medioambiental, el Capítulo tiene abiertos tres ciclos. A saber, uno dedicado a la disponibilidad y gestión de un recurso estratégico como es el agua, otro a las perspectivas energéticas, y uno más dedicado a las interrelaciones entre la disponibilidad de infraestructuras y el desarrollo humano. En esta línea, asimismo, el Capítulo ha dedicado recientemente una sesión a analizar las consecuencias de la conferencia de Río+20, bajo el título de *Río+20 y el desarrollo humano*.

En todos estos ciclos el Capítulo está actuando como plataforma para los debates, concitando las aportaciones e ideas de los expertos y participantes, pues su visión no es la de ser un centro que promueva certezas y doctrinas cerradas y sí un catalizador de ideas a la búsqueda de soluciones viables. Pero sobre todo orientadas al desarrollo humano y a la calidad social. Para lo cual está abierto a la cooperación con otras entidades e instituciones sin ninguna pretensión de relevancia, pero sí con la voluntad de poder contribuir a encontrar salidas humanas a las múltiples encrucijadas que afectan a las personas ahora. Y sin olvidar nunca a las venideras que tendrán que recoger el testigo de la civilización y la vida sobre el Planeta, con mayor o menor riesgo según sea el legado que se les deje.

ANUARIO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL
EN ESPAÑA 2012

La Fundación Luis Vives, en colaboración con la Obra Social de Caja Madrid y el Fondo Social Europeo dentro del Programa Operativo Lucha contra la discriminación 2007-2013, impulsó en 2010 una iniciativa pionera con la edición del I Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España. Este trabajo tiene continuidad con la edición en 2012 del II Anuario y con la aspiración de poder replicarse de manera periódica. El instrumento de recogida de información que ha permitido elaborar los dos Anuarios es la encuesta a una muestra representativa de organizaciones del Tercer Sector de Acción Social en España. Para el I Anuario la encuesta se realizó en 2008 a 819 entidades con un margen de error del $\pm 3,4\%$. Para el segundo, la encuesta se realizó en 2010 a 716 entidades con un margen de error de $\pm 3,7\%$.

El II Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España se ha elaborado con una evidente vocación divulgativa dirigida a un público diverso y variado en sus intereses y preocupaciones. Por ello, con su publicación se consiguen fundamentalmente dos objetivos. Primero, que todas las personas e instituciones interesadas dispongan de información útil y periódica de las entidades que integran el Tercer Sector de Acción Social en España (TSAS). Segundo, construir un instrumento que permita evaluar en el tiempo el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social e identificar, también periódicamente, los retos y tendencias futuras.

Transcurridos dos años desde la publicación en 2010 del primer Anuario, es posible conocer qué aspectos se mantienen y cuáles han cambiado entre esa fecha y el año 2012. El segundo Anuario confirma que el Tercer Sector de Acción Social en España está caracterizado por una gran base de pequeñas entidades, algunas poco consolidadas, aunque lentamente aumenta el número de organizaciones aglutinadoras que facilitan la puesta en común de intereses compartidos de diversas entidades del sector. El 92,3% del Tercer Sector de Acción Social en España está constituido por entidades de primer nivel, especialmente por asociaciones (67,1%) y, en menor medida, por fundaciones (13%). Las organizaciones de segundo y tercer nivel (7,7%) representan un lugar minoritario en el sector. La mayoría de entidades, el 83,9% del total, siguen trabajando en los campos de la acción social, la integración e inserción y la atención socio-sanitaria.

Volver en 2012 a testar el estado de la cuestión de un sector que depende en gran medida de la financiación pública (seis de cada diez euros de su presupuesto), tiene ahora mayor relevancia por los ya ejecutados recortes sociales y los otros ya anunciados para el presente año. Las diferencias entre el primer y el segundo anuario confirman que la crisis está provocando cambios de carácter estructural en aspectos considerados claves para el funcionamiento y organización de las entidades del TSAS. Son poco halagüeñas las expectativas de financiación pública, privada y propia y se reducen las perspectivas de creación de empleo. El 28% del total de entidades encuestadas en 2010 considera que el número de personas remuneradas disminuirá en el futuro, 19 puntos porcentuales más que el porcentaje obtenido en 2008. Hasta siete de cada diez entidades en 2010 considera que la financiación pública disminuirá y el 58,4% en el caso de la financiación privada. Excepto con la financiación propia, es muy escaso el porcentaje de entidades que manifiestan que los distintos tipos de financiación vayan a aumentar en los próximos años.

Los resultados del II Anuario confirman el importante reto del TSAS de poner los medios para avanzar en la solución de estas deficiencias del modelo de colaboración público-privada. La escasa diversificación de los ingresos, unido a las pesimistas percepciones de la evolución de los distintos tipos de financiación en los próximos años, es posible que pongan en una difícil situación a un buen número de entidades a corto o medio plazo. La alta dependencia de financiación con respecto a las administraciones autonómicas, dada la coyuntura actual, se proyecta como una situación negativa para el sector, toda vez que desde las autonomías se están viendo obligadas a realizar recortes drásticos en el gasto que, a buen seguro, repercutirá seriamente en el conjunto del TSAS. Casi el 80% de entidades encuestadas pronosticaban dificultades en 2010 para cumplir con sus objetivos en los próximos años, 27 puntos porcentuales más que el dato obtenido en 2008. Prácticamente la totalidad (97%) manifestaron motivos económicos. Un 14% de entidades se ven en proceso de decrecimiento durante los próximos años y, aunque de manera leve, ya aparece un 3% de entidades que creen desaparecerán en 2013.

Ya hay mucho escrito sobre el hecho de que en cada situación de dificultad siempre hay quien encuentra una oportunidad. El II Anuario del Tercer Sector de Acción Social es oportuno porque permite visualizar que unas 29.700 entidades en España trabajan diariamente en el desarrollo social y en la promoción de los derechos y la igualdad de las personas. Puede utilizarse, además, para hacer ver que esas entidades realizaron durante el año 2010 un total de 47,6 millones de atenciones directas a personas y casi 115 millones de atenciones indirectas. En ese año, el Tercer Sector de Acción Social en España empleaba a 635.961 personas con contrato laboral y contaba con la colaboración de casi 1,1 millones de voluntarios y voluntarias (200.000 personas más que en 2008). La publicación de este tipo de datos permite a las entidades del TSAS darse a conocer y dar a conocer, por ejemplo, una de sus señas de identidad que mejor las define porque es expresión del altruismo cívico y del compromiso social. Una seña de identidad que tiende a movilizar a un número cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas, en concreto, 200.000 personas voluntarias más en 2010 que en 2008. Aunque tres de cada cinco entidades del TSAS realiza habitualmente campañas o acciones de comunicación, no les beneficia el uso mediático sensacionalista y parcial que tiende a falsear las actuaciones de otras entidades y a reducirlas a momentos puntuales y de entidades muy localizadas. En raras ocasiones se visualizan todas las actuaciones que muchas entidades, sobre todo pequeñas, realizan en contacto directo con la comunidad en la que se insertan. Por ello, es un reto para el sector mejorar las campañas de comunicación para intensificar una proyección pública que sea completa y realista del conjunto de entidades que componen el Tercer Sector de Acción Social en España.

El Tercer Sector de Acción Social en España, que ha vivido un crecimiento importante y continuado en los últimos años en paralelo al propio crecimiento de la economía y de los presupuestos públicos, se enfrenta a un momento crucial y, quizás, el más importante desde sus inicios. A los recortes en financiación se suma el aumento acelerado de nuevas demandas sociales de atención, que dejan de ser solo de las clases más vulnerables para llegar también desde las clase medias.

Esta situación exige nuevos planteamientos estratégicos que las propias entidades del sector proponen para la búsqueda de nuevas y diversas fuentes de financiación, que a su vez les proporcione el grado de autonomía suficiente para seguir implementando sus actuaciones; para aprovechar recursos y servicios; perfeccionar la visualización del sector y la comunicación con la sociedad; conseguir una mayor complicidad de las personas (complicidad social), y reforzar su papel como interlocutoras con las administraciones públicas y con el resto de agentes sociales. Grandes retos que exigen tomar partido con una voz fuerte y unificada que sea visualizada en todas las esferas de la sociedad. Retos que, con proporciones elevadas, las entidades del sector manifiestan tener capacidad para adaptarse. Hasta tres de cada cuatro entidades encuestadas en 2010 afirmaban tener capacidad de adaptación ante acontecimientos inesperados.

Para esta segunda edición del Anuario 2012 se convocó un Foro de Personas Expertas con el objetivo de aportar un análisis cualitativo sobre cuestiones relativas a la situación, retos y perspectivas del Tercer Sector de Acción Social. Al Foro asistieron como expertos invitados Antonio Ariño (Vicerrector de la Universidad de Valencia), Gregorio Rodríguez (Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá), Nuria Valls (Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya), Rocío Nogales (European Research Network) y Víctor Renes (Sociólogo, Director de la Revista Española del Tercer Sector)¹. El resultado más visible de la reunión de trabajo es un nuevo capítulo en el Anuario 2012 que recoge una síntesis de las reflexiones más relevantes. El documento está elaborado por Manuel Pérez Yruela y Maite Montagut que actuaron como moderadores. Para hacer más participativo el Anuario 2012 e implicar a la sociedad civil y al propio Tercer Sector, se realizaron durante el mes de noviembre nueve seminarios públicos en nueve Comunidades Autónomas. El objetivo principal de estos seminarios fue la generación del debate a través de la participación de entidades del Tercer Sector regionales, representantes de la administración pública, sindicatos, obras sociales, universidades y consultoras. Las estrategias de acción propuestas se expusieron en la presentación oficial del II Anuario realizada en Madrid el 18 de diciembre de 2012. Estas actividades enriquecen y complementan el resultado final del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012 (también disponible en versión digital tanto navegable como accesible para personas con discapacidad, www.fundacionluisvives.org). Esperamos que dentro de dos años podamos volver a contar con una nueva edición del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España.

Luis Navarro Ardoy
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

¹ También participaron Lidia Goodman y Pablo Navarro de la Fundación Luis Vives, Luis Navarro Ardoy (sociólogo) y José Luis Gómez Pallete de la Fundación Caja Madrid.

Demetrio Casado
Madrid: CCS. (2011)

AFRONTAR LA DISCAPACIDAD, EL ENVEJECIMIENTO Y LA DEPENDENCIA

El libro que recensamos analiza la problemática de la discapacidad, la dependencia y el envejecimiento de una manera integrada y con el propósito pragmático de contribuir al avance de la “acción racional” según valores, y no fines instrumentales, en el campo de las limitaciones funcionales. El autor señala en su preámbulo con toda claridad que su contribución al desarrollo de la acción racional se basa en “valoraciones, opciones morales, líneas y enfoques de acción” cuyo fundamento es doble: la moral kantiana (el hombre como fin y como actor de su propio desarrollo) y la reforma social (contribución al desarrollo activo de los derechos sociales). Este enfoque ético del reformismo social, con profundas raíces en la historia social de España, es el fundamento desde el que Demetrio Casado aborda el objeto de su trabajo. No deja de sorprender, añadido, la enorme capacidad de trabajo del autor, sobre todo en materia de dependencia a través de las actividades de SIPOSO y otras muchas que lleva desarrollando desde hace décadas y que no podemos reflejar adecuadamente en el limitado espacio de esta reseña.

En efecto, la obra de referencia sintetiza y actualiza trabajos, investigaciones y experiencia gestora en el campo de la discapacidad y del envejecimiento que aquí aparecen unidos por su común denominador: las limitaciones funcionales y la diversidad de intervención social con el fin de hacer efectiva la autonomía de la persona que afronta, y no elude, problemas funcionales originarios o sobrevenidos. La búsqueda de este común denominador no es un recurso retórico sino un modo de superar falsas oposiciones a la vez que aprovechar el conocimiento social en pro de intervenciones sociales transversales

con pretensión de éxito. Nuestro autor apuesta por superar concepciones negativas que son comunes a la discapacidad y el envejecimiento como son: la visión conmisericordista, la limitada prevención o no anticipación, las reacciones de marginación que deben ser sustituidas por el desarrollo personal activo, la acción racional preventiva y la integración comunitaria. O de otro modo, se propugna la protección social de las limitaciones funcionales pero anticipándose a las mismas, bajo el protagonismo de las propias personas que las afrontan y en clave comunitaria.

Antes de analizar lo que consideramos valores añadidos del texto el lector debe conocer la estructura del libro y sus principales contenidos. Se divide en cuatro capítulos que van desde el análisis teórico (Discapacidad, envejecimiento y dependencia) a cómo organizar la respuesta individual, social e institucional (afrontar o eludir la discapacidad y el envejecimiento), sobre los recursos disponibles en prevención, rehabilitación, accesibilidad y asistencia y, finalmente, cómo enfocar la gestión de desarrollo de la autonomía en el plano personal y comunitario bajo el enfoque de la proactividad. Cada capítulo viene acompañado de una entrevista personal (a modo de historia de vida significativa) en la que se ejemplifica el desarrollo personal mediante la construcción proactiva de la autonomía.

Un primer valor añadido del texto es su fundada referencia a nuestra historia social, al conocimiento acumulado en la resolución de problemas sociales por parte de la sociedad civil y el Estado, cuyas enseñanzas pueden ser ilustrativas para los tiempos actuales. Un segundo valor añadido de orden práctico es la invitación al lector a buscar caminos cognitivos y acciones pragmáticas que sean capaces de evadir la doble presión del paternalismo social e institucional y el corporativismo identitario a la hora de diseñar programas y acciones de intervención social. Un tercer valor es la ruptura de las barreras de todo tipo entre discapacidad y envejecimiento para trazar un campo común de acción, aprendizaje y maximización de resultados en la lucha en favor de la autonomía personal.

Aunque cada capítulo tiene sentido propio no cabe duda que para esta presentación seguir el orden del libro es lo práctico a la vez que ajustado a la intención del autor. Empecemos, por tanto, por el capítulo primero, la mirada teórica del autor, en la que se comprenden los antecedentes de los análisis de la discapacidad y el envejecimiento, "desfatiendo" eufemismos y tratando de comprender la complejidad de las distintas deficiencias y discapacidades que afectan a la vida personal y social de las personas con discapacidad o en situación de fragilidad por causa de la edad. En este sentido el lector debe detenerse en el concepto de dependencia funcional (páginas 57-65) y su desarrollo que nuestro autor completa con una entrevista al doctor Gómez Pavón, del servicio de geriatría del Hospital Central de la Cruz Roja de Madrid.

Ante las limitaciones funcionales que crean barreras a la autonomía en la vida diaria personal y social caben dos opciones básicas: eludir o afrontar. La respuesta de

nuestro autor, como es obvio, es la de afrontarlas, darlas respuesta, mediante un campo de posibilidades de respuesta amplio y pragmático. Afrontar es una respuesta necesaria y posible, es una exigencia de toda persona afecta y, además, en la mayoría de las situaciones, es posible cambiar el curso de las limitaciones iniciales. Por ello, el autor se remite a casos singulares y esforzados (Hellen Keller, Stephen Hawkin, entre otros) como ejemplos selectos. Aunque no estamos seguros de que el común de los mortales pueda seguir tan ilustres ejemplos, cuyo listón de superación es muy elevado, no dejan de ser útiles como marcos de referencia ideal para el diseño de desarrollos personales en situaciones de severa y grave limitación funcional y sobre cómo es posible gestionar de manera conjunta los recursos personales y del entorno para lograr una vida mejor.

Frente al afrontamiento la respuesta elusiva es la otra alternativa cuyas distintas manifestaciones son consideradas por el autor de manera tan analítica como comprensiva, tales como la denegación de la realidad, la pasividad, la diferenciación por edades o clases de discapacidad, el traslado o proyección del problema a otros, la sobreprotección e, incluso, la denegación radical que se expresa mediante el suicidio.

Afrontar las limitaciones funcionales severas y graves de la existencia social tiene como primer campo de acción la prevención o previsión – lo que se oculta no se puede arreglar, dice el autor citando a B. Probst Salomón -, sabiendo que si bien las deficiencias y las discapacidades se construyen socialmente no por ello dejan de tener una realidad propia frente a la cual “no debemos empeñarnos en construir una imagen social positiva de ellas sino en liberarlas de sus estigmas sociales”. Afrontar implica por ello reconocer y prevenir las situaciones de riesgo para, a continuación, dar respuestas integrales y personalizadas aprovechando los recursos y experiencias que son de utilidad en muy diferentes situaciones (la historia de vida de Francisco García Aznárez es ilustrativa al respecto como estilo de respuesta). La prevención es una honda preocupación en el pensamiento de Demetrio Casado porque no deja de ser una herramienta cargada de futuro.

Asumido el estilo de afrontamiento preventivo y activo el autor despliega los recursos de intervención poniendo varios ejemplos ilustrativos (como el psicoballet de Mayte León). La Tabla 3.1 de las páginas 128-129 ofrece un esquema detallado de intervenciones individuales y acciones de alcance colectivo que el autor desarrolla por su orden lógico pero cuya combinación práctica implica caminos de ida y vuelta entre la prevención, la rehabilitación, la creación de entornos favorables y la atención personal.

El autor enfatiza de nuevo en el tercer capítulo la importancia de la prevención en sus distintos niveles (primario, secundario y terciario) así como en la rehabilitación (voz emblemática, en la actualidad abierta a otras denominaciones más positivas (caso de la voz habilitación) de distintas discapacidades o de las limitaciones surgidas por causa del envejecimiento (entendido en este último caso como “envejecimiento activo”, cuyo potencial no está siendo explotado adecuadamente, según nuestro autor).

Junto a la prevención y la rehabilitación el autor se detiene de manera específica en la accesibilidad. Esta última implica el desarrollo de formas de discriminación positiva pero no indiscriminada, más bien selectiva, combinando la protección social de la necesidad con el mérito y el esfuerzo individual como modo de evitar el paternalismo y la “pauta clientelista”. Todo ciudadano debe aportar al común en la medida de sus capacidades y ello vale también para todas las personas afectas por discapacidad o fragilidad. El capítulo se cierra con el análisis de un cuarto nivel de intervención: la asistencia curativa y personal y el papel de las prestaciones económicas.

Con el bagaje de una teoría fundada, un estilo de afrontamiento activo y modos de intervención personal y social variados y flexibles el autor cierra el trabajo con el desarrollo de enfoques de la acción racional según valores para gestionar con éxito el logro de objetivos personales y colectivos en el campo de las limitaciones funcionales. Cuatro enfoques destaca el autor, todos ellos compatibles y complementarios, a saber:

a) el desarrollo personal en interdependencia en pro de una vida valiosa y contributiva a la sociedad mediante combinaciones pragmáticas de atención individual (la gestión del caso) y la cobertura colectiva (creación de entornos favorables); b) la proactividad o captación continua de las demandas latentes, la coordinación eficaz de prestaciones y servicios, el intercambio de buenas prácticas, la promoción de estilos de vida saludables, la búsqueda del usuario de manera programada, entre otras acciones; c) el enfoque comunitario como guía de intervención (lo institucional cuando sea necesario) remitiéndose nuestro autor, a modo de ejemplo, a la correspondencia del conde de Cabarrús con Jovellanos, así como a reformas recientes de fuera (informe Seeböhm del Reino Unido) o propias (el SAAD, el movimiento de vida independiente), es decir, responsabilidad pública de enfoque comunitario; d) y, por último, la necesaria protección social universalista e igualitaria pero con selectividad técnica. En este punto el autor se detiene para hacer una crítica al actual sistema, en sus palabras, de servicios sociales que habiendo sido descentralizado y favorecido no escasas reformas y avances técnicos y profesionales adolece de racionamiento de la oferta y desigualdad inter e intraterritorial que las nuevas leyes de servicios sociales, en su loable convergencia reformadora, no han logrado frenar.

En suma, el trabajo de Demetrio Casado es un fundado texto en la teoría y la práctica de la intervención social en favor de la promoción de la autonomía, concreto pero global, herramienta para el debate teórico y para el diseño de programas y políticas sociales.

Gregorio Rodríguez Cabrero,
Universidad de Alcalá.

Germán Jaraíz Arroyo
Madrid. Foessa, 2011

INTERVENCIÓN SOCIAL, BARRIO Y SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

La intervención social ha sido mirada en el mundo de las ciencias sociales de diferentes maneras. En un intento de síntesis podría decirse que han sido tres los grandes patrones de estudio. Un primer tipo de aproximaciones conciben la misma como una herramienta de la política social (Herrera y Gastón, 2003). En una lógica diferente podrían identificarse otros tratamientos que miran la intervención como asunto estrictamente tecnológico. En medio de ambas posturas pueden identificarse aproximaciones que parten de la base de que política e intervención social son a la par cosa similar y distinta. Será por esta última senda por la que Germán Jaraíz hace su tránsito en el abordaje de la intervención social a lo largo de este libro.

Antes de centrarnos en el contenido concreto del texto creo importante resaltar el hecho de que el interés por abordar la intervención social no nace del autor por una cuestión puramente científica o teórica, sino que dicho interés nace de una serie de experiencias vividas y que atraviesan, como reconoce el propio autor en el preámbulo, todo el texto y la mirada que hacia la intervención social, el mundo cotidiano y lo comunitario muestra en él.

El libro es fruto de la investigación que el autor lleva a cabo sobre la intervención social que se desarrolla desde un espacio institucional concreto, los servicios Sociales Comunitarios, y en un entorno también delimitado, un barrio vulnerable de una capital

andaluza. El trabajo está orientado por un conjunto de interrogantes genéricos del tipo: ¿Cómo se afrontan desde los Servicios Sociales Comunitarios las situaciones de fragilidad y exclusión social que afectan a personas, familias y grupos en un contexto vulnerable? ¿Qué tipos de intervenciones, de ayuda, de relación, de comunicación, de acción colectiva... imperan? ¿Cómo es percibida la intervención por todos/as los que, bien desde un plano activo o potencialmente activo, tienen una relación con la intervención? ¿Cuáles son los fines y propósitos que inspiran los diversos modos de actuar que se perciben en el territorio? ¿Cuáles son los efectos que generan sobre las personas, los grupos y los barrios? ¿Cómo son sentidos? ¿Cuáles son las formas de relación, de colaboración o de competencia de los actores e instituciones con protagonismo interventor? ¿Cuáles están siendo las reacciones y posiciones de los diversos actores en el contexto de los cambios esbozados? Éstos y otros cuestionamientos pueden aproximarnos a la aplicación del enfoque de reflexión que se ha llevado a cabo en el estudio, un enfoque que a nivel metodológico se ha caracterizado por la combinación de elementos de tradiciones investigadoras distintas. De un lado la tradición interpretativa-cualitativa, útil sobre todo para trazar un mapeo primario (Freire, 1993) de la realidad. De otro la tradición etnográfica, como apoyo para la aproximación a las percepciones y discursos. Como tercer recurso la denominada Investigación-Acción-Participativa (IAP), para la búsqueda de la reversión del trabajo a los propios actores. Por último ha servido de apoyo la teoría fundamentada, que ha aportado herramientas para la codificación integrada. Como reconoce el propio autor, este trabajo no puede encuadrarse en ninguna de estas tradiciones, pero es deudor en parte de cada una de ellas.

Uno de los principales aspectos a destacar de esta investigación sobre intervención social que se nos presenta en este libro es su voluntad generadora y aplicada. Es decir, el autor no se queda en el mudo de la reflexión teórica sino que intenta que sus indagaciones tengan repercusión en la mejora del mundo de las praxis, no con ánimo de descubrir fórmulas, criterios o protocolos para ser ejecutados a modo de recetario de intervención, sino con el deseo de poner en valor las formas, modos, prácticas en los que los diversos actores puedan encontrarse, y encontrar, un mejor sentido para que sus intervenciones contribuyan al doble encargo que fundamenta el hacer de los Servicios Sociales: el bienestar de la sociedad y la autonomía de los sujetos (Salcedo, 1988).

El libro aparece organizado en dos partes conectadas, pero al mismo tiempo bien diferenciadas. En la primera se procura una aproximación de carácter conceptual al estado de la cuestión. Se pretende con ello una aproximación de tipo teórico, con una especie de *gran angular*, el conjunto de ideas y conceptos que han dado contenido al asunto del estudio. La segunda parte, más extensa, es de carácter inminentemente empírico, consiste en el estudio de caso sobre los dinamismos interventores de los profesionales de los servicios Sociales Comunitarios en un barrio vulnerable, como ya hemos comentado anteriormente. El enfoque utilizado aquí sería, por seguir con la metáfora fotográfica, de

tipo *zoom*. Esta división en dos partes permite al lector poder acercarse al trabajo en su totalidad, o bien mirar uno u otro apartado de modo diferenciado, en función a si está más interesado en cuestiones de naturaleza teórica o aplicada.

Auxiliadora González Portillo
Universidad Pablo de Olavide

OECD (2010): *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*
París: OECD; pp. 185-215

OECD:
"SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AND SOCIAL INNOVATION"

El texto que reseñamos forma parte de la publicación de la OCDE titulada *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*¹, en la que se analizan las políticas gubernamentales de diferentes países en relación al emprendimiento y la innovación social (capítulo 2), y en el que se presentan una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar de manera innovadora el acceso al conocimiento (capítulo 3) y las habilidades (capítulo 4) de los emprendedores y de las empresas.

El último capítulo de esta publicación², que reseñamos aquí, analiza los conceptos de emprendimiento social e innovación social, apoyándose para ello en diferentes experiencias prácticas para abordar la diversidad de este fenómeno. El texto concluye, siguiendo con el esquema de capítulos anteriores, con una serie de recomendaciones sobre cómo potenciar el emprendimiento y la innovación social.

El emprendimiento y la innovación social han ido ganando un interés creciente en la comunidad académica, entre los actores sociales y entre las instituciones ante la existencia de problemas emergentes que las medidas convencionales parecían no afrontar con eficacia.

¹ http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/smes-entrepreneurship-and-innovation_9789264080355-en
² http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/conference/oecd_en.pdf

Sin embargo, la diversidad de aproximaciones y tipologías con las que se ha afrontado el análisis del emprendimiento social, el distinto significado que puede tener a ambos lados del atlántico, junto a la existencia de otros conceptos frontera con los que suele solaparse como los de Economía Social, Tercer Sector, Sector No Lucrativo, empresa social o emprendedor social, paradójicamente, no han hecho sino desdibujar el perfil del término.

Con el fin de delimitar qué podemos entender por emprendimiento social e innovación social este texto aborda por separado los desafíos, teorías y prácticas que rodean a cada concepto. El reto, según el texto, es abordar su definición evitando que sea tan excluyente y cerrada como para que queden fuera de la misma experiencias que podrían ser consideradas como de emprendimiento social o innovación social, o tan abierta como para que ambos términos sigan diluyéndose en la confusión actual.

Con respecto al emprendimiento social, apoyándose en una profusa revisión de definiciones dentro de la literatura académica (reproducidas en un anexo al final del capítulo) y en distintos ejemplos prácticos, en el texto se considera al emprendimiento social como un fenómeno multidimensional cuyo **origen** emana tanto de iniciativas individuales como colectivas, cuyo **objetivo** es la creación de un valor social añadido y, por ende, un cambio social, donde el **sujeto** habitual suele el sector no lucrativo, aunque no en exclusiva, ya que hay experiencias prácticas donde las actitudes de cambio social suelen ser compartidas con los sectores público y privado (por ejemplo, la *Banca Prossima*) , y cuyo **impacto** según los casos, puede ser radical o incremental, y a nivel local, si bien sus efectos finales pueden tener una trascendencia global.

Sin entrar en detalle, que el lector podrá encontrar en la publicación que reseñamos, en el texto se mencionan experiencias que avalan esta caracterización del emprendimiento social. Por ejemplo, *The Wonju Health and Social Care Co-operative*, de origen colectivo-comunitario, en el ámbito local, multiimpacto y de carácter colaborativo (colaboran el gobierno local, organizaciones de acción social y de la economía social); *The Institute for OneWorld Health*, propiciado por un científico del sector farmacéutico, de ámbito global y colaborativo (participan empresas, hospitales no lucrativos y organizaciones de desarrollo) y otros ejemplos como *Silai for Skill* en el Reino Unido o *SIEL Bleu* en Francia.

Con respecto a la innovación social, partiendo de la propia definición de la OCDE, es considerada como un concepto que implica cambios organizativos y financieros, así como cambios en los procesos y en la relación con los agentes implicados y con los territorios. Todo ello con el fin de conseguir nuevas respuestas a los problemas sociales existentes. Desde esta perspectiva, la innovación social estaría muy vinculada al desarrollo local sin que ello suponga evitar desafíos globales.

Al igual que sucede con el emprendimiento social, este concepto tiene fronteras borrosas que, una revisión de la literatura existente y de prácticas de innovación social concretas, pueden ayudar a perfilar, según los autores.

El resultado es la caracterización de la innovación social como una nueva respuesta a desafíos y necesidades sociales resistentes a las soluciones convencionales. Su intensidad, según los casos, puede ser radical o incremental, de escala tanto global (por ejemplo, luchar contra el cambio climático o la pobreza) como local, es multisectorial y dinámica (la innovación social puede darse en los sectores público, privado lucrativo y no lucrativo y en los hogares y aprenderse de un sector a otro) y apoyada en la Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Entre las experiencias prácticas destacan sobremanera las relacionadas con la financiación tales como las del *Bank Palmas* (una comunidad bancaria constituida por una comunidad de residentes en Brasil para autosuministrarse servicios básicos y que ofrece una línea de microcréditos alternativa), o *The Equisol fund* (cooperativa que gestiona un fondo de inversión para empresas sociales), sin olvidar otras relacionadas con la creación de redes sociales para conectar y compartir intereses entre individuos, organizaciones lucrativas y empresas orientadas hacia buenas causas (*Ammado Platform*).

Para concluir, en el texto se perfilan muy sucintamente los lazos existentes entre el emprendimiento social y la innovación social y se proponen una serie de recomendaciones preliminares. Según los autores el emprendimiento social es el principal medio y actor, aunque no el único, de la innovación social ya que esta suele originarse habitualmente en el sector del emprendimiento social y de ahí trasciende y mimetiza al resto de sectores.

Tanto el emprendimiento social como la innovación social requieren de un respaldo institucional en las políticas públicas que deberá tener en cuenta las diferencias geográficas y las distintas tradiciones en este campo. En este sentido, en el texto se recomienda implementar cambios normativos y regulaciones *ad hoc* para las empresas sociales, asociaciones y cooperativas, una financiación sostenible para el sector, entre otros, mediante incentivos fiscales, apoyo a la investigación sobre emprendimiento social y sobre la evaluación de su impacto, formación en emprendimiento social en el ciclo universitario o la introducción de cláusulas sociales para facilitar la contratación de personas con discapacidad y poder involucrar a las empresas sociales en los servicios públicos.

La lectura del texto resulta pedagógica para el lector ya que al abordar ambos conceptos por separado bajo una estructura parcelada (un primer epígrafe sobre emprendimiento social con apartados sobre desafíos, teorías y prácticas y un segundo epígrafe, idéntico para la innovación social) se pueden acotar claramente ambos términos.

No obstante, a lo largo del texto no se realiza un análisis más detallado de la relación que existe entre ambos conceptos lo cual puede dificultar al lector establecer claramente cómo se vinculan entre sí más allá de que el emprendimiento social pueda ser el principal medio y actor de la innovación social. Sobre todo si tenemos en cuenta que la innovación social, según se sostiene en el texto, implica cambios y nuevas formas organizativas y flexibles que dificultarán de manera permanente encajarlas en un concepto tan difuso como el de emprendimiento social.

En definitiva, el texto resulta una referencia muy útil para clarificar la frontera de ambos conceptos y para ponerse al día sobre el estado de la cuestión en cuanto a definiciones y prácticas concretas de emprendimiento social e innovación social.

Vicente Marbán
Universidad de Alcalá

Robin Murray, Julie Caulier-Grice, Geoff Mulgan
The Young Foundation

THE OPEN BOOK OF SOCIAL INNOVATION (2010)

Al oír la palabra innovación es posible que nos traslademos automáticamente a campos científico-técnicos. Sin embargo, en el sector social existen también una extensa serie de prácticas y métodos innovadores. El trabajo que recensamos trata de mostrar distintas formas de adaptación para afrontar los retos sociales de nuestro tiempo.

Actualmente vivimos en una época en la cual muchas estructuras de nuestras sociedades están cambiando, así como la forma de comportarse y comunicarse de las personas. En concreto, en España, el sector social está sufriendo un reajuste muy severo dado que se están llevando a cabo fuertes recortes en el gasto social afectando a todo tipo de políticas sociales. Además, estos reajustes del gasto social se realizan en un momento en el que está aumentando la población que se encuentra ante mayores necesidades y, a su vez, aumenta la población en situación de riesgo de exclusión. Por tanto, resulta necesario buscar nuevas formas de respuesta a los nuevos problemas sociales que están surgiendo constantemente. Ante esta necesidad, el trabajo que se presenta resulta de gran utilidad porque es recopilación de ideas, métodos, herramientas, buenas prácticas, etc., aportando alternativas positivas y posibles para todo el sector social.

Esta obra surge de una colaboración entre NESTA (National Endowment for Science, Technology and Arts) y The Young Foundation, dos organizaciones británicas

comprometidas con la innovación social¹. La obra forma parte de una serie sobre innovación social. Si bien en este trabajo se abordan numerosos métodos innovadores de una forma descriptiva y exploratoria, en el otro volumen –*Social Venturing* (London: NESTA 2009)- se analizan en profundidad algunos de estos métodos y el modo de aplicarlos para conseguir mantener un proyecto social innovador. Completa este proyecto un sitio web, www.socialinnovator.info, donde poder intercambiar información, comentarios y nuevas ideas.

The open book of social innovation se presenta dividido en tres grandes secciones y en cada una de ellas se profundiza sobre las temáticas de cada sección aportando ejemplos de ellas.

La primera parte de la obra versa sobre el proceso de innovación social, el cual es dividido por los autores en seis etapas: Motivaciones, inspiraciones y diagnóstico; Propuestas e ideas; Prototipos; Sostenibilidad; Difusión y crecimiento; y Cambio sistémico.

La primera etapa, habla de diferentes motivaciones que llevan a la innovación social, como pueden ser la crisis, la eficiencia energética, las desigualdades... pasando luego a revisar posibles formas para reconocer los problemas existentes, para hacerlos visibles, para llamar la atención sobre ellos, y finalmente, poder realizar un diagnóstico de cada situación. La segunda etapa del proceso de innovación social plantea diferentes métodos y prácticas para conseguir que surjan ideas y soluciones. Estas pueden surgir de vecinos, ciudadanos, técnicos, clientes, usuarios, etc. Se muestran procesos para conseguir que se piense diferente o para lograr la participación ciudadana, las lluvias de ideas, formas de favorecer la participación u organizaciones que se dedican a esta tarea.

En la tercera etapa se repasan las diferentes formas de hacer prototipos y pruebas piloto, así como posibles formas de financiarlos para poder llegar a desarrollarlos y ponerlos en práctica. La cuarta etapa del proceso es la de la sostenibilidad de la idea una vez testada. En esta parte se analizan las posibles alternativas para que una innovación social pueda mantenerse. Se abordan así todos los aspectos posibles ante los que nos encontraremos en esta fase del proceso: los pasos para la creación de una empresa, diferentes formas organizacionales y de propiedad de la misma, distintas formas de dirigirla, cómo puede operar la organización, cómo conseguir capital relacional y los grandes rasgos de las formas de financiación.

La quinta etapa repasa distintos métodos para hacer que nuestra idea o nuestra demanda se extienda por la sociedad. Para ello se citan sugerencias como son jugar con lo inspirador de nuestra idea; diferentes formas de difundir nuestra idea o mensaje; métodos para llegar a los sectores públicos; formas para que la organización permanezca abierta a la innovación; transmisores de la idea; consejos sobre cómo crecer o colaborar con otras

¹ http://www.nesta.org.uk/library/documents/Social_Innovator_020310.pdf

organizaciones, y métodos para medir lo que funciona y lo que se puede incentivar en nuestra idea. Por último, la sexta etapa cierra esta primera sección, y se repasan ideas que suponen cambios en el sistema que afectan y transforman muchos aspectos de la realidad social, las infraestructuras necesarias para dar apoyo a estas ideas y cambios en las tasas impositivas o reguladoras para favorecer el proceso.

En la segunda sección de la obra, nos adentramos en las formas de conectar las ideas con las personas y con los recursos. Para ello, realiza un repaso de los posibles puntos clave que pueden dar lugar a estas conexiones como son los intermediarios, personas u organizaciones abogando por la innovación, con equipos de innovación, a través de instituciones que canalicen nuevas ideas, y redes y plataformas de innovadores que puedan retroalimentarse.

Finalmente la obra concluye con la tercera sección en la cual los autores realizan un repaso sobre las diferentes formas de financiar o soportar un proyecto de innovación social. Dentro del sector público se repasan las distintas formas en que los gobernantes pueden promover la innovación dedicando parte de sus fondos a este objetivo: formas de promocionarla dentro del propio sector público; formas de innovación democrática; nuevos tipos de impuestos y tasas, nuevas formas de pago como puede ser la creación de moneda local de la que se dedique una parte a fines sociales; formas de hacer inversión pública directa en innovación; ventajas fiscales para promoverla, etc. En fin, todo aquello que desde el sector público se pueda hacer para incentivar el desarrollo de innovación social.

En cuanto a las vías de financiación para dar soporte a la innovación social, este trabajo sugiere las subvenciones, becas, ayudas de fundaciones, etc. En esta parte del trabajo se realiza un recorrido que va desde las distintas formas de donación directa, pasando por formas de mejorar la relación con los donantes, ejemplos de ideas basadas en donaciones que han desarrollado nuevas formas organizacionales, hasta respuestas para poder formar a los innovadores sociales para mantener su organización con la ayuda de subvenciones o redes de personas que se dediquen a la innovación social para intercambiar ideas y proyectos.

Otra forma de apoyar la innovación social está relacionada con el mercado. Repasa diferentes modelos de negocio social como formas de asociar empresas con la innovación social, distintos métodos de financiación, formas de aumentar la información a los consumidores para que puedan diferenciar qué empresas tienen una buena labor social y cuáles no, así como varios métodos para crear monedas locales o diferentes formas de pago de las que un pequeño porcentaje va a hacia labores sociales o la creación de nuevos mercados de bienes sociales.

Por último, los autores consideran que la propia ciudadanía es la tercera opción para la innovación social. En este apartado se plantean ideas de plataformas colectivas

online, formas de hacer propietarios a los donantes o colaboradores de un proyecto social, métodos informales de intercambio como bancos del tiempo, formas de colaboración ciudadana en la que los propios usuarios se convierten también en productores del servicio y, en definitiva, diferentes formas de innovación social que encuentran apoyado en los propios ciudadanos.

En síntesis, esta obra aporta una extensa revisión de las diferentes opciones, soluciones o métodos para la innovación social. Nos encontramos ante información muy valiosa sobre numerosas ideas, para todas y cada una de las fases o momentos en los que el proceso innovador se pueda hallar, cuando trata de de realizar una labor social de una forma diferente e innovadora. La obra presenta un trabajo descriptivo y exploratorio de ideas y propuestas de innovación social, planteadas de tal forma que proporciona importantes claves para poder desarrollar un proyecto social, reactivar alguno ya planteado, o simplemente mejorar su funcionamiento.

Alejandro Martínez González
Sociólogo

INICIATIVA EN FAVOR DEL EMPRENDIMIENTO SOCIAL.
CONSTRUIR UN ECOSISTEMA PARA PROMOVER LAS
EMPRESAS SOCIALES EN EL CENTRO DE LA
ECONOMÍA Y LA INNOVACIÓN SOCIAL

1. LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL: SU VALORACIÓN Y SU COMPRENSIÓN A MODO DE DEFINICIÓN

La Comisión Europea ha adoptado una Comunicación sobre el emprendimiento social y las empresas sociales¹. Con ella trata de responder a la demanda creciente de que el trabajo, el consumo, el ahorro y las inversiones tengan una repercusión y un sentido más «éticos» y más «sociales». Con este fin, la Comisión ha situado la economía social y la innovación social en el centro de sus iniciativas, tanto en lo que concierne a la cohesión territorial como a la búsqueda de soluciones para los problemas sociales y, en concreto, en la lucha contra la pobreza y la exclusión, en su Estrategia Europa 2020, en la iniciativa emblemática «Unión por la innovación», en la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y en el Acta del Mercado Único (AMU).

La Comisión constata un marcado interés por la capacidad de las empresas sociales, y la economía social en general, para aportar respuestas innovadoras a los actuales desafíos económicos, sociales y, en algunos casos, medioambientales mediante el desarrollo de puestos de trabajo sostenibles y difíciles de deslocalizar, la integración social, la mejora de los servicios sociales locales, la cohesión territorial, etc. Además, la economía social

¹ Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Bruselas, 25.10.2011. Com(2011) 682 Final

emplea a más de 11 millones de trabajadores en la UE, lo que representa el 6 % del empleo total. Agrupa entidades con un régimen jurídico específico (cooperativas, fundaciones, asociaciones y mutuas), muchas de las cuales son también empresas sociales según las características mencionadas, y empresas sociales en forma de sociedad privada o de sociedad anónima tradicional. Los regímenes jurídicos específicos de la economía social están especialmente adaptados a las empresas sociales, ya que su modo de gobernanza favorece la participación y la apertura.

Al ocuparse de este sector tan diverso, la Comisión no pretende dar una definición normativa que se imponga a todos y dé lugar a un corsé reglamentario. Propone una descripción basada en principios comunes a la mayoría de los Estados miembros, cuya diversidad de opciones políticas, económicas y sociales quiere respetar, al igual que la capacidad de innovación de los emprendedores sociales. Por ello, para la Comisión, una empresa social, agente de la economía social, es una empresa cuyo principal objetivo es tener una incidencia social, más que generar beneficios para sus propietarios o sus socios. Por «empresa social», la Comisión entiende las empresas:

- Para las cuales el objetivo social de interés común es la razón de ser de la acción comercial, que se traduce a menudo en un alto nivel de innovación social.
- Cuyos beneficios se reinvierten principalmente en la realización de este objetivo social.
- Y cuyo modo de organización o régimen de propiedad, basados en principios democráticos o participativos u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión.

Así, pueden ser empresas que prestan servicios sociales o suministran bienes y servicios destinados a un público vulnerable (acceso a la vivienda, acceso a los cuidados, ayuda a las personas de edad o con discapacidad, inclusión de grupos vulnerables, guardería infantil, acceso al empleo y a la formación, gestión de la dependencia, etc.); y/o empresas cuyo modo de producción de los bienes o servicios persigue un objetivo de tipo social (integración social y profesional mediante el acceso al trabajo de personas desfavorecidas, sobre todo por razón de su escasa cualificación o de problemas sociales o profesionales que provocan exclusión y marginación), pero cuya actividad puede incluir bienes o servicios que no sean sociales.

Funcionan en el mercado proporcionando bienes y servicios de manera empresarial e innovadora y utiliza sus excedentes principalmente para fines sociales. Está sometida a una gestión responsable y transparente, en concreto mediante la asociación de sus empleados, sus clientes y las partes interesadas de que se trate en su actividad económica. Al responder mediante la innovación social a necesidades aún no satisfechas, las empresas sociales forman parte de un crecimiento inteligente; al tener en cuenta su impacto medioambiental y su visión a largo plazo, conforman un crecimiento sostenible;

al hacer hincapié en los aspectos humanos y la cohesión social, se sitúan en el centro del crecimiento inclusivo. Por ello, esta Comunicación forma parte de la iniciativa de fomento y valorización de la innovación social.

Con la presente Comunicación, la Comisión persigue dos objetivos: presentar un plan de acción a corto plazo para reforzar el desarrollo de las empresas; y someter a debate líneas de reflexión orientadas al medio o largo plazo.

2. OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES

Antes de entrar a detallar las medidas del plan de acción, la Comisión desea dejar constancia expresa, por una parte, del potencial de crecimiento y difusión del modelo de las empresas sociales, que sigue estando insuficientemente aprovechado. Pero, por otra, desea señalar que tropiezan con obstáculos, que la mayoría de las veces tienen que hacer frente a los mismos problemas que cualquier PYME, y que además deben afrontar dificultades específicas.

En este sentido, enuncia dificultades para encontrar la **financiación** que necesitan en función de su nivel de desarrollo (apoyo al concepto, desarrollo del proyecto piloto o el prototipo o desarrollo a gran escala). Dificultades debidas a que los acreedores o los inversores potenciales creen que son empresas de mayor riesgo y menor rentabilidad que otras; a las empresas sociales deben hacer frente a las imperfecciones de los mercados financieros (fragmentación, falta de plataformas paneuropeas para el préstamo, etc.); a que los inversores carecen de una idea clara sobre la repercusión social real de determinados fondos de inversión solidarios. Pero son también dificultades en el acceso a los fondos públicos que, con frecuencia, sigue viéndose obstaculizado por mecanismos excesivamente rígidos o burocráticos. Por ejemplo, a las empresas sociales puede resultarles difícil acceder a los Fondos estructurales.

Este fenómeno se ve agravado por el **escaso reconocimiento** del emprendimiento social. La empresa social sigue estando infravalorada en los sistemas educativos europeos. Aunque cada vez hay más jóvenes licenciados que quieren dedicarse al emprendimiento social, esta experiencia, mal conocida, no se valora suficientemente en las empresas tradicionales.

Esta situación se complica aún más debido a la diversidad de las definiciones existentes en Europa. Se trata de un concepto que no está siempre definido, y, cuando lo está, no abarca la misma realidad en todos los países. Como consecuencia, no es extraño que el **entorno normativo**, tanto a escala europea como nacional, no siempre tenga suficientemente en cuenta las características específicas de las empresas sociales, en particular por lo que respecta a las normas de contratación pública o a los regímenes existentes.

3. PLAN DE ACCIÓN PARA APOYAR EL EMPRENDIMIENTO SOCIAL

En este contexto, la Comisión propone once medidas clave que, según consta en esta Comunicación, debe poner en marcha antes de que finalice 2012. Y estructura esas Medidas en torno a los mismos conceptos en que ha identificado los obstáculos y dificultades específicas: mejora del acceso a la financiación, medidas 1-4; mejora de la visibilidad del emprendimiento, medidas 5-8; mejora del entorno jurídico, medidas 9-11. Es importante dejar constancia de las mismas, aun de forma simplificada, para obtener una visión de conjunto de las mismas.

1. Mejorar el acceso a la financiación. Las medidas de mejora del acceso a la financiación se mueven en las dos direcciones: financiación privada y fondos europeos.

En cuanto a la financiación privada, la Comisión propone dos medidas. *Medida nº 1:* establecer un marco normativo europeo para los fondos de inversión solidaria que facilite el acceso a los mercados financieros de las empresas sociales. Y *medida nº 2:* analizar mejor, fomentar y favorecer el desarrollo del entorno jurídico e institucional del microcrédito.

Y en cuanto a la movilización de los fondos europeos propone igualmente dos medidas. *Medida nº 3:* creación de un instrumento financiero europeo de 90 millones de euros destinado a facilitar el acceso a la financiación de las empresas sociales. Y *medida nº 4:* dar prioridad de inversión en «empresas sociales» en los Reglamentos del FEDER y el FSE a partir de 2014, a fin de proporcionar una base jurídica clara y permitir a los Estados miembros y a las regiones incluir acciones específicas en sus programas del FSE y del FEDER durante el período 2014-2020.

2. Mejorar la visibilidad del emprendimiento social. En este apartado contempla dos aspectos: la necesidad de desarrollar instrumentos para conocer mejor el sector haciendo más visible el emprendimiento social; y reforzar las capacidades de gestión, la profesionalización y la integración en redes de los emprendedores sociales

En cuanto al conocimiento del sector, establece tres medidas. *Medida nº 5:* determinar cuáles son los modelos reproducibles y elaborar un mapa completo de las empresas sociales en Europa. *Medida nº 6:* crear una base de datos pública de las etiquetas y certificaciones aplicables a las empresas sociales en Europa, para mejorar su visibilidad y facilitar su comparación. Y *medida nº 7:* promover el aprendizaje y el reforzamiento de las competencias de las administraciones nacionales y regionales para la aplicación de estrategias globales de apoyo, promoción y financiación de las empresas sociales en el marco de los Fondos estructurales.

Y en cuanto a reforzar las capacidades de las empresas de economía social, propone una mediada. *Medida nº 8:* crear una plataforma electrónica de información e intercambio

única y multilingüe, en su caso ligada a la Plataforma Social Innovation Europe y a la red Enterprise Europe Network, y dar a conocer mejor y hacer más accesibles los programas de la UE que pueden dar apoyo a los empresarios sociales, como ERASMUS, TEMPO y Horizonte 2020.

3. *Mejorar el entorno jurídico.* Las medidas de mejora jurídica están especificadas en tres dimensiones: el desarrollo de las formas jurídicas, la contratación pública, y las ayudas estatales, proponiendo una medida en cada una de ellas.

El desarrollo de formas jurídicas se orienta a dar cobertura a nivel europeo y para ello propone intervenir en diversos desarrollos reglamentarios. *Medida nº 9:* presentar una propuesta de simplificación del Reglamento sobre el Estatuto de la sociedad cooperativa europea, proponer un reglamento que establezca el estatuto de la fundación europea, e iniciar un estudio sobre la situación de las mutuas en todos los Estados miembros y examinar, en concreto, sus actividades transfronterizas.

Desea, por otra parte, incentivar la contratación pública, pues constata dificultades desproporcionadas en el acceso a los contratos públicos. *Medida nº 10:* dar mayor valor al elemento de la calidad en la adjudicación de los contratos, sobre todo en el caso de los servicios sociales y sanitarios, y estudiar cómo podrían tenerse en cuenta las condiciones de trabajo de las personas, respetando los principios del Tratado sobre la no discriminación, la igualdad de trato y la transparencia.

Por último, en cuanto a las ayudas estatales, la Comisión adoptó el 23 de marzo de 2011 una Comunicación sobre la reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general, lo que puede interesar a las empresas sociales que prestan un servicio de este tipo. Y propone avanzar en esta dirección. *Medida nº 11:* simplificar la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios sociales y a los servicios locales. Esta simplificación podría beneficiar también a las empresas sociales, en la medida en que estas prestan servicios sociales o sin efecto en el comercio entre los Estados miembros.

Estas medidas definen el perfil del Plan de acción propuesto por la Comisión en esta Comunicación. Pero es consciente de que con ellas no quedan agotadas todas las dimensiones de este tema, ni afrontados de manera plena todos los obstáculos y dificultades con los que se encuentra la empresa social. Por ello, pone en debate otra serie de cuestiones de muy diversa naturaleza de las que tienen conciencia de que convendría analizar en mayor profundidad y sobre las que convendría seguir profundizando. Entre ellas, merece destacarse la cuestión que plantea sobre la posible necesidad de un estatuto europeo para las otras formas de empresas sociales, como las asociaciones sin ánimo de lucro o, en su caso, un estatuto europeo común para las empresas sociales. Con

este fin, una vez que se adopte la propuesta sobre el estatuto de la fundación europea, la Comisión propone organizar una reunión de alto nivel entre las partes interesadas de todos los sectores participantes en el emprendimiento social, el Parlamento Europeo y el Consejo, donde reflexionar sobre las iniciativas que deberían adoptarse para mejorar el marco jurídico, a nivel europeo, de las empresas sociales.

La Comunicación termina, junto con el envío de esta Comunicación a las partes interesadas, comprometiéndose a crear un grupo consultivo multilateral sobre el emprendimiento social, que examine el avance de las medidas previstas en la presente Comunicación. Inspirándose en la experiencia del grupo consultivo SBA, este grupo podría estar compuesto por representantes de los Estados miembros, de las entidades locales, de las organizaciones de empresarios sociales, del sector bancario y financiero y del mundo académico y universitario.

Por ello, es muy oportuno resaltar que el Parlamento Europeo en su sesión del 20 de noviembre de 2012 adoptó una Resolución a favor del emprendimiento social y las empresas sociales, a partir de la Comunicación de la Comisión Europea, que hace hincapié en la necesidad de apoyo financiero de las empresas de economía social en Europa, ya que promueven la calidad en el empleo y combaten la exclusión social

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en once áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16

revista.economistas@cemad.es

www.revistaeconomistas.com

20

TERCERA ÉPOCA
JULIO 2012

IPS

Pedagogía Social

REVISTA INTERUNIVERSITARIA

MONOGRÁFICO

Tiempos educativos,
tiempos de ocio

Reis

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

139

Julio-
Septiembre
2012

**Amado Alarcón y
Josiah Heyman**
Límites socioeconómicos
a la extensión de la lengua
española en los Estados
Unidos

**Cecilia Díaz-Méndez e
Isabel García-Espejo**
Tendencias en la
homogeneización del
gasto alimentario en
España y Reino Unido

**José M. Díaz-Pulido,
Eloísa del Pino y
Pau Palop**
Los determinantes de la
satisfacción con las
políticas de bienestar del
Estado autonómico

Carolina Galais
Edad, cohortes o período.
Desenredando las causas
del desinterés político en
España

**Ernesto Ganuza,
Francisco Francés,
Regina Lafuente y
Fernando Garrido**
¿Cambian sus preferen-
cias los participantes en
la deliberación?

**Manuel García
Docampo y Raimundo
Otero Enríquez**
Transición territorial: mo-
delo teórico y contraste
con el caso español

Antón R. Castromil
Negativismo mediático y
campaña electoral en las
Elecciones Generales de
2008

Estela Díaz Carmona
Perfil del vegano/a
activista de liberación
animal en España

**Alberto Martín Pérez,
Eva Martín Coppola,
Alessandro Gentile y
Marta Gutiérrez Sastre**
Representaciones de la
ciudadanía en los
servicios públicos:
reconocimiento, mérito y
autonomía

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Director

Félix Requena Santos

Secretaría

M^a Paz Cristina Rodríguez Vela

Consejo Editorial

Inés Alberdi Alonso, Miguel Caínzos López,
Teresa Castro Martín, Elisa Chuliá Rodrigo, José
Ramón Flecha García, Luis Garrido Medina,
Rafael Gobernado Arribas, Rodolfo Gutiérrez
Palacios, Amparo Lasén Díaz, Francisco Llera
Ramo, Pablo Oñate Rubalcaba, Carlota Solé i
Puig, Benjamín Tejerina Montaña, Cristóbal
Torres Alberó

Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios

Suscripción anual (4 números)

• Electrónica:

Instituciones	160 €
Particulares	50 €

• En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

• Compra de números sueltos en papel:

Cada número	20 €
-------------	------

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es
reis.metapress.com

139

Julio-Septiembre 2012

Amado Alarcón y Josiah Heyman

Límites socioeconómicos a la extensión de la lengua española en los Estados Unidos

**Cecilia Díaz-Méndez e
Isabel García-Espejo**
Tendencias en la
homogeneización del
gasto alimentario en
España y Reino Unido

**José M. Díaz-Pulido,
Eloísa del Pino y
Pau Palop**

Los determinantes de la
satisfacción con las
políticas de bienestar del
Estado autonómico

Carolina Galais

Edad, cohortes o período.
Desenredando las causas
del desinterés político en
España

**Ernesto Ganuza,
Francisco Francés,
Regina Lafuente y
Fernando Garrido**

¿Cambian sus preferen-
cias los participantes en
la deliberación?

Solicitudes de suscripción

EBSCO Subscription Services España, S. L.
Avda. Bruselas, 7. 28109 Alcobendas (Madrid)
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25
E-mail: ndiaz@ebSCO.es - www.ebsco.com

Metapress

E-mail: support@metapress.com
reis.metapress.com

Manuel García Docampo y Raimundo Otero Enríquez

Transición territorial: mo-
delo teórico y contraste
con el caso español

Antón R. Castromil

Negativismo mediático y
campaña electoral en las
Elecciones Generales de
2008

Estela Díaz Carmona

Perfil del vegano/a
activista de liberación
animal en España

**Alberto Martín Pérez,
Eva Martín Coppola,
Alessandro Gentile y
Marta Gutiérrez Sastre**

Representaciones de la
ciudadanía en los
servicios públicos:
reconocimiento, mérito y
autonomía

Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Mayo-Agosto 2012 **nº11 (vol. 4 nº 2)**

La percepción directiva de la satisfacción
de los grupos de interés

*Jose A. Plaza-Úbeda, Jerónimo de-Burgos-Jiménez,
Miguel Pérez Valls y Jose M. Ortega Egea*

Evolución de las políticas sociales
de conciliación en Europa

Marta Ortega Gaspa

Códigos éticos de las empresas españolas:
¿Qué compromisos contienen?

Silvia Ayuso y Jordi Garolera

Funciones e indicadores de impacto social
a nivel de unidad autónoma de producción

Jesús González Babón y Jordi Olivella Nadal

La extensión de los derechos para consolidar
la responsabilidad social en las organizaciones:

la cara oculta de la luna

Carmen Jaullín



Fundación Luis Vives

Precio del número suelto: 12 €; Precio de la suscripción anual: 30 €

Página web: <http://www.fundacionluisvives.org/rse/>

Edita: Fundación Luis Vives; Doctor Zamenhof, 36 duplicado. Planta Baja.

28027 Madrid; Tel 91 540 08 78

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL

N.º 30 2.º semestre 2012

**ENCUESTA: EL REFERÉNDUM
EN LA CONSTITUCIÓN**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
EDITORIAL UNIVERSITARIA RAMÓN ARECES

Revista Internacional de Sociología

Volumen 70

Nº 3

septiembre-diciembre 2012

Córdoba (España)

ISSN: 0034-9712

Sumario / Contents

Artículos / Articles

Bourdieu y Lumnán. Diferencias, similitudes, sinergias
Richard Pfeilstetter

A comparison of two modes of data collection.
Using multidimensional analysis
*Elena Abascal, Vidal Díaz de Rada, Ignacio García Lautre
and M. Isabel Landaluze*

La legitimidad de las desigualdades salariales.
Una aproximación multidimensional
Juan Carlos Castillo Valenzuela

Huelgas e intercambio político en España
David Luque Balbona

Living apart together en España ¿Noviazgos o parejas independientes?
Luis Ayuso

La abstención diferencial en la España de las autonomías.
Pautas significativas y mecanismos explicativos
Pedro Riera

Los enfoques centrados en las prácticas de los productores familiares.
Una discusión de perspectivas para la investigación en sociología rural
Clara Craviotti

Co-occurrence of risk behaviors among Spanish adolescents
*Carmen Meneses, Antonio Rúa, Nuria Romo, Eugenia Gil,
Jorge Uroz and Iñaki Markez*

Distribuye

Editorial CSIC - Sección de Revistas

Vitruvio, 8. 28006 Madrid (España)
Telf. 34-915 612 833 / 915 681 619/620/640
Fax. 34-915 680 173

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 2012

Para España

Anual (3 números)... 47,12€
Número suelto 20,20€

Para el extranjero

Anual (3 números)... 73.08 €
Número suelto 29.81€

Edita

Instituto de Estudios Sociales Avanzados

Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Junta de Andalucía

C/ Campo Santo de los Mártires, 7
14004 CÓRDOBA. ESPAÑA
Tlf. 34-957760625/26. Fax. 34-957760153

www.iesa.csic.es
<http://revintsociologia.revistas.csic.es>
e-mail: ris@iesa.csic.es



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y COMPETITIVIDAD



CSIC
CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

IESA Instituto de Estudios
Sociales Avanzados



REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Los trabajos enviados a la Revista Española del Tercer Sector podrán versar sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, la gestión de las entidades que lo integran, las áreas en las que trabajan y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, siempre que demuestren un alto nivel de calidad, en particular del Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política... El texto original ha de ser inédito en castellano y no estar pendiente de publicación en otra revista. Todos los originales deberán someterse al proceso de evaluación de la revista por expertos anónimos ajenos al equipo editorial.

Los artículos deberán ser enviados en copias impresas a *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Acción contra el Hambre, c/ Duque de Sevilla 3, 28002 MADRID*. La versión electrónica podrá adjuntarse o enviarse a la dirección de correo electrónico:

rets@fundacionluisvives.org

y conforme a las siguientes instrucciones:

Se enviarán tres copias en papel, mecanografiadas a doble espacio (sin dejar INTRO entre párrafos), con tamaño de fuente Times New Roman de 12 puntos, buena calidad de impresión, con márgenes de 2,5 cm. en todos los lados y una extensión que no exceda de 40 páginas (incluidos cuadros, figuras, apéndices, etc.). Dos copias deberán ser anónimas. El procesador de textos deberá ser estándar, indicando el programa informático empleado.

La Secretaría de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción, y el Consejo de Redacción, tras estudiar los informes de los evaluadores anónimos, resolverá sobre su publicación en un plazo máximo de tres meses.

En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con un breve curriculum vitae, además de las direcciones (postal y electrónica) y teléfonos de contacto.

La reseña biográfica del autor podrá ocupar un máximo de 10 líneas.

Cada original incluirá en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 120 palabras en español y en inglés, así como una lista de palabras clave en los dos idiomas (al menos dos y no más de cinco) y, deseablemente, las referencias a la clasifi-

cación científica internacional correspondiente. Las palabras clave facilitarán la búsqueda en la versión digital de la revista, por lo que deben ser suficientemente informativas del contenido.

Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2., ...) y tipo negrita, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2., ...) y tipo subrayado.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente, siguiendo el formato señalado más adelante. Figurarán al final de documento en la versión impresa y en archivo separado en la electrónica.

Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si estos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

Las citas aparecerán en el texto según el formato "autor-fecha" (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula et al (Martínez et al, 2005).

Las referencias a la literatura invocada en el trabajo figurarán, por orden alfabético de autores, bajo la rúbrica Referencias bibliográficas (no numerada) que se incluirá al final del artículo. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

- Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet "http://" completo, y la fecha de acceso.

En caso de entregar un texto destinado a las secciones de 'Notas y Colaboraciones', 'Hemeroteca', 'Reseñas' y/o 'Documentos', estos deberán tener un máximo de 3 páginas conforme a las instrucciones previstas para la primera parte (secciones de 'Artículos' y 'Panorama') en cuanto al tamaño y tipo de fuente, márgenes, interlineado y notas.

En las secciones de hemeroteca, reseñas y documentos se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del libro reseñado. En el caso de las recensiones de artículos, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto.

En 'Notas y Colaboraciones' aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Los autores recibirán cinco ejemplares del número de la revista en el que resulte publicado el original.

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

THIRD SECTOR SPANISH JOURNAL ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES

All articles sent to the Third Sector Spanish Journal will have to be on any subject related with the Third Sector (management of organisation, areas of work or policies). Our intention is to receive high quality articles from a wide variety of subjects or scientific specialities such as Law, Economy, Sociology, Management or Policy.

All articles should be unpublished and cannot be waiting to be published in another publication. The original copy of the article will have to be submitted to the evaluation of an independent expert who will not belong to the editorial team.

Three printed version of the articles will need to be sent by post to: *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Acción contra el Hambre, c/ Duque de Sevilla 3, 28002 MADRID.*

The electronic version can be sent by post together with the printed version or by e-mail to:

rets@fundacionluisvives.org.

The article's format will have to comply with the following instructions:

- On the front page, the author will have to include the name of author or authors together with a short curriculum vitae, with their postal and electronic address and telephone number.
- The text will need to be typed with font "Times New Roman" size 12, double spacing (without spaces between paragraphs) and margins of 2,5cms on all sides.
- The author will have to indicate what programme was used as word processor.
- The extension (diagrams, index and images included) will not exceed 40 pages.

From the 3 printed copies, 2 will need to be anonymous but all need to have on a separate document a short summary of the article (no more than 120 words) in Spanish and English as well as a list of the key words, at least 2 but no more than 5 (in both languages) and, ideally, the references to the international scientific classification applicable to the subject of the article.

The title of the different sections will need to be in capital letters and numbered correlatively using the Arabic numbering (the introduction will count as "1"). The title of subsections will be in bold and numbered according to the section (1.1., 1.2., etc.). If there are any subsections within the subsection, these will be underlined and numbered according to the subsection (1.1.1., 1.1.2., etc.).

Diagrams, tables and images will need to be numbered consecutively with Arabic numbering and sent on a separate electronic document.

Footnotes will also need to be numbered consecutively with Arabic numbering and single space. They will be located at the bottom of each page taking care that the number corresponds to the one assigned on the text.

Quotes will be part of the text with the following format: "author+date" (i.e. Martínez, 2005) and, when applicable, its page (i.e. Martínez, 2005:26). Quotes that include more than 2 authors will use the following format "et al" (i.e. Martínez et al, 2005).

References to literature included in the text will need to be sent on a separate document under "Bibliographic References" by alphabetical order of authors using the following format:

SURNAME Name, (year of publication, indicating with a, b, c etc. in case there would be different publications within the same year), title of the book or "title of the article", name of the journal and number, publishing house, city of publication and finally pages (págs xxx).

i.e.: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), Voluntas, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Authors will receive five copies of the Publications in which they have participated. If the text of reference was not published, the author will have to include the internet link.

NORMES ABRÉGÉES DE PUBLICATION

Les articles envoyés à la Revue espagnole du troisième secteur doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués experts externes anonymes et externe à la rédaction de la revue.

L'auteur doit envoyer trois copies imprimées de son article (dont deux doivent anonymes) par courrier postal à l'adresse suivante:

Revista Española del Tercer Sector
Fundación Acción contra el Hambre, c/ Duque de Sevilla 3
c/ Duque de Sevilla 3
 28002 MADRID
 Espagne

La version électronique peut être envoyée à l'adresse :

rets@fundacionluisvives.org.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous :

- La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes . Le document doit comprendre des marges de 2,5cm de chaque côté.
- La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
- Les versions imprimées envoyées par courrier postal doivent être de bonne qualité.
- La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
- La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.

Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.

Les différents chapitres doivent être numéroté en utilisant le numéro « 1 » pour l'introduction). Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1,

1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex : **1.1 Sous-titre** ou 1.1.1 Sous-titre)

Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.

Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.

Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format "auteur - date" (par exemple, "Martínez, 2005"). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005 : 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).

Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique « Références bibliographiques » (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant : Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet "http://www." suivie de la date d'accès.

Par exemple: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), Voluntad, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la revue où l'article sera publié.

Tercer Sector

Si está interesado en suscribirse a la versión impresa de la Revista Española del Tercer Sector, por favor complete e imprima la siguiente tarjeta, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la Fundación Acción contra el Hambre por fax (91 541 90 52), email (publicaciones@fundacionluisvives.org) o correo postal (c/ Duque de Sevilla 3. 28002 Madrid)

Deseo **suscribirme** por un coste anual de 25 € (IVA y costes de envío incluidos) a la Revista Española del Tercer Sector, y les ruego me hagan llegar los ejemplares correspondientes al / los años

_____ 2006 (números 2, 3 y 4 + número 1 gratis) _____ 2007 (números 5, 6, y 7) _____ 2008 (números 8, 9 y 10)
 _____ 2009 (números 11, 12 y 13) _____ 2010 (números 14, 15 y 16) _____ 2011 (números 17, 18 y 19)
 _____ 2012 (números 20, 21 y 22)

Deseo recibir los siguientes **números sueltos** de la Revista Española del Tercer Sector por un coste unitario de **12 € + costes de envío** (IVA incluido): _____ (indique los números que le interesan)

DATOS DEL SUSCRIPTOR (ENVÍO):

ENTIDAD:

Nombre y apellidos: _____

NIF/ CIF _____

Teléfono _____

Dirección _____

Email: _____

CP _____

Localidad _____

Provincia _____

Datos de facturación: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD: _____

NIF/CIF _____

Teléfono _____

Dirección _____

CP _____

Localidad _____

Provincia _____

FORMA DE PAGO

_____ Transferencia bancaria (cuenta nº: 2038 2225 58 6000452379 de la Fundación Luis Vives) (IBAN: ES30)

_____ Cheque _____ Efectivo

_____ Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

DATOS BANCARIOS

Banco/caja _____ Dirección Sucursal _____

Localidad _____ Titular de la c/c _____

Número de la c/c (20 dígitos) _____

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____ envíos por email, firma digital)

IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)

Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Luis Vives, en concepto de suscripción a la revista española del Tercer Sector.

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____

DATOS BANCARIOS:

Banco/caja _____

Dirección Sucursal _____

Localidad _____

Titular de la c/c _____

Número de la c/c (20 dígitos) _____

Tercer Sector

If you are interested in subscribing to the Third Sector's Spanish Journal, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Acción contra el Hambre by fax (+34 91 541 90 52), e-mail (publicaciones@fundacionluisvives.org) or by post (Duque de Sevilla 3. 28002 Madrid, Spain)

I would like to subscribe to the Third Sector's Spanish Journal 2008 issues which has an annual cost of 25€ (VAT and postage costs* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

_____ 2006 (issue 2, 3 and 4 + issue 1 is free) _____ 2007 (issue 5, 6, and 7) _____ 2008 (issue 8, 9 and 10)
 _____ 2009 (issue 11, 12 and 13) _____ 2010 (issue 14, 15 and 16) _____ 2011 (issue 17, 18 and 19)
 _____ 2012 (issue 20, 21 and 22)

I would like to receive a specific issue of the Third Sector's Spanish Journal which has a cost per issue of 12€ + postage costs* (VAT included): _____

(Please indicate the issues you would like to receive)

CONTACT DETAILS OF SUBSCRIBER

NAME OF ORGANISATION: _____

Name and Surname: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

E-mail: _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

INVOICE DETAILS: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

TYPE OF PAYMENT

_____ Bank account transfer:

Bank:

BBVA

C/ Alcalá 16, 1ª Planta, 28014 Madrid, Spain

Account holder: Fundación Luis Vives

IBAN: ES35 0182 2325 0302 0010 7646

Account number: 0182-2325-03-0200107646

_____ Cheque

_____ Cash

*When we receive this form we will inform you of the postage costs.

Protección de datos

POLITICA DE PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS DE LA FUNDACIÓN LUIS VIVES

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 15/99, de Protección de datos de Carácter Personal y en el Real Decreto 1720/2007, le informamos de que sus datos van a formar parte de un fichero titularidad de la Fundación Luis Vives, que es así mismo el Responsable del citado Fichero que será procesado con el fin de poder prestar los servicios por usted solicitados y que se encuentra debidamente inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos. Con la cumplimentación de sus datos, usted autoriza a la Fundación Luis Vives para incluir sus datos en el referido fichero, así como su utilización y tratamiento automatizado o no, para la gestión y registro de sus relaciones con la Fundación Luis Vives.

Asimismo autoriza el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre actividades y servicios de la Fundación Luis Vives por cualquier medio, salvo que usted indique expresamente en la casilla correspondiente que no desea recibir ningún tipo de información.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Luis Vives se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y al deber de guardarlos y adoptará la medias necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normativa aplicable al efecto, mediante el envío de una solicitud firmada por él, acompañada de una fotocopia del DNI a la siguiente dirección : Calle Doctor Zamenhof nº 36 Dpdo Bajo 28027, Madrid, a la atención de TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, o por cualquier otro medio que permita reconocer la identidad del usuario que ejerza cualquiera de los derechos anteriores. En todo caso, la Fundación Luis Vives se compromete a comunicar al titular de los datos las variaciones que en éstos se puedan derivar del ejercicio de los anteriores derechos, incluida su cancelación.

La Fundación Luis Vives se reserva el derecho a modificar unilateralmente y sin previo aviso su política de privacidad, siempre de acuerdo a la normativa vigente. Realizado el cambio, los titulares de los datos serán informados por correo electrónico, o cualquier otro medio equivalente.

*When we receive this form we will inform you of the postage costs.

THE LUIS VIVES FOUNDATION DATA PRIVACY AND PROTECTION POLICY

As provided under Act 15/99 on the Protection of Personal Data and under Royal Decree 1720/2007, we inform you that your data are going to form part of a file owned by the Luis Vives Foundation, which is likewise the party Responsible for the file mentioned that will be processed in order to be able to provide the services requested by you and that is duly recorded in the Spanish Data Protection Agency. By filling in your data, you authorise the Luis Vives Foundation to include your data in that file, and to use them and process them in an automated form or otherwise, for managing and recording your relations with the Luis Vives Foundation.

Likewise you authorise your personal data to be processed for the purpose of sending out information about activities and services of the Luis Vives Foundation by any means, unless you expressly indicate in the appropriate box that you do not wish to receive any information.

In accordance with what is provided for under the Act, the Luis Vives Foundation undertakes to fulfil its obligation of secrecy regarding the personal data, and is committed to the duty to keep them and will adopt the necessary measures for avoiding the alteration, loss, processing thereof or non-authorised access thereto, taking into account at all times the state of technology. Likewise it will establish the contracts and confidentiality commitments with those third parties that, on the basis of a legal relationship, gain access to these personal data in order to manage the service requested by you.

You may exercise your rights of access, rectification, cancellation and objection in accordance with the provisions of Constitutional Act 15/1999, of 13 December, and other regulations applicable thereto, by sending a request signed by you, accompanied by a photocopy of your national ID card, to the following address: Calle Doctor Zamenhof no. 36 Dpdo Bajo 28027, Madrid, to the attention of TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, or by any other means that enables the identity of the user who exercises any of the above rights to be recognised. In any event, the Luis Vives Foundation undertakes to inform the data owner of variations in them that may derive from the exercise of the above rights, including their cancellation.

The Luis Vives Foundation reserves the right to modify its privacy policy unilaterally and without prior notice, always in accordance with current regulations. Once the change has been made, the owners of the data will be informed by email or any other equivalent means.

I do not wish to receive information about other services and activities of the Luis Vives Foundation.

Revista Española del Tercer Sector

Además de la Revista Española del Tercer Sector, algunas de las publicaciones más recientes de la Fundación Luis Vives son:

Cuadernos europeos



- Estrategia Europea de Empleo
- Estrategia Europea de Inclusión Social
- Los Fondos Estructurales 2007-2013
- Poniendo en Práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social
- Las perspectivas de los ciudadanos sobre el futuro de Europa
- Políticas de inclusión activa en el plano local
- Construyendo Europa con los ciudadanos

Cuadernos de debate. Foros Tercer Sector



- Inmigración, Gestión de la Diversidad y Tercer Sector Social
- La dependencia funcional y Tercer Sector en España
- Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector
- Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones
- Transparencia y rendición de cuentas en el Tercer Sector
- Los retos del Tercer Sector ante la crisis

Cuadernos de gestión



- Guía del Registro Nacional de Asociaciones
- Guía para la aplicación del modelo EFQM en entidades de Acción Social
- Más de 100 consultas frecuentes de la ONL
- Guía del régimen fiscal
- Manual práctico de contabilidad
- Claves para la Gestión del Voluntariado en las ENL
- Claves para la Gestión de personas en Entidades no Lucrativas

Libros



- Problemas sociales de género en el mundo global
- Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional
- Enseñanza de la Lengua a Inmigrantes

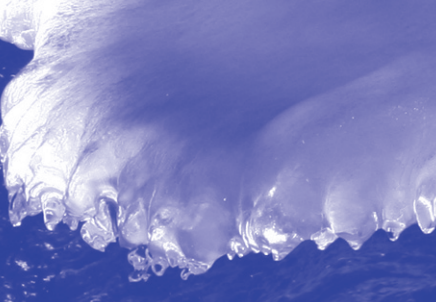
Revista de Responsabilidad Social de la Empresa



Una Revista para la interacción de la investigación
y la acción en el campo de la RSE

Todas las publicaciones pueden descargarse en www.fundacionluisvives.org,
o bien solicitarse en formato impreso por correo electrónico a
publicaciones@fundacionluisvives.org, o por teléfono al +34 91 184 08 34.

La Fundación Luis Vives publica, un boletín electrónico de noticias sociales de Europa y de España, cuya suscripción puede hacerse desde www.fundacionluisvives.org



Revista Española del Tercer Sector

Nº22 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2012

<i>Editorial</i>	11
<i>Artículos</i>	
<i>M^a Celeste Dávila de León</i>	
<i>Voluntariado e inmigración</i>	17
<i>Carlos de Fuentes García-Romero de Tejada</i>	
<i>Proyecto europeo de inclusión activa de jóvenes con discapacidad. Valoración desde un centro de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental grave</i>	43
<i>Tomás Alberich</i>	
<i>Movimientos Sociales en España: Antecedentes, aciertos y retos del Movimiento 15M</i>	59
<i>José María Larrú</i>	
<i>Las brechas de la evaluación en la Cooperación Española al Desarrollo</i>	93
<i>Panorama</i>	
<i>José Manuel Morales González y Julián Torres Fernández</i>	
<i>La medición de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea</i>	121
<i>Rubén Darío Torres Kumbrian y Tomás Fernández García</i>	
<i>Mujeres musulmanas en Europa y las prácticas discriminatorias y restrictivas en la educación</i>	151
<i>Notas y colaboraciones</i>	
<i>Luciano Poyato Roca</i>	
<i>Presidente de la Plataforma del Tercer Sector</i>	187
<i>Juan Lara Crevillen</i>	
<i>Presidente de la Plataforma de ONG de Acción Social</i>	195
<i>José Manuel Morán</i>	
<i>Vicepresidente del Capítulo Español del Club de Roma</i>	207
<i>Reseñas y hemeroteca internacional</i>	
<i>Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012</i>	217
<i>Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia</i>	221
<i>Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios</i>	225
<i>OECD: "Social Entrepreneurship and Social Innovation"</i>	229
<i>The open book of social innovation (2010)</i>	233
<i>Documentos</i>	
<i>Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación social</i>	239
<i>Normas de publicación</i>	251



Fundación Luis Vives



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro

