







# Gestión y Análisis de Políticas Públicas

**INAP**  
INSTITUTO  
NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



DIRECTORA DEL INAP:  
Pilar Arranz Notario

CONSEJO ASESOR:

Inés Alberdi Alonso, Luis F. Aguilar Villanueva, Mariano Baena del Alcázar, Antonio Fernández Poyato, José Enrique Martín Arahuetes, Ives Mény, Marga Pröhl, Paul A. Sabatier, Julio Segura Sánchez, Nicoletta Stame, Josep María Vallès Casadevall, Rosa Virós i Galtier

CONSEJO DE REDACCIÓN:

*Director de la revista:* Francisco J. Vanaclocha Bellver  
*Vocales:* Rafael Bañón Martínez, José Manuel Canales Aliende, Cecilia Castaño Collado, Rafael Catalá Polo, Laura Chaqués Bonafont, Concepción Toquero Plaza, Manuel Villoria Mendieta, Eduardo Zapico Goñi  
*Secretaria del Consejo de Redacción:* María Isabel Wences Simon  
*Vicesecretario del Consejo de Redacción:* Alfonso Fernández Burgos

EDITA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
NIPO: 329-09-008-8  
ISSN: 1134-6035  
DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994  
Preimpresión: Lerko Print, S.A.  
Impresión: Publidisa

Con la colaboración del Instituto de Política y Gobernanza "Fermín Caballero" de la Universidad Carlos III de Madrid (IPOLGOB)

SUSCRIPCIONES Y VENTA

Secretaría de la revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas  
CENTRO DE PUBLICACIONES  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Atocha, 106, 28012 Madrid  
Tfno.: +34 - 91 273 91 19  
Fax.: +34 - 91 273 92 87  
[www.inap.map.es](http://www.inap.map.es)  
[www.inap.map.es/gapp](http://www.inap.map.es/gapp)  
e-mail: [revistagapp@inap.map.es](mailto:revistagapp@inap.map.es)

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.060.es>

PRECIOS

Número suelto	15,00 €
Número doble	30,00 €
Suscripción anual	27,03 €

Incluidos IVA y gastos de envío

# Índice

---

		<u>Página</u>
PRESENTACIÓN DEL NÚMERO	Espacios significativos de políticas sociales	7
ESTUDIOS	Modelo Social Europeo y Políticas Sociales: una evaluación formativa institucional <i>Luis Moreno y Amparo Serrano</i>	11
	El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009) <i>Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	33
	El impacto del programa del 0,52 del IRPF en las organizaciones de acción social <i>Vicente Marbán Gallego</i>	59
EXPERIENCIAS Y CASOS	Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance <i>Ana Arriba</i>	81
	Los procesos de gestión y evaluación de las políticas de integración de inmigrantes en las Comunidades Autónomas <i>Antidio Martínez de Lizarrondo Artola</i>	101
	ABSTRACTS	121
	AUTORES	127



## Espacios significativos de políticas sociales

Las políticas sociales constituyen espacios particularmente sensibles para la visión estratégica de nuestras democracias. Su madurez no impide que sigan estando sujetas a transformaciones profundas y que los procesos de cambio social estimulen, a través de aquellas, una acción gubernamental auténticamente innovadora. Los cinco artículos que se recogen a continuación dan cuenta de ello, al focalizar planos de problemas y planteamientos públicos de singular interés, en línea con las tendencias y el debate que emergen en la actualidad dentro y fuera de España.

El mérito de haber podido reunir en un mismo número de la revista este conjunto de trabajos corresponde a **Gregorio Rodríguez Cabrero**, Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares. Él ha sido quien ha realizado la compleja tarea de captación de originales –sujetos no obstante al habitual proceso de evaluación ciega– y, en definitiva, la de impulsar la edición congruente de un número cuya seña de identidad es, sin duda, la de aportar la perspectiva del análisis sociológico sobre determinadas políticas sociales de especial significación. En nombre propio y en el del Consejo de Redacción, quiero expresarle nuestro sincero agradecimiento.

Madrid, julio de 2009  
FRANCISCO J. VANACLOCHA BELLVER  
Director de la revista



G<sup>a</sup><sub>p</sub>P

*ESTUDIOS*



# Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional

Luis Moreno  
Amparo Serrano\*

**Resumen:** *Las instituciones europeas ocupan un lugar importante en los procesos de reforzamiento de la dimensión social de las economías europeas. Este artículo analiza algunas de las potencialidades, pero también las limitaciones del proceso de europeización de la cuestión social que promueve el Modelo Social Europeo (MSE). Se realiza una evaluación formativa de carácter institucional de la europeización con el fin de tomar el pulso al proceso de supra-nacionalización, y a los avances y frenos que conlleva. Se presta especial atención al carácter dual y ambivalente del Modelo Social Europeo integrador de crecimiento económico y cohesión social, y que se sustenta en un sistema axiológico que valora lo social en igual medida –cuando menos– que lo económico.*

**Palabras clave:** *Agenda de Lisboa, activación laboral, gobernanza europea, Método Abierto de Coordinación (MAC), Proceso de Luxemburgo, regímenes del bienestar.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace dos décadas las instituciones comunitarias protagonizan uno de los procesos de regulación supranacional de “la cuestión social” más ambiciosos desde los orígenes del proyecto europeo. La estrategia social europea plantea intensificar la cooperación entre el nivel nacional y el europeo, con el fin de articular una estrategia coordinada de promoción del empleo y de lucha contra la exclusión social. Tras la Unión

---

\* Luis Moreno ha trabajado en el presente texto durante el desarrollo del proyecto NURSOPOB (“Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar”) (Plan Nacional I+D+I, Ministerio de Educación y Ciencia, SEJ2005-06599) y ha utilizado su texto elaborado para la Fundación Carolina (Moreno, 2006). Amparo Serrano ha contado para la redacción de este artículo con las conclusiones del proyecto “Evaluación cualitativa de las políticas de activación: los límites de lo activo y lo pasivo” (proyecto I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia, SEJ2007-64604) y del proyecto “Protección y flexibilidad. La modernización de los servicios públicos de empleo” (proyecto FIPROS 2008/35 del Ministerio de Trabajo e Inmigración). Los autores agradecen los comentarios anónimos de los evaluadores externos de esta revista.

Económica y Monetaria (UEM), creada oficialmente en 1988, se estableció una clara asimetría entre las políticas de promoción económica, que han sido en gran medida europeizadas, y las políticas de promoción social, que siguen desarrollándose mayormente en el ámbito de los estados miembros (EE.MM.). Los procesos de globalización económica, a los que la UEM contribuye, ponen en evidencia la necesidad de reforzar la dimensión supranacional de la protección social. A su vez, con la UEM se ha reducido el margen de maniobra a disposición de los gobiernos de los EE.MM. para influir en el curso de sus economías con fines sociopolíticos (ajustar la tasa de cambio, devaluación monetaria, gasto público potencialmente deficitario, promoción pública de empleo o ayudas estatales, por citar algunas actuaciones del pasado), y para llevar a cabo políticas macroeconómicas en sus ámbitos estatales potencialmente favorables a la cohesión social (Scharpf, 2002). Además existe el riesgo de presión a la baja en los salarios, en las cargas impositivas y en el sistema de seguridad social, dada la facilidad con la que las empresas pueden trasladar (deslocalizar) el lugar de producción.

A la vista de esta situación, parece existir un cierto consenso acerca de la necesidad de reforzar el proyecto social europeo. Pero este proyecto no es evidente, dada la importante diversidad de mercados de trabajo en el interior de Europa, y por tanto, la gran variación de problemas y situaciones de las relaciones industriales en estos plurales mercados de trabajo. A su vez, nos encontramos ante una gran diversidad de tipos o “regímenes del bienestar”, y por tanto, no solo una importante variación en cuanto a la capacidad de los Estados de Bienestar para hacer frente a las necesarias transferencias sociales, sino también con una variedad de valores sociales y culturales que justifiquen y legitiman la necesidad de estas transferencias. Además el traspaso del control de las políticas sociales a las instituciones europeas sería objeto de una gran resistencia política si ello se realizase en modo rápido y lineal. Las políticas sociales son el resultado de largas tradiciones históricas y compromisos políticos a nivel de los EE.MM., por lo que aún no conforman una identidad cultural transnacional europea. No sorprende que los EE.MM. se hayan mostrado reticentes a un traspaso hacia las instituciones de la UE de competencias con tanto simbolismo cultural como son las políticas sociales.

El proyecto europeo confronta, por tanto, una importante paradoja, cual es cómo reforzar la dimensión social a nivel supranacional en un contexto de dificultades políticas para su regulación. En este marco paradójico ha sido “inventado” el Método Abierto de Coordinación (MAC) que caracteriza, cada vez en mayor medida, al modelo social europeo. Este artículo analiza algunas de las potencialidades, pero también de los problemas, que plantean los principales instrumentos y propuestas que articulan este Modelo Social Europeo (MSE). Ello se realiza desde una perspectiva de evaluación formativa<sup>1</sup> de carácter institucional y no es, por tanto, conclusiva

---

<sup>1</sup> Entre los diversos tipos de evaluaciones, la formativa trata de responder a la pregunta: “¿Cómo puede mejorarse la intervención que se está llevando a cabo?”. En contraste con la conclusiva, orientada prioritariamente a enjuiciar los resultados finales, la evaluación formativa se ocupa del proceso en sí con el objetivo de calibrar las metas propuestas a la luz de los cambios que se consideran que puedan optimizar las actividades en marcha (Moreno y Ziglio, 1992).

respecto a políticas sociales concretas. No se corresponden, por tanto, nuestras reflexiones a análisis empíricos de programas o actuaciones sectoriales o integrales en el desarrollo inacabado del Modelo Social Europeo, el cual se examina con carácter general en la próxima sección. Se trata, más bien, de tomar el pulso político-institucional al proceso de europeización social. Uno de los principales instrumentos de este proceso europeizador es el Método Abierto de Coordinación (MAC), el cual se analiza en la sección tercera como instrumento de la gobernanza europea basado en la desformalización de los recursos normativos, la descentralización deliberativa y la autorregulación. Una de las principales potencialidades de este modo de regulación es su capacidad de difusión de conceptos que articulan *marcos*<sup>2</sup> de discusión acerca de la cuestión social a nivel nacional. Uno de los conceptos más importantes difundidos por estas instituciones es el de activación. Posteriormente, y a fin de ilustrar las potencialidades y limitaciones de este MAC, se da cuenta de la ambivalente evaluación del nuevo paradigma activador aceptado por la mayoría de países y regímenes europeos del bienestar. Tales análisis son previos a las valoraciones del Proceso de Luxemburgo y de la Agenda de Lisboa del apartado subsiguiente. Finalmente, y entre otros, los comentarios finales subrayan el carácter dual y ambivalente del Modelo Social Europeo integrador de crecimiento económico y cohesión social.

## 2. ¿QUÉ ES EL MSE?

En modo amplio cabe identificar al Modelo Social Europeo como un proyecto articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva. Los principios que delimitan el MSE contrastan con otros sistemas socio-económicos donde el individualismo re-mercantilizador es el rasgo característico de las políticas del bienestar (EE.UU.)<sup>3</sup>, o el modelo de *dumping* social que se propone como valor añadido de crecimiento económico (países emergentes asiáticos). El MSE promueve la ciudadanía social entendida como una limitación a la desigualdad social y económica, una mayor protección a los más vulnerables y un partenariado social activo. Como objetivo estratégico, el MSE auspicia el crecimiento económico sostenido y sostenible basado en la cohesión social (Scharpf, 2002; Adnett y Hardy, 2005; Jepsen y Serrano Pascual, 2005; Giddens, 2006).

Al plasmar el ideal de cohesión social en la práctica de las políticas económicas y sociales, así como en la organización institucional del bienestar, surge una diversidad de matices. Para la Confederación Europea de Sindicatos, por ejemplo, el concepto de cohesión social implica una mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos basada en el pleno empleo, trabajos de calidad, igualdad de oportunidades,

<sup>2</sup> En el sentido que plantea Lakoff (2007).

<sup>3</sup> Tras analizar datos longitudinales de un conjunto de indicadores, se ha apuntado que el rango de variación dentro de la Unión Europea es mayor que entre la UE y los Estados Unidos. Sin embargo, no cabe hablar de diferentes modelos sociales europeos sino de diferentes trayectorias internas (Alber, 2006).

protección social para todos, inserción social y participación ciudadana (ETUC, 2005). Para la visión patronal menos opuesta a la flexiseguridad, la cohesión se traduciría en una combinación de despidos más fáciles, aunque con altas prestaciones para los desempleados y una política social proactiva hacia el mercado laboral (EuroActiv, 2005). La Asamblea de las Regiones Europeas añade la igualdad de género y el acceso universal a prestaciones y servicios sociales basado en la solidaridad (AER, 2005). Naturalmente hay voces discordantes respecto a la plausibilidad de recomendar para un país europeo la adopción de un modelo comprensivo que pudiera funcionar en algunos países, pero que en otros resultaría contraproducente (Munchau, 2005). Incluso se ha aducido que el MSE está siendo gradualmente socavado por la realidad del cambio económico global<sup>4</sup>.

El MSE aparece como recurso y objetivo inherente al proceso de europeización. No parece plausible, en este sentido, especular con un escenario futuro en que lo social pudiese quedar desgajado de lo económico en la progresiva institucionalización del ámbito político europeo (Flora, 1993; Flora *et al.*, 1999; Ferrera, 2005). Ciertamente deben rehuirse los ejercicios de ocultación respecto a las dificultades del proceso europeizador, abocado a regular en un marco de polisemia política y diversidad geográfica, y, por ello, conviene tener en cuentas las varias legitimidades del bienestar sedimentadas en el pasado y que se examinan brevemente a continuación.

## Europeización y regímenes del bienestar

El proceso de europeización implica una confluencia de recursos, representaciones sociales y acciones entre los países de la Unión Europea (UE). Ello es resultado, principalmente, de la difusión de ideas y valores compartidos, de los procesos de armonización estructural económica, de la construcción de un sistema institucional transnacional y de una común preocupación por lo social. La europeización implica a países que comparten una herencia común y asumen valores democráticos de igualdad y derechos humanos. Empero, el concepto de europeización adolece de precisión normativa. Es polisémico y sujeto a diversas interpretaciones. Su naturaleza dinámica se refleja en una cierta erosión de la soberanía de los EE.MM. de la Unión Europea y en el gradual desarrollo de instituciones y políticas comunes supraestatales (Acuerdo de Schengen, Euro y UEM o Tribunal de Justicia, por ejemplo).

La constitución de unos Estados Unidos de Europa no debe ser necesariamente el resultado final de la europeización. Indudablemente el proceso europeizador se caracteriza por la emergencia de un nivel europeo de estructuras de gobernanza y

4 Se ha argüido que el modelo podría ser insostenible financieramente en un futuro a medio/largo plazo. Las tasas altas de fiscalidad podrían frenar no solo la inversión sino la creación de nuevo empleo. Considérese, por ejemplo, que los asalariados sin hijos a su cargo pagan la mitad de sus estipendios en cotizaciones sociales e impuestos en Bélgica y Alemania. En Nueva Zelanda pagan poco más del 20%, y aún menos en economías de rentas medias como en México y Corea del Sur (Shackleton, 2006).

por la creación de normas europeas de regulación (Cowles, Caporaso y Risse, 2001). Sin embargo, el entendimiento de la integración institucional en Europa no puede basarse en la asimilación cultural y la formación identitaria al modo del *melting-pot* estadounidense. A menudo esta visión funcionalista se ha asociado en modo espurio con la organización estatalista vertical y jerarquizada del “orden-y-mando” (*command-and-control*) en la organización socioeconómica del bienestar social (Moreno y McEwen, 2005).

Alternativamente, existe otro enfoque que considera que las normas europeas solo pueden legitimarse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural característica del mosaico de pueblos y politeyas que configuran el “Viejo Continente”. La descentralización es un elemento crucial del proceso que confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los dos principios guía en el proceso de Europeización: subsidiariedad territorial y responsabilidad democrática (Moreno, 2003).

En los últimos lustros, los procesos de cambio y reforma en los Estados de Bienestar europeos se han acelerado condicionados por las características de sus distintas ideologías, intereses e instituciones (Ferrera, 1993; Moreno y Palier, 2005; Sapir, 2005). Recordemos que hablar de un “régimen de bienestar” denota que, en la relación entre estado, sociedad y economía, un complejo haz de rasgos legales y organizativos se encuentra entremezclado articuladamente (Esping-Andersen, 1990). Además hay una dimensión macrocomparativa que permite agrupar a los países de acuerdo a su “lógica del bienestar”<sup>5</sup>. Con el propósito de valorar los legados históricos y las específicas inercias institucionales (*path dependencies*) en la conformación futura del MSE, analizamos a continuación sintéticamente los cuatros grandes regímenes del bienestar en la UE-15 hasta el año 2004<sup>6</sup>:

- *Continental*. Organizado por un sistema de seguridad social según categorías ocupacionales, su finalidad es garantizar el mantenimiento de ingresos y el estatus de los asalariados contribuyentes. Existe una provisión subsidiaria de servicios sociales por parte de los agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales). Estos adoptan prácticas corporatistas de concertación social en la producción del bienestar ciudadano que cuentan con la sanción legitimadora del estado. La universalidad en la cobertura del bienestar social depende del logro y mantenimiento del pleno empleo.

5 Naturalmente los países agrupados en “régimen del bienestar” poseen algunas características propias y distintivas. El diseño metodológico trata básicamente de correlacionar variables, dependientes e independientes, que persiguen determinar la variabilidad o convergencia de los países (Esping Andersen, 1993 y 1999).

6 Las características de los “régimen del bienestar” y las especificidades intra-grupales nacionales se han visto contrastadas con la integración en la UE de nuevos miembros del Este europeo (Guillén y Palier, 2004). A pesar de sus antecedentes comunes como países comunistas bajo el control de la ex-Unión Soviética, es prematuro agrupar a los países del Este europeo en un nuevo régimen distintivo del capitalismo del bienestar. En realidad se denotan características dispares entre un clúster más liberal mercantilizador a la “americana” y otro de orientación continental bismarckiana (Potucek, 2006).

- *Anglosajón*. Inicialmente de vocación universalista (*Beveridge Report*) se basa en transferencias de prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la demostración de insuficiencia de recursos económicos de los beneficiarios (*means testing*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar. En los últimos años se ha intensificado un giro hacia una mayor mercantilización individual en la procura del bienestar social, en paralelo a una creciente flexibilidad y desregulación laborales.
- *Nórdico*. Se basa en la combinación de ideas de solidaridad con el crecimiento económico y el pleno empleo, y la minimización de la dependencia familiar. Financiado mediante los impuestos generales, se caracteriza por un alto grado en provisión universal de servicios sociales asistenciales y personales, así como por unas prestaciones económicas generosas. La participación del mercado y la familia en la producción de bienestar es comparativamente menor. La igualdad de oportunidades y la homogeneidad de los grupos sociales en una ensanchada clase media legitiman la alta intervención pública.
- *Mediterráneo*. Conformado por unos estilos de vida en donde la familia se constituye como factor esencial de microsolidaridad y bienestar colectivo. La acción de la familia complementa sustancialmente la provisión estatal y de servicios ofertados por las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro. Existe una clara demarcación entre el sector contributivo, mediante prestaciones y servicios de mejor nivel otorgados a trabajadores “formales”, y el no contributivo respecto a trabajadores “informales” y ciudadanos “precarios” y “sumergidos”.

La diversidad de encajes institucionales y “lógicas del bienestar” de los regímenes sociales europeos no debería minusvalorar el proyecto común a todos ellos de una mayor solidaridad institucionalizada. No parece una mera contingencia histórica que el Estado del Bienestar haya sido “inventado” en el “Viejo Continente” y haya alcanzado una alta maduración institucional y legimitimación social. Existe una discusión abierta respecto a si Europa seguirá la opción liberal anglosajona, representada principalmente por EE.UU., respecto a una mayor individualización y mercantilización. El debate sobre quién merece ayuda y solidaridad (*deservingness*) ha crecido en intensidad en relación con algunas consecuencias asociadas al fenómeno de la inmigración y a la dualidad “ellos y nosotros” (Van Oorschot, 2006). Se denota, a este respecto, un cierto cambio en las actitudes ciudadanas y un énfasis en que los ciudadanos sean también responsables de su activación y del cuidado de sí mismos.

¿Hasta qué punto los planteamientos normativos y sociales planteados en el modelo social europeo podrían permitir contrarrestar o apoyar las tendencias ideológicas hacia una individualización de los riesgos sociales? Dado este marco de diversidad normativa e institucional, ¿cómo se plasmaría el proyecto de un modelo social europeo? Ante tal situación, se ha articulado el Método Abierto de Coordinación, como principal instrumento de gobernanza europea.

### 3. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN Y LA GOBERNANZA EUROPEA

¿Cómo superar el dilema anteriormente planteado entre la necesidad, por un lado, de reforzar la regulación supranacional de la cuestión social, pero por otro lado, la conciencia de la gran diversidad en el interior de Europa? Una regulación basada, por ejemplo, en directivas europeas cuyos criterios vayan más allá de los modestos niveles aceptados por todos los estados miembros sería particularmente polémico. Una alternativa a esta regulación es el así llamado Método Abierto de Coordinación (MAC), que ha sido definido, por parte de algunos autores, como un estado post-regulatorio, y por otros, como un nuevo paradigma de regulación social<sup>7</sup>.

Esta regulación es “abierta”, según una regulación “blanda” (*soft regulation*), a fin de ajustarse a las nuevas condiciones económicas, a la enorme variación de situaciones en el interior de Europa, y al principio de subsidiaridad que caracteriza a este proyecto europeo. En este sentido, esta regulación no se basa en reglas detalladas, sino más bien en la instauración de “procedimientos” generales (regulación procedimental) que permiten una mayor flexibilidad, variación y libertad.

El calificativo de “abierto” en el MAC alude fundamentalmente a tres significados: (1) el concepto “abierto” refiere al carácter no obligatorio en el que se basa esta regulación. Si bien se trata de promover objetivos e indicadores comunes, la forma de llevarlos a cabo es abierta, en función de elecciones políticas y situaciones sociales a nivel nacional; (2) se entiende “abierto” como opuesto a burocrático, esto es, abierto a la discusión, pudiéndose así ajustar a posibles cambios en la situación económica y social o a los resultados de evaluaciones de políticas previas; y (3) es “abierto” ya que promueve la participación de diversos actores sociales. Trata de estimular la cooperación y participación de diversos actores que pertenecen a varios niveles –geográfico, social, administrativo, etc.– bajo el principio de “partenariado”.

#### Principios que gobiernan el Método Abierto de Coordinación

El complejo estatus político<sup>8</sup> de las instituciones europeas explica las recientes mutaciones en sus procedimientos de gobernanza del empleo y de la exclusión so-

7 Este método consiste en las siguientes etapas:

- Las instituciones europeas proponen una serie de líneas directrices, que consisten en medidas y objetivos generales, muchas veces, agrupados en torno a conceptos (“activación”, “empleabilidad”, etc.).
- Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los estados miembros (Planes de Reforma Nacional).
- Se identifican una serie de indicadores (*benchmarking*) con los que comparar sincrónicamente (entre países) y diacrónicamente (a lo largo del tiempo) las evoluciones de los EE.MM. e identificar lo que han sido denominadas “mejores prácticas” (*best practices*).
- Se genera un proceso de evaluación, revisión y control por parte del grupo de pares y de las instituciones europeas.

8 Las instituciones europeas se ven abocadas a negociar la legitimidad de sus acciones respetando, a un mismo tiempo, la gran diversidad de filosofías políticas y mercados de trabajo en los estados

cial. De una regulación exclusivamente basada en actuaciones legales (directivas europeas, por ejemplo) o institucional de carácter económico (como es el caso con la Unión Económica y Monetaria, UEM), se ha pasado a una coordinación que apela a la voluntad para cooperar por parte de los EE.MM. (legislación blanda o *soft law*). Los modos de regulación de la cuestión social en manos de las instituciones europeas se han diversificado. Así, al menor uso de directivas se han incorporado modos complementarios de regulación, como son el MAC, la presión del grupo de pares<sup>9</sup>, el fomento del diálogo social a nivel europeo y la política redistributiva de los fondos estructurales.

La extensión de estos modos de gobernanza se ha realizado en un contexto de emergencia de nuevos principios de regulación social, cuya característica común es la oposición a modos de regulación más centralizados y burocráticos, por considerarse excesivamente rígidos o inadaptados a las condiciones de diversidad normativa y económica que caracterizan a los países miembros de la Unión Europea. Se trata de la movilización y multiplicación de recursos de coordinación alternativos dirigidos a promover la *autorregulación a nivel descentralizado* como son los procedimientos de *benchmarking*, el intercambio de buenas prácticas (*best practices*) o la promoción del partenariado (Walters y Haahr, 2005).

El MAC propone una regulación dirigida a la convergencia en términos de resultados, una vez acordados conjuntamente principios generales e indicadores comunes, pero dejando a los estados miembros (EE.MM.) la posibilidad (“abierta”) de optar por los instrumentos adecuados para llevar a cabo estos objetivos, y de ajustarlos a la diversidad de elecciones políticas y coyunturas sociales a nivel nacional. Solo la definición de objetivos se produce a nivel *central*, pero la implementación se realiza de forma *descentralizada*. Estos objetivos, propuestos por las instituciones europeas, consisten en principios generales, en vez de propuestas específicas. Tales propuestas generales son traducidas por parte de los EE.MM. en políticas nacionales, y en algunos casos en políticas regionales.

El MAC consiste así en un nuevo modo de gobernanza articulado en torno a tres ejes: (A) frente a la formalización sustantiva de la norma, la desformalización y desustancialización de los recursos normativos (regulación procedimental); (B) frente a la centralización normativa, la descentralización deliberativa (gobernanza inter-normativa a múltiples niveles); y (C) frente a la regulación exógena, la movilización de recursos alternativos con los que promover la autorregulación.

Respecto al primer aspecto (A), el MAC implica un acuerdo entre los EE.MM., no tanto respecto al contenido de los preceptos sociales, sino más bien de sus rituales

---

miembros. Esta legitimidad se articula en torno a tres ejes, legitimidad técnica (basada en la búsqueda de eficacia), legitimidad política (profundización democrática) y legitimación social (ofrecer oportunidades políticas para los diversos miembros de la sociedad civil).

<sup>9</sup> Los resultados de las políticas de empleo nacionales son sometidos a un examen público por parte de los otros EE.MM., facilitándose la comparación explícita con los resultados de diversos países, y adoptando como base una serie de indicadores previamente acordados.

y procedimientos, de los mecanismos y modalidades de negociación de estos preceptos, de tal modo que estos son sometidos a un proceso de progresiva reinención. Se promueve una regulación procedimental (difusión de rutinas procedimentales), que consiste en el establecimiento de una serie de “rituales”<sup>10</sup> dirigidos a la difusión de paradigmas epistémicos estructurados en torno a conceptos que se difunden a nivel nacional –tal y como veremos más adelante– con el ejemplo específico de la activación.

La difusión de estos conceptos contribuye a enmarcar los debates de los estados miembro acerca de las cuestiones de empleo y cohesión social, ejerciendo así una importante influencia socio-cognitiva<sup>11</sup>. Este poder regulador de la Unión Europea, consistente en su capacidad de armonización de ideas, representaciones y metas políticas (Palier, 2001), explica el importante papel que juega el marco interpretativo europeo en la rearticulación de la cuestión social a nivel nacional. Por tanto, la naturaleza de la regulación europea en el dominio social y del empleo se basa en su capacidad de difusión de paradigmas de concepción y articulación de la cuestión social. La peculiar fuerza reguladora de las instituciones europeas radica en su capacidad de intervenir en una política de producción de sujetos. Así, “... el poder funciona de acuerdo a los modos y maneras mediante los cuales nos gobernamos a nosotros mismos, estimulándonos a adoptar tales subjetividades como son el buscador de empleo activo, los ciudadanos empoderados o el consumidor discerniente...” (Walters y Hast, 2005: 13).

Un segundo rasgo (B) que caracteriza al MAC es su carácter internormativo (gobernanza a múltiples niveles). La promoción de este modo de gobernanza permite responder a la crisis de legitimidad democrática ante la que se enfrentan las instituciones europeas. Sustituye una perspectiva centralizada, basada en un modelo formal de subordinación, por un modo de regulación que busca la implicación de gran número de actores en los procesos de toma de decisiones y ajustar así una gama tan amplia de perspectivas políticas e intereses sociales. Con este modelo de gobernanza a diversos niveles, las instituciones europeas negocian legitimidad no solo a nivel político (respondiendo, así, al profundo déficit democrático del que se acusa a las instituciones europeas), sino también a nivel técnico (rendimiento estadístico y eficacia social).

Objetivo nuclear, por tanto, es la promoción de un estado reflexivo dirigido a incentivar *diálogos entre políticas* y la creación de espacios de *deliberación mutua y negociación constante* entre diversos grupos y actores sociales. Se trata de estimular la cooperación y participación de diversos niveles –geográfico, social o administrativo– bajo el principio de “partenariado” (gobernanza a múltiples niveles verticales y horizontales). La movilización de diversos niveles y actores persigue la consecución consensuada y

<sup>10</sup> Ver nota 7.

<sup>11</sup> Para una discusión de los cambios sintácticos y semánticos integrados en el paradigma de la activación, véase Serrano Pascual (2004).

negociada de los fines acordados. Se pretende impulsar a las políticas sociales hacia un *estado reflexivo* y fomentar de este modo un cierto aprendizaje político.

Esta apelación a la participación plural de gran número de actores sociales y políticos para el establecimiento de sus propuestas permite ajustarlas, de forma abierta, a posibles cambios en la situación económica y social o a los resultados de evaluaciones de políticas previas. Este modelo de regulación podría así calificarse como de “*invención deliberativa*” de un orden normativo, en función de registros múltiples, que explica el carácter contingente y continuamente revisado de sus propuestas.

Estos procesos de internormatividad deliberativa promueven una negociación reflexiva de los procedimientos y los métodos, así como del contenido de las propuestas. Las propuestas pueden entenderse de este modo como compromisos políticos entre voces asimétricas, lo que explica la creatividad y fertilidad terminológica de las instituciones europeas, así como el carácter híbrido de sus conceptos (como es el caso de la noción de flexiseguridad, por ejemplo).

Dado el importante poder simbólico en manos de las instituciones europeas, diversos actores luchan por espacio político en el seno del discurso europeo. La arena europea puede así entenderse como un espacio para las luchas políticas, que no serían sino batallas cognitivas por el poder para imponer una visión del mundo social, así como de las representaciones sociales y categorías bajo las que se perciben los problemas nacionales. Los conflictos políticos se articulan, aun parcialmente, como conflictos semánticos. El espacio supranacional se convierte en un ámbito para la lucha de ideas y enfrentamiento político de diversas voces.

Una tercera característica (C) de este método de coordinación es la de dirigirse a la promoción de la autorregulación. Este modo de gobernanza puede entenderse como inspirado en las nuevas éticas de gestión empresarial (Alonso, 2007). Son incorporadas metáforas procedentes del mundo económico, en particular, de los nuevos modos de gestión organizacional dirigidos a la regulación actitudinal, tales como la noción de *benchmarking* o *best practices*. Se trata de inducir en los EE.MM. una lógica competitiva de rendimiento estadístico (Salais, 2006) y de otorgar espacios de autonomía con el objetivo de mejorar la eficiencia.

El objetivo es estimular una lógica de optimización del “rendimiento social” en el interior de la UE. Esta colonización de metáforas procedentes del mundo empresarial se ve plasmada en su particular modo de gestión por objetivos. Se establecen una serie de indicadores que cuantifican los objetivos con el fin de *medir* cuantitativamente las evoluciones de los diversos EE.MM. hacia la consecución de estos y se define un plazo en el que estos objetivos tienen que ser realizados<sup>12</sup>. Se contribuye a las prácti-

---

<sup>12</sup> Se han definido una serie de indicadores cuantitativos con los que medir y regular la evolución de los mercados de trabajo de los estados miembros, como son, una tasa de empleo del 67 % en el 2005 y del 70 % en el 2010; una tasa de empleo para las mujeres del 57 % en el 2005 y del 60 % en el 2010; y una tasa

cas de visibilización de los “rendimientos sociales” a través de gráficos y cuadros comparativos que estimulan una estrategia de autogobierno. Las instituciones europeas promueven así una lógica competitiva entre los EE.MM., sometiendo a un continuo proceso competitivo de autosuperación y estableciendo un método de continua evaluación de progreso y de sistemática comparación<sup>13</sup>, diacrónica –entre países–, y sincrónica –a lo largo del tiempo– a fin de controlar la evolución de los EE.MM. Se trata de fomentar que las instituciones europeas, en sentido amplio, se transformen en organizaciones que “aprenden” (Walters y Haahr, 2005).

Por tanto, dado el peculiar modo de gobernanza europea, tres son los principales instrumentos potenciales de este método: su capacidad persuasora y socializadora, la posibilidad de otorgar oportunidades políticas y recursos estratégicos para los diversos miembros de la sociedad civil, y finalmente la capacidad de proporcionar instrumentos metodológicos para estimular la eficacia de estas políticas (útiles estadísticos, nuevas instituciones, etc.)<sup>14</sup>. Un ejemplo emblemático del modo de funcionamiento del MAC es la difusión del paradigma de la activación. El metaanálisis de este principio nos permitirá sacar algunas conclusiones acerca de las potencialidades y limitaciones de este modo de regulación.

#### 4. EL NUEVO PARADIGMA ACTIVADOR Y SU AMBIVALENTE EVALUACIÓN

El peculiar estatus político del MAC de las instituciones europeas, y el carácter internormativo que define las propuestas europeas, así como el importante poder simbólico que ejercen dichas instituciones, explica la naturaleza polisémica y ambigua de gran parte de los conceptos que se articulan. El carácter híbrido de estas propuestas explica la naturaleza paradójica que adoptan, tal y como veremos en el caso del discurso europeo sobre la activación.

Esta doble naturaleza, polisémica y paradójica, puede estudiarse como reveladora del carácter polifónico de las propuestas europeas, al ser resultado de la pluralidad de voces autónomas que habitan tras sus conceptos, de tal modo que filosofías políticas y acentos dispares pueden ser transversales a sus propuestas.

---

de empleo del 50 % para trabajadores mayores (55 a 64 años) en el 2010; cada desempleado debe poder acceder a una ayuda antes de llegar a seis meses de desempleo en el caso de los jóvenes y a 12 meses en el caso de los adultos, bajo la forma de formación, re-educación, prácticas laborales, una oferta de trabajo o una medida de empleabilidad, combinado, cuando sea necesario, con asistencia para la búsqueda de trabajo; en el año 2010, el 25 % de los desempleados de larga duración participará en una medida activa, bajo la forma de formación, re-educación u otro tipo de medida dirigida a la empleabilidad.

13 La estrategia europea incita a los estados miembros a comparar sus propios resultados con los de otros países, pudiéndose así impulsar a los actores a redefinir colectivamente los objetivos y las políticas. El objetivo es organizar un proceso de difusión de conocimientos y representaciones sociales a nivel europeo. Este ejercicio permite la comparación de los resultados de cada país con los de su grupo de pares, y el uso de indicadores pretende incitar a la mejora continua de estas políticas.

14 Para una reflexión acerca de cómo se traducen estas potencialidades en la práctica en el caso de la promoción de la igualdad de oportunidades y de una perspectiva integral de género, véase Serrano Pascual (2008).

Esta interacción de voces polifónicas explica el carácter mixto de gran parte de dichos conceptos. No se trata solo de la mezcla de voces *plurales*, sino también de la coexistencia de puntos de vista que se enfrentan entre sí. Por ejemplo, el mezclar, como lo hace el concepto de flexiseguridad, la noción de flexibilidad y la de seguridad, que evocan dos marcos de regulación del trabajo dicotómicos, no hace sino mostrar la pervivencia, en una misma noción, de punto y contrapunto<sup>15</sup>. Semejantes palabras híbridas realizan un importante trabajo semántico. Donde había solo un pensamiento, las instituciones producen un desdoblamiento y un deslizamiento “bajtiniano” de sentido. Apropiándose de una noción, como es la de seguridad, ajena y contrapuesta al discurso de la flexibilidad, e integrándola en su propio discurso, la vuelve bi-vocal y confiere así otra orientación semántica a la noción de flexibilidad.

De este modo, las nociones nucleares del discurso europeo responden a diversos puntos de vista, y son reflejo del particular modo de regulación, al que nos hemos referido en líneas anteriores, basado en la gobernanza a múltiples niveles. Un ejemplo ilustrativo de este modo de regulación es la apelación al mundo científico, y a los así llamados “expertos”, para la conformación deliberativa (y justificación) de las propuestas sociales de las instituciones europeas. Esta apelación al mundo científico permite que estas propuestas aparezcan como políticamente neutras.

Dada la complejidad de las filosofías políticas en el interior de la UE, y la diversidad de intereses que predominan entre los actores que participan en este proyecto, las instituciones europeas están sometidas a una constante apelación a la neutralidad. Buena parte de la legitimidad europea se basa en el establecimiento de espacios deliberativos que hacen del espacio europeo un foro donde se expresa la pugna de ideas entre diversos actores sociales (*voices*). Se colige, por tanto, que las instituciones europeas deban aparecer como receptoras neutras de las ideas resultantes del diálogo y deliberación entre tales actores y los niveles múltiples de interacción. Así, la complejidad y diversidad de centros de poder en el interior de las instituciones europeas, ha favorecido que diversos *lobbies* y *think-tanks* hayan sido incorporados como parte de la burocracia europea. Términos, como “expertocracia” o “femocracia”, usados en el análisis de estos procesos de regulación supranacional, denotan la contribución de esta pluralidad de grupos de profesionales en la producción de “discursos” en la UE. Esta pluralidad de poderes en el seno del proyecto europeo explica la importancia de entender la gobernanza supranacional como “... una actividad problematizadora [ya que] las luchas políticas son también conflictos sobre los significados...” (Walters y Haahr, 2005: 6).

La participación asimétrica de voces plurales explica la peculiar naturaleza de gran parte de los conceptos europeizadores. En el seno de sus conceptos se integran nociones paradójicas [flexi-seguridad; activ-a(c)ción, emple-(h)abilidad], que auspiciando marcos que apelan a la emancipación individual, plantean, sin embargo, políti-

<sup>15</sup> Al igual que señala Bajtin (1979/2004), cuando destaca cómo los héroes de Dostoyevski conversan con sus caricaturas (Iván Karamázov con el diablo, por ejemplo).

cas que pueden resultar, en algunos contextos, profundamente regresivas. Tal es el caso con el concepto de activación.

### El significado de la activación y sus rasgos

Por activación entendemos un tipo de intervención social de los poderes públicos dirigida a la movilización y a la mejora de la adaptabilidad de la mano de obra en general y de los desempleados, en particular. El paradigma de intervención basado en la activación, se caracteriza fundamentalmente por tres rasgos: su perspectiva individualizadora, el énfasis en el empleo y la importancia del principio de la contractualización<sup>16</sup>. Este paradigma de intervención plantea un proceso de creciente individualización en el tratamiento del problema de exclusión en el mercado de trabajo, en un doble sentido (1) se hace al sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones (y por tanto, parte del problema) y, (2) se extiende la tendencia, propia de este tipo de paradigma, a fomentar la participación del individuo en su proceso de integración<sup>17</sup>. Ambos aspectos confluyen, sin embargo, en el énfasis creciente en reclamar a los “clientes” o “usuarios” que actúen como ciudadanos responsables.

Este paradigma induce una transformación en la atribución de responsabilidades frente a la cuestión social y replantea el ámbito de las cuestiones susceptibles de ser problematizadas. Frente a un Estado garantizador de derechos sociales (*entitlement state*) se reclama un Estado dirigido a facilitar la adaptabilidad de los individuos (*enabling state*), y cuya función sería fundamentalmente la de responsabilizar a los ciudadanos y facilitarles instrumentos para incrementar su empleabilidad. La referencia a la solidaridad (responsabilidad colectiva), como legitimadora de la acción pública, está siendo desplazada por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo. Esta creciente apelación a la responsabilidad individual otorga legitimación al carácter coactivo que adquieren en numerosas ocasiones estos programas de activación. Su base justificativa se apoya en el principio moral (y por tanto universal) que se deriva de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado y con la colectividad.

Se parte de una concepción psicologicista de las relaciones sociales, según la cual, la activación consistiría en un proyecto individualizador dirigido a la autonomización de los sujetos (Franssen, 2003). En este discurso acerca de la dependencia y de la responsabilización, el lenguaje de los “derechos”, articulado en torno a la provisión de seguridad social como responsabilidad colectiva, está siendo progresivamente sustituido por un discurso que apela a la ética de la responsabilidad (Dean, 2003). El

<sup>16</sup> Para una discusión detallada acerca del paradigma de la activación, véase Serrano y Magnusson (2007).

<sup>17</sup> En el caso español, esta tendencia se ha visto reforzada tras la Ley de Empleo del 2003, en donde se acentúa la condicionalidad del seguro de desempleo incidiendo en la obligación, por parte de los demandantes de empleo, de participar en medidas activas, a partir de la firma de un *compromiso de actividad* con el que el desempleado acredita su disponibilidad.

individuo aparece crecientemente como el único culpable de las decisiones equivocadas que pueda adoptar (Bauman, 2001).

Este tipo de prácticas contienen un doble componente complementario de presiones exógenas y endógenas. Por un lado, se trata de influir, a través de sanciones (por ejemplo, limitando el acceso a la protección social), en los comportamientos de los sujetos, pero, por otro, se trata de prácticas biopolíticas dirigidas a la producción de sujetos “normalizados”. Esta producción de sujetos se lleva a cabo a partir de tres prácticas consistentes en (a) el disciplinamiento/normalización, (b) la vigilancia y (c) la intervención terapéutica.

El sujeto objeto de intervención es considerado como susceptible de disponer de una serie de déficits, de formación, en unos casos, y/o de voluntad o personalidad, en otros. Así se está extendiendo en gran número de países europeos un modelo de intervención paternalista cuyo rasgo fundamental sería la *medicalización terapéutica* (Schram, 2000). La dependencia pasa a convertirse en una patología.

Problemas económicos y políticos se transforman en cuestiones de motivos y voluntades personales, estimulándose la *despolitización* de la gestión del conflicto social. Se omite la emergencia del carácter sociopolítico de la exclusión social, al anular el nexo causal que pueda establecerse con las relaciones de poder y dominación<sup>18</sup>.

### La naturaleza paradójica de la activación

Esta noción, al igual que otras que articulan el discurso de las instituciones europeas, presenta un importante carácter paradójico. Este carácter paradójico es el resultado de su ubicación semántica en un espacio de inter-textualidad, tal y como se desarrolló en un momento anterior. Como resultado de este proceso intertextual el discurso de la activación se adapta tanto a registros social-demócratas como de corte neoliberal. Así, este discurso mantiene una posición híbrida entre, por un lado, la apelación a marcos de empoderamiento (*empowerment*) de los individuos frente a las instituciones y, de otro, defienden modelos de intervención que no posibilitan en muchos casos mayor poder de intervención que la adaptación a las leyes del mercado. Activar sería así propiciar la adaptabilidad personal, la disponibilidad del sujeto<sup>19</sup>.

En primer lugar, la noción de activación evoca explícitamente un concepto ontológico en el cual el sujeto sería moralmente autónomo y autodeterminado, independiente y responsable, gobernado por la libre voluntad, esto es, un sujeto auto-

18 Para un interesante análisis acerca de la emergencia de categorías sociales que polarizaron el debate acerca de la exclusión “involuntaria” del trabajo, y con estas, el carácter social y político que adquiere el problema, véanse las reflexiones de Salais *et al.* (1986) y Topalov (1994).

19 Para una discusión más detallada acerca de las paradojas de la activación, véase Crespo Suárez y Serrano Pascual (2007).

governado<sup>20</sup>. Sin embargo, por otra parte, se plantea una desconfianza implícita en los verdaderos motivos que guían al sujeto y le hacen vulnerables a las trampas del bienestar. De consecuencia, se pone en cuestión la noción de sujeto como moralmente autónomo. Esta concepción requiere así de sujetos “activados”: individuos económicamente motivados por sanciones positivas o negativas. Se trata de una adaptación “pasiva” que implica más una capacidad reactiva, y que entiende a los sujetos como *motivados por factores externos*. Este discurso de la autonomía, movilidad, y calidad del trabajo contrasta con los instrumentos coactivos que se han establecido para aumentar la tasa de actividad y para inducir a los sujetos a trabajar. La activación pasa a ser entendida como la supervisión de la conducta y como instrumento de disciplina social.

En segundo lugar, este discurso activa marcos políticos contradictorios. Por un lado la metáfora de la activación apela a la emancipación ciudadana como el principal objetivo. Así, este discurso es rico en metáforas vinculadas a la lucha y al combate (lucha contra el desempleo, combate de la pobreza, o batalla contra la exclusión, pongamos por caso), a fin de reforzar el dogma de dinamismo en el que se basa el discurso de la activación. Sin embargo, por otro lado, se designan estrategias dirigidas al cambio psicológico individual, el cambio en las motivaciones, en las actitudes y conducta. Las políticas se convierten así en procedimientos terapéuticos dirigidos a la motivación y al cambio psicológico. En este sentido, este discurso sobre la activación se caracteriza por naturalizar el cambio, los condicionantes económicos, usando gran número de abstracciones (Serrano y Crespo, 2007). El cambio hacia la sociedad basada en el conocimiento se presenta como una realidad ante la cual no queda más elección que aceptar. La única respuesta política sería tratar de beneficiarse lo más posible de esta situación. La aspiración a la autosuficiencia, intervención y autonomía contrasta con la apelación al pragmatismo, a la necesidad de adaptarse a una nueva y paradójica pasividad.

En tercer lugar, las implicaciones socio-políticas de este discurso entran también en contradicción. Por un lado, se defiende la activación económica, pero se fomenta, a un mismo tiempo, la pasividad política. El mercado es construido bajo el carácter de ley, promocionándose la desaparición de las condiciones políticas para ejercer la autonomía, como son los espacios desmercantilizados, y pudiendo facilitar la inseguridad y vulnerabilidad en el mercado (Alonso, 2007). Se hace uso del concepto de dependencia para descalificar formas previas de intervención (dependencia del Estado); sin embargo, este uso del concepto representa solo una forma de entender la dependencia. De hecho las mal llamadas políticas “pasivas” fueron producidas como espacios de desmercantilización y de emancipación de las condiciones de heteronomía y vulnerabilidad que caracterizaban las relaciones laborales regidas por las leyes del mercado “libre”. Por tanto, las así llamadas políticas “activas” permiten combatir la

<sup>20</sup> El sujeto requerido por este discurso es una persona analítica capaz de sopesar cuál es la mejor alternativa en un contexto creativo e interdependiente, con un alto grado de control del proyecto personal, y que actúa en función de sus propias convicciones y principios, de sus propias éticas.

dependencia económica (de las instituciones, de la familia), pero promueven, a su vez, la dependencia política (del mercado).

El discurso acerca de la activación parece ir dirigido a la promoción de dinamismo económico, pero pudiendo provocar, a un mismo tiempo, resignación y pasividad política. En otras palabras, los sujetos disponen de un alto grado de autonomía para adaptarse a las reglas cambiantes del juego, pero esta autonomía no les permitirá poner en cuestión estas mismas reglas. Ciertamente este tipo de propuestas pueden ser capacitadoras y empoderadoras cuando la configuración institucional e ideológica de un país refuerza la posición del trabajador y, por tanto, una orientación semántica emancipadora. Pero cuando el equilibrio de fuerzas es desfavorable para el trabajador también pueden contribuir a la fragilización de este. Esta situación plantea una de las más importantes limitaciones de este proceso de europeización, al disponer de un importante poder de difusión y problematización de modos de nombrar la cuestión social, pero con un escaso poder a la hora de transformar la configuración institucional y el (des)equilibrio de fuerzas en un determinado país. Esta situación se ve acompañada de otras cuestiones que pueden contribuir a fragilizar el Modelo Social Europeo, tal y como se desarrolla en el próximo apartado.

## 5. EL PROCESO DE LUXEMBURGO Y LA AGENDA DE LISBOA: OBJETIVOS EUROPEOS Y MEDIOS NACIONALES

El Método Abierto de Coordinación y el cambio paradigmático hacia la activación laboral son hitos de la reciente europeización. Ambos encuentran un reflejo programático e institucional en el denominado Proceso de Luxemburgo y la Agenda de Lisboa (o estrategia de Lisboa). Ciertamente el intento de la Unión Europea por conciliar planteamientos generales y enfoques nacionales ha constituido la actuación más decidida por asegurar una participación del nivel comunitario en el campo de las políticas sociales y, en particular, en lo que atañe a la inclusión social. Como se ha indicado líneas arriba, las instituciones de la Unión Europea constituyen un ámbito crucial en la pugna por significantes y significados. Así, el ser capaz de influir en las ideas de los ámbitos nacionales ha configurado una estrategia comunitaria prioritaria de política y políticas relativas al bienestar social.

El proceso de Luxemburgo iniciado en 1997 y la Agenda de Lisboa de 2000 inauguraron una nueva forma de intervención comunitaria en lo que atañe a políticas de empleo, inclusión social y pensiones. El objetivo no era tanto el de armonizar instituciones y legislaciones nacionales, como el de compartir concepciones, conocimientos, ideas, normas de acción y visiones en pos de una convergencia en los programas nacionales. Se trataba, por tanto, de lograr gradualmente un enfoque político común respecto a la protección social en la Unión Europea. Empero, no se descartaron, tal y como se ha planteado, la consecución de metas concretas. Ya en 1999, justo antes de la introducción de la moneda única, la Comisión Europea publicó un documento en el cual se renovaba el compromiso por parte de la UE de profundizar la cooperación

existente a nivel comunitario. Fueron cuatro las áreas identificadas como cruciales para la articulación de una estrategia concertada: (1) promover la inclusión social; (2) rentabilizar el trabajo (*make work pay*) y proveer seguridad de rentas; (3) garantizar las pensiones y hacer sostenibles los sistemas pensionísticos; y (4) asegurar un nivel de calidad alto y la viabilidad financiera de la atención sanitaria (CEC, 1999).

Con relación al proceso de Luxemburgo, en el Consejo de Lisboa de marzo de 2000 todos los EE.MM. se comprometieron a incrementar las tasas nacionales totales de empleo (como ratios entre el total de la población empleada y la población laboral activa entre los 15 y los 64 años) a un mínimo del 70 por ciento en el año 2010 (60 por ciento en el caso de las mujeres). En la reunión del Consejo celebrada un año después de Estocolmo, se adoptó un acuerdo similar con el fin de alcanzar en 2010 un porcentaje al menos del 50 por ciento en las tasas de empleo de las personas entre 55 y 64 años<sup>21</sup>.

Con el proceso de lucha contra la pobreza y la exclusión social iniciado en la cumbre de Lisboa, y tras el Consejo de Niza de diciembre de 2000, se completaron dos Informes Conjuntos sobre Inclusión Social (2002 y 2004) que incorporaron los resultados de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social. Con posterioridad se han elaborado los Informes Conjuntos anuales durante el periodo 2005-2008 (CEC, varias fechas).

En líneas generales los Informes Conjuntos han perseguido incrementar la eficacia de las políticas sociales de los EE.MM. en la promoción de la inclusión social incentivando la colaboración entre decisores públicos (*policy-makers*), agentes sociales, ONG, académicos y los propios excluidos. Tras varios años de puesta en práctica del proceso de Luxemburgo y la Agenda de Lisboa se han producido evaluaciones críticas de variada índole.

Reproduciendo, en alguna manera, la doble visión articulada por las Direcciones Generales II (Economía y Asuntos Financieros) y V (Empleo y Asuntos Sociales), la evaluación política del proceso de Luxemburgo y la Agenda de Lisboa descansa en buena medida en los enfoques macroeconómicos divergentes de ambas Direcciones Generales. De una parte se ha hecho hincapié en la visión de las políticas económicas ofertistas (*supply-side*) en la línea de lo expresado desde el “Consenso de Washington” por otros organismos internacionales, tales como el Banco Mundial o la OCDE (Trubeck y Mosher, 2003). Así, se asevera que la “Estrategia de Lisboa” habría fallado institucionalmente porque un método de gobernanza basado en la “moralidad” (“gobierno de las voluntades”) no es ni suficiente ni eficiente. En la misma línea de argumentación se señalaba que los EE.MM. no deberían ser recompensados como “virtuosos” o castigados como “viciosos” de acuerdo a sus rendimientos (*performance*) (Creel et al., 2005).

21 La tasa de empleo no solo persigue alargar las vidas laborales de los trabajadores por cuenta ajena sino posponer la edad “efectiva” de jubilación. En el Consejo de Barcelona de marzo de 2002, por ejemplo, Italia se comprometió a elevar en cinco años la jubilación “real” para el año 2010.

Alternativamente se ha subrayado el carácter *soft* (blando) y *friendly* (amable) que necesariamente deben tener las iniciativas políticas e institucionales en esta fase del largo proceso de europeización. Además, se ha destacado que el proceso de Luxemburgo y la agenda o estrategia de Lisboa han favorecido una movilización de actores implicados y organismos de la gobernanza múltiple europea que han intercambiado información (Moreno *et al.*, 2003; Ferrera, 2005). En algunos casos se ha estimulado –aun indirectamente– el “efecto emulación” o “alcance” (*catching-up*) como el espectacular incremento en las tasas de participación laboral femenina en el caso de España<sup>22</sup>.

## 6. COMENTARIOS FINALES

Las estrategias promovidas por las instituciones europeas para regular el empleo y la cohesión social presentan un indudable potencial en términos de eficacia política y de cohesión social. En primer lugar, las instituciones europeas han estimulado ciertas representaciones acerca de la cuestión social y han extendido un cierto vocabulario en los discursos políticos nacionales (empleabilidad, partenariado, activación, perspectiva integral de género, pongamos por caso), posibilitando, en algunos casos, la sensibilización política y pública frente a la situación de ciertos grupos en el mercado de trabajo (mujeres, trabajadores mayores, excluidos sociales). Ello ha permitido que tales expresiones aparezcan definidas bajo el estatus de “problemas”, lo que supone una condición necesaria y preliminar para la movilización política. En segundo lugar, parece haber facilitado la provisión de herramientas políticas para algunos grupos de la sociedad civil (por ejemplo, movimientos de mujeres o agentes sociales en algunos países). Finalmente, esta estrategia ha promovido una cierta concienciación acerca de la necesidad de disponer de herramientas metodológicas adecuadas (mejores indicadores estadísticos, desarrollo de estructuras e instituciones para el seguimiento de estas políticas, y la evaluación de las políticas de empleo). Estos tres ejes, que representan el potencial del MAC de las políticas de empleo, también otorgan a las instituciones europeas legitimidad técnica (basada en la búsqueda de eficacia), política (profundización democrática) y legitimación social (sensibilidad pública).

Sin embargo, hay también importantes áreas en las cuáles la estrategia presenta importantes debilidades: por ejemplo, los rituales de cumplimiento de las propuestas europeas pueden transformarse en un mero ejercicio formal, su carácter excesivamente “abierto” –demasiado dependiente de la actitud nacional–, inestable, asimétrico, y potencialmente abierto a la desregulación. El escaso margen de maniobra otorgado a terceros actores, la escasa capacidad para llevarse a cabo de una forma

<sup>22</sup> En el periodo 1995-2006, la tasa de empleo femenina española ha sido la de mayor crecimiento en la UE-15 (22,5 puntos desde el 30,7% a un 53,2%). Para una comparación de las dinámicas del crecimiento del empleo formal femenino entre las países de “vanguardia” nórdicos y los “retrasados” de la Europa del Sur, véase Moreno (2008).

transversal, con la cooperación de diversos departamentos administrativos, o la dificultad de transferir “buenas prácticas” constituyen también grandes retos por resolver. Entre todos estos, nos hemos concentrado principalmente en cuatro. En primer lugar, el MAC promueve objetivos generales basados en nociones paradójicas. Al no haber apenas margen para la intervención en el marco institucional, se refuerzan las relaciones de fuerza (asimétricas) existentes en el propio país. Los conceptos propuestos y su carácter polifónico, más que reforzar el diálogo entre políticas, legitiman con frecuencia las voces y representaciones hegemónicas.

En segundo lugar, se mantiene una orientación casi exclusivamente dirigida a la intervención sobre la oferta de mano de obra, contribuyendo a la difusión de un marco individualizante de representación de la cuestión social. Si en cuestiones como la empleabilidad y la activación, así como en la igualdad de oportunidades, la estrategia europea parece haber jugado un papel central, al menos en la orientación de debates públicos y discusiones políticas, su impacto ha sido muy limitado en otros aspectos como cambios organizacionales, políticas impositivas, calidad del trabajo y creación de empleo.

En tercer lugar, parece necesario reforzar la participación de otros agentes sociales y favorecer la cooperación entre los diversos actores implicados, ya que el proceso adolece de ser excesivamente jerárquico y burocrático, contribuyendo así a alimentar las acusaciones realizadas al “déficit democrático” del proceso europeizador.

Finalmente, predomina un énfasis excesivo en criterios de cantidad, en detrimento de criterios como la calidad del empleo y de las condiciones de vida. Debe reiterarse que, con carácter general, el Modelo Social Europeo atañe a ambas dimensiones relativas al crecimiento económico y a la cohesión social. En base a ello, la legitimidad de los procesos de cambio de las políticas sociales en la Unión Europea es dependiente del apoyo a un sistema axiológico que valora lo social en igual medida, cuando menos, que lo económico. O que, sencillamente, no los desagraja.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AER (2005), “The European Social Model must be grounded in diversity” <<http://www.a-e-r.org/en/news/2005/2005101301.html>> (consulta: 26 mayo 2008).
- Adnett, N. y Hardy, S. (2005), *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Alber, J. (2006), “The European Social Model and the United States”, *European Union Politics*, 7(3): 393-419.
- Alonso, L. E. (2007), *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Bajtín, M. (1979/2004), *Problemas de la poética de Dostoievski*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2001), *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEC (Commission of the European Communities) (1999), *Commission Communication: A concerted strategy for modernising social protection*. COM(99) 347 final.

- (varias fechas), *Joint Reports on Social protection and Social exclusion* <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/joint\\_reports\\_en.htm#2008#2008](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2008#2008)> (consulta: 29 mayo 2008)
- Cowles, M., Caporaso, J. y T. Risse eds. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Creel, J., Laurent, E. y Le Cacheux, J. (2005), “Delegation in inconsistency: The ‘Lisbon strategy’ Record as an Institutional Failure”, Documents de Travail de l’OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Economiques), Núm. 2005-07 <<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2005-07.pdf>> (consulta 29 mayo 2008).
- Crespo Suárez, E. y Serrano Pascual, A. (2007), “The paradoxes of the active subject in the discourse of the EU institutions”, en R. van Berkel and B. Valkenburg, eds. *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Dean, H. (2003), “Human rights and welfare rights Re-conceptualising dependency and responsibility”. Ponencia presentada en la “First Conference of the European Social Policy Research Network, Social Values, Social Policies”, Tilburg, 29-31 agosto, 2003.
- Esping-Andersen, G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (1993), “La macrosociología comparativa de los Estados del Bienestar”, en L. Moreno (ed.), *Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ETUC (2005), “What is the “European Social Model” or “Social Europe”?” <<http://www.etuc.org/a/111>> (consulta: 26 mayo 2008).
- EuroActiv (2005), “Hans Skov Christensen, director general of the Federation of Danish Industry” <<http://www.euractiv.com/en/socialeurope/hans-skov-christensen-director-general-federation-danish-industry/article-146400>> (consulta: 26 mayo 2008).
- Flora, P. (1993), “Los estados nacionales del bienestar y la integración europea”, en L. Moreno (ed.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC.
- Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Franssen, A. (2003), “Le sujet au coeur de la nouvelle question sociale”, *La revue nouvelle*, 17 (12): 10-50.
- Giddens, A. (2006), “Debating the Social Model. Thoughts and Suggestions”, en *The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe*. Londres: Policy Network.
- Guillén, A.M. y Palier, B. eds. (2004), *EU Enlargement, Europeanization and Social Policy*, *Journal of European Social Policy*, 10 (2) (monográfico).
- Jepsen, M. y Serrano Pascual, A. (2005), “The European Social Model: an exercise in deconstruction”, *Journal of European Social Policy* 15(3): 231-245.
- Lakoff, G. (2007), *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense.
- Moreno, L. (2003), “Europeanisation, meso-governments and safety nets”, *European Journal of Political Research*, 42(2): 185-199.

- (2007), “Europa social, bienestar en España y la ‘malla de seguridad’ en A. Espina (coord.), *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia Europea*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- (2008), “The Nordic Path of Spain’s Mediterranean Welfare”, Center for European Studies Working Paper Series, Harvard University, <[http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/CES\\_163.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/CES_163.pdf)> (consulta: 30 noviembre 2008).
- Moreno, L., Matsaganis, M., Ferrera, M. y Capucha, L. (2003), “¿Existe una ‘malla de seguridad’ en la Europa del Sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal”, *Revista Internacional de Sociología*, 36: 7-31.
- Moreno, L. y McEwen, N. (2005), “Exploring the territorial politics of welfare”, en N. McEwen y L. Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*. Nueva York: Routledge.
- Moreno, L. y Palier B. (2005), “The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms”, en P. Taylor-Gooby, ed., *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Moreno, L. y Ziglio E. (1992), “Evaluación y maximización de políticas sociales”, en L. Moreno y M. Pérez-Yruela, comps., *Política Social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Munchau, W. (2005), “Why social models are irrelevant”, *Financial Times* (23 de octubre de 2005).
- Palier, B. (2001), “Beyond retrenchment”, Center for European Studies Working Paper Series, Harvard University, <<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/palier.pdf>> (consulta: 30 noviembre 2008).
- Potůček, M. (2006), “Welfare State Transformations in Central and Eastern Europe”. Ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Política Social, “Regímenes de bienestar en transición”, 11 septiembre 2006, Universidad de Guadalajara (México).
- Salais, R. (2006) “Reforming the European Social Model and the politics of indicator: from the unemployment rate to the employment rate in the European Employment Strategy”, en M. Jepsen y A. Serrano Pascual, ed., *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Polity Press.
- Salais, R., Baverez, N. y Reynaud, B. (1986) *L’invention du chômage. Histoire et transformation d’une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. París: Preses Universitaires de France.
- Sapir, A. (2005), “Globalisation and the Reform of European Social Models”, Bruselas: Bruegel Policy Brief <[http://www.bruegel.org/doc\\_pdf\\_120](http://www.bruegel.org/doc_pdf_120)> (consulta: 26 mayo 2008).
- Shackleton, L. (2006), “The European Social Model: past its sell-by date”, Fundación Rafael del Pino, Madrid. <<http://www.fundacionrafaeldelpino.es/inicio.asp>> (consulta: 26 mayo 2008).
- Scharpf, F. (2002), “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, *Journal of Common Market Studies*, 40 (1): 649-669.
- Schram, S. (2000), “The medicalisation of welfare”, *Social Text* 62,18 (1): 81-107.
- Serrano Pascual, A., ed. (2004), *Are activation policies converging in Europe?* Bruselas: ETUI.

- 2008) “Is the Open Method of Coordination a Provider of Political Tools to Promote Gender Mainstreaming?”, en V. Beveridge y S. Velluti, *Gender and the Open Method of Coordination*, pp. 169-191, Hampshire: Ashgate.
- Serrano Pascual, A., Crespo, E. (2007), “The Government of Activation Policies by EU Institutions”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9/10): 376-387.
- Serrano Pascual, A. y Magnusson, L. (2007) (eds.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Bruselas: Peter Lang.
- Topalov, C. (1994), *La naissance du chômeur 1880-1910*. París: Albin Michel.
- Trubeck, D. y J. Mosher (2003), “New Governance, EU Employment Policy and the European Social Model”, en J. Zeitlin y D. Trubeck, eds., *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Oorschot, W. (2006), “Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare status”, *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23-42.
- Walters, W. y Haahr, J.H. (2005), *Governing Europe. Discourse, governmentality and European Integration*. Nueva York: Routledge.

# El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009)

Gregorio Rodríguez Cabrero

**Resumen:** *En este trabajo se considera, en primer lugar, el entorno del Modelo Social Europeo (MSE) de protección social a la situación de dependencia con una referencia sintética a los principales sistemas existentes y sus tendencias de desarrollo en la medida en que el nuevo sistema español de dependencia forma parte del mismo. En segundo lugar, se describe el sistema español de dependencia, que inicia su desarrollo en enero de 2007, así como sus pilares fundamentales. En tercer lugar, se hace una valoración tentativa del desarrollo de los pilares del sistema español como son: accesibilidad, sistema de prestaciones sociales, gobierno del sistema, financiación y calidad. Finalmente, se extraen algunas conclusiones sobre los problemas básicos del nuevo sistema de protección social que serán evaluados formalmente en 2010 de acuerdo con las previsiones de la ley de la dependencia.*

**Palabras clave:** *Autonomía, dependencia, coordinación, derecho subjetivo, financiación, Modelo Social Europeo, prestaciones sociales, SAAD.*

## 1. INTRODUCCIÓN

A finales de 2006, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, conocida como ley de la dependencia (también bajo el acrónimo de LAPAD). Dicha ley es fruto de un largo debate político y científico iniciado con el Plan Gerontológico Estatal de 1992 y que concluye con el Libro Blanco de la Dependencia (2005), encontrando en el Diálogo Social su apoyo fundamental (y cuyos jalones más relevantes son el Pacto de Toledo de 1995, el Acuerdo de Mejora de las Pensiones de 2001, renovación del Pacto de Toledo de octubre de 2003, y finalmente, el Acuerdo de diciembre de 2005 entre las organizaciones empresariales, sindicales y el gobierno). En este largo camino, el Defensor del Pueblo (2000) y el Consejo Económico Social, entre otras instituciones, contribuyeron al debate y a la posibilidad de la puesta en marcha de una nueva rama de protección social.

En las previsiones de la ley está la de afrontar una primera evaluación institucional en 2010, a los tres años de su desarrollo. La propia Administración General del Estado (a partir de ahora AGE) está haciendo valoraciones internas cuyo objetivo es corregir los desequilibrios de la aplicación del nuevo sistema de protección social, si bien no tienen un carácter público.

En este texto pretendemos hacer una aproximación valorativa al desarrollo de la ley de la dependencia sobre la base de que es aún prematura su evaluación exhaustiva (se precisa un recorrido medio-largo para valorar su alcance e impactos) y de que únicamente podemos hacer una valoración de la fase formativa de puesta en marcha de la misma. En efecto, el impacto que la ley y sus prestaciones sociales están teniendo en la calidad de vida cotidiana de las personas afectadas por alguna dependencia reconocida y en la de sus cuidadores y familiares requerirá tiempo y técnicas de análisis *ad hoc*. En este sentido, nuestra aproximación es formativa (problemas de desarrollo) e institucional (centrada sobre todo en el despliegue de los órganos, instrumentos y prestaciones de la ley). Por otra parte, la información de base que proporciona el nuevo sistema<sup>1</sup> no permite aún profundizar en indicadores estilizados en base a los cuales hacer una valoración con cierta profundidad.

Con el fin de que la valoración del desarrollo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia español (a partir de ahora SAAD) tenga un cierto fundamento riguroso parece necesario que abordemos la misma en tres pasos sucesivos: a) En primer lugar, describimos de manera sucinta el panorama institucional de los modelos europeos de dependencia o cuidados de larga duración (CLD) en el que se incardina el modelo español y al mismo tiempo señalamos cuáles son los vectores objeto de análisis y evaluación –acceso al sistema, calidad de las prestaciones y sostenibilidad financiera– que nos servirán de guía para la valoración del caso español. b) En segundo lugar, describimos los rasgos institucionales del modelo español de autonomía y dependencia, la ruptura relativa que supone con un pasado de protección asistencial y el tránsito hacia un modelo de cobertura universal articulado en torno a un sistema de cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CC.AA. a partir de ahora). c) Por último, analizamos el desarrollo del SAAD centrándonos en cinco aspectos: cobertura, prestaciones, financiación, gobierno y calidad e información, es decir, su desarrollo y las consecuencias no previstas o dificultades de su aplicación concreta, en cuanto ámbitos de evaluación exhaustiva en 2010 por parte de la AGE y de las CC.AA.

Este texto trata de confirmar el supuesto de partida o tesis de que los problemas de despliegue de la ley de la dependencia son la consecuencia interrelacionada de varios factores:

1. La construcción de un sistema protector nuevo a partir del previo, y aún existente, sistema de servicios sociales asistencial en el que se incardina, lo que

---

<sup>1</sup> Ver web del sistema de información del SAAD en Ministerio de Sanidad y Política Social, actualizada mensualmente.

provoca tensiones y ajustes entre culturas de protección social y modos de intervención social y administrativa diferentes.

2. La complejidad del modelo de gobierno del sistema en el que intervienen diferentes Administraciones, una de ellas puerta de entrada en el sistema, es decir, los Ayuntamientos que ocupan un lugar subordinado en el gobierno del sistema y en la financiación del mismo. En muchos sentidos, el nuevo sistema es una respuesta al fallo político de las CC.AA. que, después de veinticinco años de desarrollo de los servicios sociales autonómicos (en los que tienen competencia exclusiva, si bien no excluyente) y de dos generaciones de leyes de servicios sociales, han avanzado en escasa medida en la dirección de universalizar un conjunto de prestaciones sociales basadas en un derecho subjetivo. Por si ello fuera poco, el sistema protector español de autonomía y dependencia aumenta la complejidad del gobierno del SAAD al perseguir como uno de sus objetivos, además de la acción protectora de las situaciones de dependencia, el que las CC.AA. perfeccionen el sistema de servicios sociales existente, con lo que se ha creado una confusión conceptual e institucional entre la protección a la dependencia y el sistema de servicios sociales, de forma que el denominado “cuarto pilar del Estado de Bienestar” es interpretado indistintamente como sistema de protección social de la dependencia y como sistema de servicios sociales, siendo dos dimensiones de la realidad profundamente interrelacionadas pero claramente diferenciadas.
3. Un sistema de prestación de servicios en el que el grueso de la provisión está en manos del sector privado (mercantil y no lucrativo), brazo instrumental del sector público, que se integra en una “red de utilización pública que integra centros y servicios, públicos y privados”. Si tenemos en cuenta que el 85 por ciento de la población ocupada asalariada en servicios sociales trabaja en centros y servicios privados (en su gran mayoría concertados), ello añade problemas de coordinación, acreditación de centros y de control de la calidad asistencial (y dentro de este la calidad del empleo y la formación profesional).
4. En cuarto lugar, la importancia central de un sistema de financiación singular que se nutre de fuentes diferentes, una de ellas el copago (no existente en el sistema sanitario, excepto el *ticket* moderador del consumo farmacéutico para la población menor de 65 años) y que plantea dos problemas a los que haremos referencia: el coste del sistema y los distintos niveles de financiación en los que el Estado garantiza el coste de un mínimo garantizado quedando el resto del coste a cargo de las CC.AA. (y dentro de este la gestión del copago).
5. Finalmente, y con carácter general, esta última rama de protección social forma parte de un movimiento general en los Estados de Bienestar de la Unión Europea (UE a partir de ahora) en los que el desarrollo de la protección social se pretende que sea compatible con la sostenibilidad financiera

del Estado y, sobre todo, con los procesos de modernización económica y ajuste de la economía europea a la economía global, todo lo cual implica formas de intervención pública con nuevas combinaciones de la responsabilidad pública y de la responsabilidad individual y familiar.

## 2. EL MODELO SOCIAL EUROPEO COMO CONTEXTO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA

En este epígrafe abordamos dos aspectos concretos que constituyen el marco de referencia (MSE) para el análisis y comprensión del modelo español de autonomía y dependencia: el panorama institucional de modelos europeos de CLD y algunas de las tendencias de cambio en su desarrollo actual.

### a) Panorámica general de los modelos de protección social a la dependencia

El SAAD debe comprenderse en el contexto europeo de los debates y desarrollos en protección social de los llamados cuidados de larga duración o atención a la dependencia. En este sentido es preciso destacar, en primer lugar, la diversidad de modelos de protección social en este ámbito que se corresponde con sendas históricas e institucionales diferentes en el desarrollo del Estado de Bienestar. Pero también los factores de convergencia relativa como consecuencia de cambios sociales, avances en el conocimiento y prácticas institucionales compartidas en materia de protección social que se difunden en el seno de la UE. Es decir, destacaremos tanto la *diversidad* de modelos como las líneas de *convergencia* que la UE promueve bajo el llamado método abierto de coordinación (MAC).

La extensión de la acción protectora en CLD en los países de la UE es consecuencia del desbordamiento de la carga de cuidados de la familia tradicional y, en concreto, de las limitaciones que afronta la mujer trabajadora para ejercer su papel social tradicional de cuidado de las personas mayores en situación de dependencia si bien ello supone al mismo tiempo un cambio en profundidad en la estructura social del sistema de cuidados informales en el seno de los hogares. Si a ello unimos el envejecimiento de la población y, sobre todo, el incremento de la población mayor de 80 años, como consecuencia de una mayor esperanza de vida, la consecuencia es que la presión social que supone el riesgo de dependencia se ve abocada a cambios y reformas sociales por tres vías no excluyentes entre sí, incluso combinadas en la mayoría de los modelos: mediante una reestructuración en profundidad del papel histórico de la familia cuidadora (basado hasta ahora en el trabajo femenino y en una muy lenta incorporación del varón al trabajo informal de los cuidados), mediante la individualización del riesgo y, finalmente, mediante la socialización del riesgo de dependencia a través de fórmulas de seguro público o cobertura pública universal combinadas en mayor o menor medida con responsabilidades de personas afectadas por dependencia y sus cuidadores.

La tendencia general de reforma social en CLD en la UE nos indica la construcción de un modelo tentativo de cobertura pública universal del riesgo con participación de la familia y de la persona afectada. Es decir, en el caso del MSE los diferentes países, y en conjunto, están transitando desde hace algo más de veinte años desde modelos de protección asistencial (para personas sin recursos) a la vez que basados en el trabajo informal de cuidados de las mujeres, a modelos de intervención pública en los que se socializa el riesgo, si bien de manera no exhaustiva y bajo fórmulas mixtas en la medida en que la persona afectada asume una parte del coste (mediante el copago) y la familia o entorno familiar sigue siendo una parte estratégica del sistema de cuidados informales. En realidad, y quizás con la excepción parcial y matizada del modelo nórdico, los sistemas continentales de CLD y el propio sistema español puesto en marcha, caminan en la dirección de un modelo de socialización del riesgo que en la práctica es un modo de protección social que sigue apoyándose de manera muy importante en la familia cuidadora (es el caso de los modelos alemán y español). La familia en estos modelos no desaparece, dadas las preferencias por los cuidados personales en el seno de los núcleos familiares, sino que es apoyada y, excepcionalmente, sustituida por un sistema público que combina los cuidados institucionales con los informales.

Consolidado en el modelo nórdico la extensión protectora del Estado de Bienestar hacia los CLD durante el periodo aproximado de 1970-1990 y ampliado en el modelo continental o de Seguridad Social en los países centroeuropeos, la acción protectora se ha ampliado al Sur de Europa, siendo España el primer país del llamado modelo mediterráneo de régimen de bienestar (Ferrera, 1996; Moreno, 2001) en socializar el riesgo en base a un sistema de cobertura universal, prestaciones mixtas, descentralizado en cuanto a planificación y gestión y con un elevado nivel de provisión privada de servicios.

Las recomendaciones de la Comisión Europea en la materia en 2003 y los *Joint Report* sobre protección social y exclusión que se publican desde 2005 han contribuido a consolidar lo que podría llamarse como MSE de protección social a la dependencia basado en recomendaciones de desarrollo de tres principios: universalización del sistema de pensiones, sanidad y cuidados de larga duración, calidad de los servicios y sostenibilidad financiera.

En el Cuadro 1 reflejamos de manera muy esquemática los rasgos diferenciales de los distintos modelos protectores. Su común denominador, la base social que presiona en favor de una respuesta por parte de las políticas públicas, es la confluencia en el tiempo de nuevos factores de demanda social o riesgos sociales ligados a la tendencia generalizada al envejecimiento extensivo e intensivo de las poblaciones europeas (como consecuencia del éxito en el bienestar relativo) y la aparición de nuevas discapacidades que provocan diferentes grados y niveles de dependencia (demencias cognitivas, como el Alzheimer, la extensión de la enfermedad mental, accidentes laborales y de carretera, por mencionar algunas de las más importantes), junto con una crisis o déficit de la estructura social de cuidados informales. El impacto

más extenso e intenso de las situaciones de dependencia tiene lugar en la población mayor de 65 años que supone tres cuartas partes de la población dependiente; más aún, casi la mitad de la población en riesgo de dependencia se encuentra en la población mayor de 80 años, de la que tres cuartas partes son mujeres. La mayor o menor intensidad de estos cambios en el contexto de distintas tradiciones institucionales de protección social, junto a factores que promueven la protección social como son la movilización de los colectivos afectados y el diálogo social, nos dan como resultado distintos modelos.

En el modelo social europeo podemos diferenciar de manera sucinta cuatro modelos considerando los 15 países previos a la ampliación de la UE en 2004, sin entrar aquí en el análisis pormenorizado de cada modelo<sup>2</sup>. Por una parte, el modelo asistencial anglosajón de tipo asistencial que centra su protección en las personas sin recursos, si bien la oferta de servicios sociales es accesible mediante copago a las personas con recursos. La familia y la responsabilidad individual tienen un papel relativamente importante en el marco de un modelo municipal de servicios sociales al que es relativamente ajena la Administración Central. Por su parte, el modelo nórdico no existe como sistema diferenciado de protección social sino que es una extensión institucional del sistema tradicional de servicios sociales al que puede acceder toda la población que precise de cuidados personales y/o instrumentales; en este sistema la gestión es municipal y la financiación es mixta, con elevado compromiso financiero por parte del Estado. El llamado modelo continental ha generado en el seno de la Seguridad Social una nueva rama de acción protectora, financiada con cotizaciones e impuestos, si bien la gestión de los servicios se enmarca en general en el ámbito del sistema de servicios sociales; se trata de un modelo descentralizado y con una responsabilidad familiar elevada. Por último, el modelo mediterráneo, con una amplia diversidad en su seno, pero caracterizado por una protección asistencial de limitada cobertura y baja intensidad protectora que tiene en la familia su columna vertebral en la atención a personas en situación de dependencia. De los países del modelo mediterráneo únicamente España ha salido de la órbita asistencial tradicional para integrarse plenamente como modelo de cobertura universal en la senda del modelo nórdico (pero con menor peso del Estado), si bien la Seguridad Social tiene una presencia importante en los complementos de ayuda de terceras personas de tipo contributivo y asistencial.

La protección social de la dependencia forma parte de la agenda de la política social en la mayoría de los países miembros de la UE que se han visto obligados a dar respuesta al nuevo riesgo con políticas de desarrollo de nuevos derechos y ampliación del gasto social en un contexto de reestructuración y contención del Estado de Bienestar, todo lo cual ha generado nuevas formas de provisión en las que el reparto del coste del mismo adopta distintas fórmulas mixtas.

<sup>2</sup> Un análisis en detalle de la estructura de protección social de los 27 países miembros agrupados en regímenes de bienestar se encuentra en Rodríguez Cabrero (2007b).

CUADRO 1

*Rasgos generales de los modelos europeos de cuidados de larga duración*

	<b>Modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda)</b>	<b>Modelo continental (Alemania, Francia, Austria, Holanda, Luxemburgo, Bélgica)</b>	<b>Modelo nórdico (Suecia, Finlandia, Dinamarca)</b>	<b>Modelo mediterráneo (España, Italia, Portugal)</b>
Derecho social a la protección social de la dependencia	Derecho mixto: universal en atención sanitaria y protección asistencial en servicios sociales	Derecho subjetivo universal con dos niveles: contributivo y no contributivo	Derecho subjetivo universal	Derecho mixto: universal en atención sanitaria; asistencial en servicios sociales
Financiación	Impuestos y copago en servicios sociales para los que exceden un nivel de renta	Cotizaciones en el nivel contributivo; impuestos en el nivel no contributivo; copago en la prestación de servicios	Impuestos generales y locales; copago	Impuestos generales, cotizaciones y copago para los que exceden un nivel de renta
Prestaciones sociales	Servicios y ayudas monetarias. Ayudas técnicas	Servicios y prestaciones monetarias topadas. Ayudas técnicas	Servicios sociales y ayudas técnicas	Prestaciones monetarias, servicios asociales y ayudas técnicas
Responsabilidad de organización y gestión	Municipal	Seguridad Social, Regiones y Municipios	Municipal	Regional y Municipal
Provisión de servicios según importancia	Empresas, ONG y ayuntamientos	ONG y empresas, papel residual de ayuntamientos en modelo alemán	Ayuntamientos y creciente importancia de empresa privada	Ayuntamientos, ONG y creciente importancia de empresas
Políticas de apoyo al cuidado informal	Apoyo limitado al cuidador y elevada responsabilidad individual	Amplio apoyo al cuidador informal	Apoya y sustituye a la familia cuidadora	Limitado apoyo al cuidador informal
Situación actual de los modelos	Debate político sobre la oportunidad de la universalización de la protección social de la dependencia	Reformas en Alemania en 2007 para lograr nuevos equilibrios institucionales y financieros del modelo. Reformas previstas en Holanda	Incremento de la prestación de servicios por parte de las empresas privadas en Suecia y, en general, en los países nórdicos	Ley de la dependencia en España. Libro Blanco de la dependencia en Italia

Fuente: Elaboración propia.

Dicho de otra manera, el desarrollo de los sistemas de atención a la dependencia opera en un contexto de reestructuración profunda de los Estados de Bienestar en los que la acción protectora pública tiende a profundizar la responsabilidad individual en el riesgo, a la vez que se diseñan sistemas complejos para su gestión entre los diferentes niveles de gobierno de los Estados de Bienestar. De este contexto dan cuenta los informes europeos sobre cuidados de larga duración (Consejo y Comisión Europeos, 2003; Pacolet, 2006; Pavolini y Ranci, 2008), así como análisis de mayor alcance territorial (OCDE, 2005). Dichos informes centran el análisis en torno a tres problemas básicos que también se abordaron en el caso español en la fase previa a la Ley (Libro Blanco de la Dependencia, 2005): la accesibilidad al sistema protector que se define como universal basada en el reconocimiento de la situación de dependencia; la calidad de la atención o modos de combinación de prestaciones económicas y técnicas con especial preferencia a la atención a la persona en su propio entorno, la llamada atención comunitaria; y, finalmente, la sostenibilidad financiera del sistema protector con fórmulas de racionamiento o topes en las prestaciones sociales.

## **b) Tendencias europeas comunes en la provisión de los cuidados de larga duración**

Como señalábamos antes, la extensión de la acción protectora de los Estados de Bienestar de la UE tiene lugar en un contexto de contención del gasto social y de desplazamiento parcial hacia los ciudadanos del coste de los nuevos riesgos así como nuevas formas de responsabilidad compartida en el seno del sector público y de producción privada de servicios. En esta línea, es preciso destacar algunas tendencias de cambio de las que, como luego veremos, también participa el modelo español<sup>3</sup>.

En primer lugar, se ha abierto paso en el ámbito de la UE la centralidad de la protección social a la dependencia como un derecho social que amplía y refuerza la trama de los derechos sociales tradicionales en educación, sanidad y garantía de rentas. El acceso a este derecho se realiza en base a una valoración técnica o baremo que combina en distinta medida la situación social y sanitaria de la persona en relación con las actividades básicas de la vida diaria. Lo que el baremo valora es la necesidad de apoyos para realizar actos personales de la vida diaria y, en su caso, instrumentales, mediante escalas de medidas que agregan a las personas valoradas en grados y niveles; normalmente en tres grados de dependencia que van de la mayor gravedad a la dependencia moderada pasando por un nivel intermedio o de dependencia severa. La valoración da lugar a un posible reconocimiento del derecho a la protección y, con ello, a un paquete de prestaciones económicas y/o sociales. En este sentido, por ejemplo, la valoración del sistema español se sitúa en la tradición de los modelos centroeuropeos que, como el alemán, clasifican a la población en situación de dependencia en tres grados.

3 Para el caso general de los servicios sociales en la UE, ver Sotelo (2007).

En general, las prestaciones de dependencia son de servicios, particularmente en los grados más elevados de dependencia en los que la persona necesita de apoyos institucionales (residencias, centros de día y de noche) y ayudas técnicas (personales y en el hogar). En este punto se han producido tres cambios relevantes en la materialización de las prestaciones sociales:

a) Por una parte, se ha abierto paso la libertad de elección de la persona afectada o de su tutor legal de forma que esta pueda, junto con los profesionales de la atención, elegir el modo más efectivo de mejorar su bienestar. La óptima combinación de la libertad de elección en relación con los recursos disponibles y la valoración profesional no siempre es un ejercicio sencillo y ello da lugar a negociaciones para plasmar el plan o programa de cuidados personales. En todo caso, la asignación de un paquete de prestaciones sin consulta a la persona afectada es una práctica de intervención social en retroceso; la presencia de personas afectadas de clase media y la cultura de consumo han favorecido esta transición desde un modelo de relativa imposición de las prestaciones a otro compartido en el que la persona afectada elige y, también, financia una parte del coste en relación con sus recursos económicos, teniendo en cuenta obviamente la oferta de servicios existentes.

b) Otro cambio tiene que ver con la consolidación de un modelo de atención preferentemente comunitario, en el domicilio, mientras ello es posible y su coste sea inferior al de la institucionalización. Este modelo, si bien requiere de una oferta amplia de servicios (como el servicio de ayuda a domicilio), también precisa de cuidados no profesionales en el hogar. Ello se traduce en una cierta tendencia en los modelos europeos en dar prioridad a la prestación económica, respecto de los servicios, que la persona utiliza para remunerar una parte del coste del cuidador no profesional, sea o no familiar.

c) Finalmente, en lo que se refiere a la prestación de servicios, se ha impuesto un modelo de provisión privada, mercantil y no lucrativo, en el que el sector privado es un brazo instrumental del sector público que se descarga de estructura y reduce costes de gestión. Este nuevo modelo ha abierto un debate sobre la calidad de los servicios, la acreditación de centros y la profesionalidad y calidad del empleo que, en el caso de España, se caracteriza por tasas de precariedad superiores al del conjunto de la población ocupada. Ello ha supuesto la creación de los llamados mercados sociales (Ranzi y Pavollini, 2006) con un empleo privado que ha sustituido en la práctica al del sector público (85 por cien del total de la población asalariada ocupada en el caso español en marzo de 2009).

La financiación de los CLD se caracteriza en el modelo europeo por tres rasgos: por la garantía pública de un conjunto de prestaciones básicas o mínimo protector, que varía entre países; por el reparto entre las distintas Administraciones Públicas del coste de las prestaciones (que viene a cubrir en torno al ochenta por ciento del coste total); finalmente, por la presencia en todos los modelos del copago de la persona en situación de dependencia cuyo monto depende de la renta y el patrimonio, estando

exentos los que tienen recursos por debajo de un mínimo prefijado. Las fuentes de financiación pública son variables y suelen basarse únicamente en impuestos generales (modelo nórdico), en cotizaciones sociales e impuestos (modelo continental) o en impuestos y cotizaciones (modelo español). En algunos casos se computa un día de trabajo (Alemania) o se aplica algún canon finalista (Luxemburgo). El papel de redistribución del Estado no siempre es una realidad ya que existe una tendencia a la transferencia del coste hacia los niveles del mesogobierno y los ayuntamientos. Ello provoca, como consecuencia, desequilibrios territoriales en la oferta de servicios y prestaciones cuya corrección no siempre está garantizada.

Finalmente, indicar que los modelos europeos de protección social a la dependencia son modelos descentralizados en los que los mesogobiernos ocupan un lugar central en cuanto a planificación y gestión, si bien en el modelo nórdico el peso de la autoridad local es mucho más elevado en comparación con el resto de los modelos. Ello obliga a desarrollar formas de cooperación y de gobierno complejas que generan no pocos conflictos de competencias y de rivalidad institucional. Este problema de coordinación se extiende también al ámbito funcional (relación entre el sector público y el sector privado proveedor) y al ámbito estructural (la coordinación entre servicios sociales y sanitarios), dando lugar a diferentes y complejas formas de coordinación y cooperación.

En suma, los modelos europeos de CLD son universales pero contenidos en el gasto y mixtos en cuanto a la provisión; se basan en el principio del derecho subjetivo, pero el coste de la materialización del riesgo se reparte en el seno del sector público y entre este y la persona afectada; son sistemas muy descentralizados pero tienen que asumir costes elevados de coordinación interna y en relación con otros sistemas sociales como el sanitario. Como veremos a continuación, el sistema español de autonomía y dependencia participa de todos estos rasgos señalados.

### 3. LOS PILARES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA

En el Cuadro 2 hemos definido el SAAD como un sistema de cinco pilares<sup>4</sup>, cuya consideración nos servirá de guía para la aproximación valorativa que hacemos en el epígrafe tercero de este trabajo.

Como decíamos antes, el SAAD es una respuesta a un riesgo social ya existente pero ampliado por los cambios sociales (Casado, 2006), el envejecimiento de la población y nuevas formas de discapacidad (Palacios Ramos y Esparza, 2006). El modelo español se basa en un conjunto de principios explícitos que lo definen como un sistema público, de acceso universal, de atención integral e integrada, transversal, de atención personalizada, accesible para todos en condiciones de igualdad en todo el territorio y basado en la participación de las personas afectadas, sus familias y quienes les representen.

---

<sup>4</sup> Un análisis previo del sistema español puede se encuentra en Rodríguez Cabrero (2007a y 2007b).

CUADRO 2

Niveles de protección, Sistema de prestaciones y Apoyo a la Autonomía, Financiación, Órganos Consultivos y Sistema de Calidad, Información y Formación y Dependencia de la Ley 39/2006

Niveles de protección (art. 7)	Sistema de prestaciones (Capítulo II)	Financiación del sistema (Capítulo V)	Órganos de gobierno y consultivos	Calidad, información y formación
1. Protección mínima garantizada por la AGE	1. Servicios sociales según catálogo (art. 15)	1. Impuestos generales de la AGE y CC.AA. (art. 32). También Disposición Adicional Primera (compromiso de la AGE entre el 1/172007 y el 31/12/2015)	1. Gobierno del SAAD: Consejo Territorial como instrumento de cooperación entre la AGE y las CC.AA. que fija el baremo, la intensidad protectora, la cuantía de las prestaciones, planes conjuntos y evaluación. Podrán participar los entes locales (arts. 8 y 12)	1. Criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del SAAD por el Consejo Territorial (art. 34)
2. Protección conveniada entre la AGE y las CC.AA.	2. Prestación económica vinculada a un servicio (art. 17)	2. Copago en función de capacidad económica del beneficiario (art. 33) diferenciando servicios asistenciales y de manutención y hoteleros	1. Órganos Consultivos: a) Comité Consultivo mixto por AGE, CC.AA., Entes Locales y organizaciones sindicales y empresariales b) A otro nivel: Consejo Estatal de Personas Mayores, Consejo Nacional para la Discapacidad y Consejo Estatal de ONG de Acción Social	2. Sistema de información del SAAD (art. 37)
3. Protección adicional libre por parte de las CC.AA.	3. Prestación económica excepcional para cuidadores no profesionales (art. 18)	3. Fiscalidad de instrumentos privados para facilitar la financiación de los servicios (Disposición Adicional Séptima)		3. Formación y cualificación de profesionales y cuidadores (art. 36)
	4. Prestación económica de asistencia personal (art. 19)			

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 39/2006.

Estos principios se desarrollan en un modelo con cinco pilares de los que el primero (acceso y niveles de protección) es el núcleo fundamental y el resto son instrumentales (sistema de prestaciones, financiación, sistema de gobierno y desarrollo de la calidad, formación e información). De manera sintética, y remitiéndonos al mencionado Cuadro 2, caracterizamos a continuación dichos pilares en la medida en que serán objeto de consideración posteriormente.

a) El acceso al SAAD se basa en el derecho social subjetivo a la acción protectora que garantiza una protección mínima materializada en un conjunto de prestaciones sociales, económicas y servicios. El acceso al SAAD tiene lugar mediante un proceso relativamente complejo solicitado por la persona afectada o su tutor y que se descompone en tres fases: valoración de la situación de dependencia, reconocimiento de la misma y definición del programa individual de atención (llamado PIA). Bajo este modelo, la persona en situación de dependencia y con un PIA puede materializar las prestaciones acordadas, cuya garantía mínima está asegurada por la AGE y de manera complementaria y en la misma cantidad al menos por las CC.AA., que pueden de manera adicional completar la acción protectora implicando a la persona afectada mediante el copago. Por tanto, el acceso es universal pero condicionado a la valoración previa de entrada y a la definición de un programa individual de atención. Estos tres niveles de protección: mínimo garantizado por la AGE, nivel conveniado entre esta y cada CC.AA. y el adicional libre por cada CC.AA. son expresión del modelo competencial acordado al que luego haremos referencia.

b) El reconocimiento del derecho a la acción protectora se materializa en un conjunto de prestaciones económicas y en servicios, que se integran y gestionan en el sistema de servicios sociales (Rodríguez Rodríguez, 2006) como una red pública en la que participa la iniciativa privada. Son rasgos de este sistema de prestaciones los siguientes: la centralidad de la prestación en servicios y la excepcionalidad de la prestación económica al cuidador no profesional; la participación activa de la iniciativa privada en la que se tiene en cuenta de “manera especial” al tercer sector social en reconocimiento a su actividad tradicional solidaria con los colectivos en situación de dependencia, si bien concurre con la empresa mercantil en la prestación de servicios; por otra parte, el SAAD contempla tanto los servicios de atención (las acciones de prevención y ayudas técnicas, por ejemplo) como prestaciones sociales del sistema; se define un catálogo de servicios cerrado para personas en situación de dependencia diferenciando las personas con discapacidad; finalmente, el sistema crea una nueva modalidad de prestación que es la prestación económica del asistente personal y da carta de naturaleza a la prestación económica vinculada al servicio, cuando este no existe en la red pública, que no es sino una forma específica del llamado cheque-servicio.

El SAAD no contempla las prestaciones sociosanitarias entendiendo que son competencia del ámbito sanitario de las CC.AA. Si tenemos en cuenta el carácter sociosanitario de una parte importante de las situaciones de dependencia, esta ausencia supone, como señalaremos, un fallo institucional que, además, se ve agravada por

la desaparición de las prestaciones sociosanitarias del catálogo de prestaciones sanitarias de 2006 (RD 1030/2006), cuyo desarrollo estaba previsto en la ley de cohesión y calidad del sistema sanitario de 2003 (Ruipérez Cantera, 2006).

c) El tercer pilar se concreta en el reparto de competencias entre la AGE y las CC.AA. y el gobierno del sistema tanto en su dimensión operativa como consultiva. El SAAD es un sistema de protección social complejo que deviene de un reparto de competencias sui géneris. En efecto, el sistema español pudo haber elegido la vía de la Seguridad Social (art. 41 y art. 149.1.17 de la Constitución Española) como fórmula competencial a través de una ley básica. Dicha fórmula, prevista inicialmente en el Libro Blanco de la Dependencia, en línea con el modelo alemán de CLD, fue descartada por razones no explicitadas pero que tienen que ver con temores a la sobrecarga del sistema de Seguridad Social con una nueva prestación. La incardinación en el régimen de la Seguridad Social del nuevo sistema implicaba que la competencia, financiación y gobierno del SAAD quedaran a reserva de cualquier polémica competencial sin que ello supusiera, por otra parte, merma alguna para la gestión de los servicios sociales por parte de las CC.AA. con competencia exclusiva en la materia, siguiendo la estela del sistema de prestaciones no contributivas (Ley 26/1990). Ese era el reparto competencial inicialmente posible y en, cierto modo, previsto. En el mismo sentido, la financiación se hubiera basado en cotizaciones por parte de la población activa, mediante una fracción de cuota, y en impuestos para el caso de los incapacitados para el trabajo y enfermos. No haber optado por esta vía no significa que la Seguridad Social no tenga competencia en esta materia (el mejor ejemplo son las prestaciones de ayuda de tercera persona), ni que el nuevo sistema cierre su desarrollo en esta rama y, desde luego, que no pueda contribuir financieramente al desarrollo del SAAD.

La otra alternativa era dejar el SAAD en manos de las CC.AA., que lo desarrollaría a partir de sus leyes de servicios sociales con lo que se generarían tantos modelos de SAAD como sistemas de servicios sociales existentes (vía del art. 148.1.20 de la CE). De hecho todas las CC.AA., antes de la ley 39/2006, tenían desarrollados en mayor o menor medida prestaciones y programas de atención a la dependencia en el campo de los servicios sociales que se han integrado con las nuevas prestaciones de dependencia en un proceso aún no concluido.

Con el fin de hacer compatibles las competencias exclusivas de las CC.AA. en materia de servicios sociales y la garantía de igualdad en todo el territorio del Estado se ha adoptado un sistema de competencias basado en el principio de “cooperación entre Administraciones” en el ejercicio de sus respectivas competencias. De este modo, la LAPAD no es una ley básica, pues el Estado no reclama competencia alguna exclusiva en la materia, que tiene que compartir con las CC.AA., pero tampoco queda subordinado a estas en la medida en que apela a su competencia de regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos que limiten la diversidad existente en el conjunto del Estado. Esto abre una fórmula de gobierno necesariamente cooperativo basado en competencias compartidas y en el

principio de la lealtad institucional. Se trata de un equilibrio que puede generar cierta inestabilidad institucional en la fase de despegue, como así ha sucedido parcialmente, o una forma federalismo social *sui generis* que obliga a pactar el desarrollo concreto de cada una de las piezas centrales del nuevo sistema. De este modo, este sistema de cooperación tiene como efecto la construcción de un sistema de coordinación de competencias y políticas que siempre es negociado. Esto no es nuevo, ya que en la práctica el propio sistema sanitario transferido a las CC.AA., incluso con una ley general, es objeto de negociación permanente y de formas de coordinación no imperativa.

Este nuevo sistema tiene como fórmula de gobierno del SAAD el Consejo Territorial, en el que la AGE y las CC.AA. cogobiernan el sistema protector. En él pueden participar los entes locales, si bien su capacidad decisoria en el mismo es en la práctica inexistente ya que están subordinados a las CC.AA., que son las que tienen competencias en la materia.

Este sistema contempla la participación no decisoria sino consultiva de órganos de tipo mixto –Comité Consultivo Mixto (AGE, CC.AA., Entes Locales; sindicatos; y organizaciones empresariales, órgano tripartito y paritario de 36 miembros)–, o del ámbito de las entidades de acción social (consejos estatales de personas mayores, de personas con discapacidad y de ONG de acción social), que contribuyen a la creación de un sistema de gobernanza que apoye el desarrollo del nuevo derecho social.

En definitiva, el SAAD no es simplemente la gestión de un conjunto de prestaciones sociales que materializan el nuevo derecho social, sino una nueva fórmula de hacer política social apoyada en la cooperación de distintos niveles de gobierno y en la participación ampliada de organizaciones públicas y privadas en la gobernanza del SAAD. Sus funciones son variadas y tienen como fin general el perfeccionamiento del SAAD mediante iniciativas, moderación no formal de conflictos, apoyo a las políticas de redistribución y equilibrio territorial, papel de moderación y articulación, entre otras. Es una de las primeras leyes en las que al mismo tiempo intervienen el diálogo social y las entidades sociales en el ámbito consultivo.

d) El cuarto pilar del sistema es la financiación, pilar fundamental no solo en el puesta en marcha sino a largo plazo ya que se trata de garantizar la sostenibilidad del mismo sin merma de la universalización y de una intensidad protectora basada en la calidad asistencial. Los trabajos sobre este pilar no abundan, siendo excepción por su rigor los de Julia Montserrat (2005, 2008). La propia ley, en su preámbulo, afirma que la financiación será “estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante corresponsabilidad de las Administraciones Públicas” y, en todo caso, “la AGE garantizará la financiación a las CC.AA. para el desarrollo del nivel mínimo de protección”. La garantía del derecho está en el nivel mínimo en el que concurren la AGE y las CC.AA. con una aportación similar, siendo el resto del coste asumido por las CC.AA. y el Estado mediante convenio anual, por las propias CC.AA. en la parte adicional o complementaria y por los usuarios mediante el copago.

En un contexto de crisis económica como el actual, las tensiones financieras del desarrollo de la ley, que se inicia de manera práctica en el verano de 2007, han saltado a la luz siendo objeto de debate tanto el coste real del sistema como la aportación financiera de cada nivel de gobierno, incluido el ámbito local, y los usuarios. La infraestimación de la población dependiente del grado III, el de mayor gravedad, y sus implicaciones financieras han agudizado dicho debate de forma que en la actualidad las preguntas a responder son: ¿cuál es el coste del SAAD? ¿cómo se reparte la financiación de dicho coste? ¿cuáles son los criterios del copago y cómo se aplican en las CC.AA.? La complejidad que entraña la respuesta a tales preguntas desborda los objetivos de este trabajo de aproximación, si bien trataremos de dar una respuesta global a las mismas.

e) El último pilar es el relacionado con la calidad, la formación y la información. De la importancia de este pilar da cuenta el complejo desarrollo del sistema de información y estadística del SAAD que, si bien es gestionado por la AGE, depende de los sistemas de información y aplicaciones informáticas de las CC.AA. La dimensión de la información, extensión y calidad de la misma, se ha revelado en el desarrollo del SAAD como un aspecto fundamental y objeto de polémica al ser un sistema con distintas fuentes de información y aplicaciones informáticas que alimentan el sistema central y con una gestión de la información sometida a ritmos de tiempo distintos y diferentes controles de calidad. El déficit en este campo o fallo público es de elevada importancia ya que de su buen funcionamiento depende no solo la información al ciudadano sino también la planificación, la gestión y la investigación.

En el mismo sentido, la calidad se constituye en elemento central del SAAD y se concreta en la acreditación de centros y servicios y en la formación de profesionales en un sector muy intensivo en mano de obra y donde la calidad asistencial depende en no escasa medida de la calidad del empleo.

#### 4. APROXIMACIÓN A UNA VALORACIÓN DEL DESARROLLO DEL SAAD

La ley de la dependencia contempla la evaluación del SAAD a dos niveles: el primero se refiere a que las CC.AA. tienen entre sus funciones la de evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio (art. 11); el segundo, de carácter general, viene contemplado en la disposición adicional 1.<sup>ª</sup>3 al señalar que una vez transcurridos los tres primeros años de la aplicación progresiva de la ley (es decir, después de haber desplegado la cobertura de los grados III, dependencia grave, y II, dependencia severa, el Consejo Territorial realizará una evaluación de los resultados de las mismas con propuestas, en su caso, de modificación del Sistema implantado. Esto supone que la evaluación será realizada en 2010 en base a la experiencia de tres años de aplicación del SAAD (periodo 2007-2009).

En nuestro caso, pretendemos hacer una valoración tentativa y aproximada, basada en fuentes secundarias, del desarrollo de los pilares del SAAD destacando qué

desarrollos han tenido lugar hasta la actualidad, qué problemas se han generado en dicho desarrollo y, por último, qué ámbitos de evaluación son necesarios abordar. Se trata por tanto más de un mapa inicial de valoración del SAAD que de un exhaustivo análisis que en la actualidad aún no es posible tanto por la escasez de fuentes de información (Directores de Servicios), como por el hecho de que el SAAD se encuentra en su primera fase de desarrollo y sometida a un intensa presencia de los actores institucionales que juegan un papel central en la aplicación de la ley (Marbán, 2009). Dicho mapa de valoración lo hemos reflejado de manera sintética en el Cuadro 3, con el fin de que el lector disponga de una panorámica general del desarrollo y principales problemas del SAAD.

### a) La entrada en el sistema y la materialización del derecho subjetivo

El acceso o entrada al SAAD supone, una vez ha tenido lugar la solicitud de la persona afectada o de su representante, la aplicación de un baremo de valoración con validez en todo el territorio del Estado; dicho baremo es aplicado por equipos profesionales ya formados o creados al efecto en el seno de un sistema de servicios sociales ya existente. Es preciso recordar que la valoración la hacen las CC.AA. con sus equipos de valoración y estilos propios profesionales, cuya composición no es igual en todas las CC.AA. Ello induce a pensar que si bien los equipos de valoración utilizan un único instrumento de medida, las tradiciones de cada CC.AA. pueden modular la formación de los equipos y los *modus operandi*, con lo que se pueden generar ciertas distorsiones en los resultados finales como, por ejemplo, la tendencia relativa a la concentración de las personas valoradas en el grado III dentro del nivel II, el de máxima gravedad, produciendo una suerte de pirámide invertida no prevista, tal como refleja la estadística mensual del SISAAD; diferencias en el ritmo y volumen de población en situación de dependencia reconocida que entra el sistema según CC.AA., o una cierta diversidad en los plazos de valoración.

Un segundo factor de valoración es la definición del programa de atención individual o PIA, que materializa el derecho subjetivo mediante un paquete de prestaciones sociales. La valoración de este segundo paso de acceso al sistema plantea no escasos problemas que tienen que ver con la oferta disponible de servicios (si la oferta no es suficiente no queda otra alternativa que la prestación económica), con el peso real de la libertad de elección de la persona afectada, con la existencia de equipos de diseño idénticos o diferentes a los que hacen la valoración y con los sesgos que introduce la propia estructura profesional existente.

En este sentido, los elementos a evaluar en 2010 vienen condicionados por los desarrollos señalados, tanto en lo que se refiere a los resultados de la población valorada con dictamen (que conlleva una reestimación de la población reconocida mediante dictamen del grado III que se ha duplicado en relación a la población prevista: de una previsión de población para el grado III en 2007 de 205.915 personas se ha pasado a un volumen de población del mismo grado con dictamen de dependencia

de 389.722 personas en junio de 2009), como en lo que se refiere al sistema de valoración: composición de los equipos de valoración, adecuación del baremo a las situaciones reales de dependencia y modos en que se define el PIA (la composición de los equipos profesionales, papel de la persona afectada y adecuación y suficiencia de la red de servicios existente a los programas de atención previstos).

## b) El sistema de prestaciones: la excepcionalidad de las prestaciones económicas

El SAAD contempla las prestaciones económicas como “excepción” y los servicios como norma. Esta cautela de la ley de la dependencia tiene como fundamento el objetivo de impulsar el desarrollo de la oferta de servicios, es decir, potenciar la red pública de servicios sociales, a la vez que dar satisfacción a la demanda sindical de aprovechar la oportunidad del SAAD como yacimiento de empleo. No en vano una de las justificaciones de la memoria económica de la LAPAD es su potencial capacidad de crear empleo intensivo en mano de obra (en torno a 250.000 empleos). La realidad es que de las prestaciones con PIA identificado, el 61,7 por cien a fecha 1 de junio de 2009 (es decir, 366.147 prestaciones sobre un total de prestaciones reconocidas de 593.355), el 50,8 por ciento son prestaciones económicas por cuidados familiares, es decir, 186.267 prestaciones, en contraste con el peso de prestaciones en servicios como la ayuda a domicilio (37.392 prestaciones) o los centros de día/noche (19.766 prestaciones).

Este hecho, que apenas se ha modificado desde finales de 2007, plantea preguntas cruciales de por qué las prestaciones a cuidadores familiares son el grueso central de todas las prestaciones: ¿por su facilidad de gestión y menor coste frente a las prestaciones en servicios? ¿por un voto amplio de las personas afectadas en favor de los cuidados en el seno de la familia? ¿por una oferta insuficiente de servicios? ¿por una posible inadecuación de la cartera de prestaciones? ¿o por una combinación de todos estos factores y otros posibles cuyo peso y naturaleza habrá que analizar en profundidad? Hay que observar que el 38 por ciento de todas las prestaciones están pendientes de identificar (es decir, de concretar su PIA), con lo cual la información precedente es provisional. En todo caso, y con esta provisionalidad, se confirma que la excepción (prestaciones económicas) se ha convertido en la regla, una consecuencia no prevista que por su importancia en el desarrollo del SAAD tiene que ser objeto de una evaluación en profundidad.

Por otra parte, la información disponible destaca el escaso peso de prestaciones que se consideraron en su momento emblemáticas, como son las prestaciones de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía así como la prestación al asistente personal de personas con dependencia del grado III. Si el desarrollo de la primera prestación requiere tiempo y un nuevo enfoque en las políticas de dependencia, la segunda podía haber tenido un mayor peso relativo. Finalmente, el desarrollo del ámbito sociosanitario como medio de eficacia en la intervención socio-profesional es un déficit del nuevo sistema tanto por el hecho del incumplimiento de la

puesta en marcha de las prestaciones sociosanitarias previstas por la ley de cohesión y calidad del sistema sanitario, como por el hecho de que de su desarrollo depende una protección integral de las discapacidades más invalidantes. El hecho de que el sistema sanitario sea un sistema consolidado y los servicios sociales una rama aún en construcción, con culturas profesionales diferentes y sistemas de organización distintos, entre otros factores diferenciales, conlleva una gran dificultad de coordinación que la evaluación tendrá que analizar en profundidad para crear los mecanismos de cooperación y coordinación en la asistencia y atención a las personas en situación de dependencia.

En consecuencia, la evaluación del SAAD requerirá que en 2010 se analice la eficacia de las prestaciones económicas por cuidados familiares, el bajo impacto de la prestación del asistente personal, la extensión de la compatibilidad entre prestaciones como modo de intervención eficaz, compatible con el coste, el bajo desarrollo de las prestaciones de prevención y autonomía personal y las limitaciones existentes en el desarrollo de la atención sociosanitaria.

### c) La gobernanza del sistema estatal de dependencia

Hemos señalado en el epígrafe precedente que el sistema competencial en el que se basa el SAAD implica un gobierno cooperativo, un elevado nivel de coordinación y una integración de la voz de los agentes sociales y económicos en el gobierno del sistema. ¿En qué medida este proyecto se está desarrollando con eficacia?

Lo primero que hay que observar es que este modelo constituye un ensayo singular de gobernanza a la vez que de resultados, en conjunto, positivos si lo juzgamos por la capacidad para desplegar el nuevo sistema protector en dos años escasos alcanzando a un volumen de población beneficiaria de casi 600.000 personas, prácticamente la mitad de la población total estimada en situación de dependencia en 2007. Por otra parte, el desarrollo del SAAD ha tenido lugar hasta ahora en base a un amplio consenso en el seno del Consejo Territorial (CT).

No cabe duda de que los diferentes modelos de servicios sociales de las CC.AA., las tensiones organizativas de la puesta en marcha del SAAD, las presiones de la demanda, el esfuerzo presupuestario consiguiente y, en no menor medida, el factor político, han generado inicialmente relativas tendencias centrífugas en el modo de desarrollo del SAAD que, en la actualidad, parecen haberse moderado una vez que el sistema ha entrado en una fase de cierta rutinización. Ahora bien, en la medida en que aún queda un largo recorrido en la aplicación de la ley (hasta 2015), con sus consiguientes tensiones financieras en el reparto del coste del sistema, el reforzamiento del CT es clave tanto en su dimensión de cooperación político-administrativa como, sobre todo, en su dimensión de legitimación de la nueva rama de protección social. Es la autoridad del CT, como órgano de cooperación, el que puede contribuir a crear un sistema coherente y coordinado compatible con la diversidad de competencias y tra-

diciones en el ámbito de los servicios sociales y, por tanto, bloquear las tendencias centrífugas en favor de un multisistema de protección social que cuestione en la práctica los principios de igualdad y solidaridad en el territorio del Estado.

Desde esta visión panorámica la evaluación de la gobernanza global del SAAD afecta a tres niveles. Por una parte, al nivel estrictamente político del CT, lo que implica la valoración tanto de la capacidad técnica de dicho Consejo en cuanto instrumento de apoyo a la cooperación como, sobre todo, la capacidad para generar consensos en torno a las cuestiones claves del sistema: acceso y materialización del derecho subjetivo, calidad de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Uno de los aspectos a valorar es el coste que supone la negociación y firma anual de convenios entre las CC.AA. y la AGE frente a otras alternativas como son convenios plurianuales; otro aspecto central es la medida en que el CT contribuye a crear un sistema basado en criterios de equidad y eficiencia y a moderar los desequilibrios en el sistema. En este mismo sentido, la evaluación del SAAD tiene que abordar el papel institucional y técnico de los Ayuntamientos, puerta de entrada en el sistema, que en la actualidad están subordinados a las CC.AA. y, sobre todo, con un peso institucional inferior al que realmente les corresponde en la práctica. El segundo aspecto de la gobernanza es el referente a la operatividad de la voz de los actores sociales a través de los consejos consultivos y, en concreto, su visibilidad y eficacia institucional en el papel de moderación, información de necesidades y valoración del impacto del sistema. Finalmente, y antes nos hemos referido a ello, la coordinación sociosanitaria es una de las dimensiones operativas de la prevención y atención a la dependencia en las que el CT puede adoptar iniciativas para su desarrollo en conexión con el sistema de sanidad.

En suma, en qué medida se está reforzando el modelo de cooperación entre la AGE y las CC.AA. previsto en la ley de la dependencia y cómo contribuye a una coordinación eficaz del SAAD, son los dos aspectos de valoración centrales.

#### **d) La financiación del sistema y el copago**

Los principios que inspiran el modelo español de dependencia en este ámbito son los de suficiencia y sostenibilidad a largo plazo. Previamente al desarrollo del SAAD el gasto en dependencia en España se estimaba en 0,3 por cien del PIB y las previsiones son que dicho gasto se incremente hasta niveles situados entre el 1 y el 1,5 por cien del PIB, siguiendo la tendencia de los países del MSE con sistemas de cobertura universal.

La LAPAD contempla tres niveles de financiación pública: el nivel mínimo garantizado por la AGE, el nivel acordado mediante convenio entre esta y las CC.AA. y el nivel adicional de financiación que cada Comunidad Autónoma puede aportar para completar la financiación o desarrollar programas específicos. La financiación del primer nivel está relacionada con el nivel de dependencia, no con la capacidad económica de la persona afectada, y se concreta en una cantidad fija anual per capita actuali-

zada cada año. Por su parte, el nivel acordado entre la AGE y las CC.AA. tiene como objetivo la creación de plazas nuevas, no el sostenimiento de las ya existentes, y se distribuye en diversos fondos en los que se combinan criterios de población, insularidad, dispersión geográfica, emigrantes retornados y superficie. La aportación que la AGE realiza por ambos niveles tiene que ser aportada igualmente por las CC.AA. A ello hay que sumar el copago del beneficiario en la medida en que el SAAD es un sistema universal pero, al igual que todos los modelos europeos de dependencia, se basa en una financiación mixta. Hasta aquí, de manera sucinta, los distintos niveles de financiación del sistema.

En relación con los problemas que se plantean en relación con este modelo de financiación cabe señalar los siguientes:

- a) En primer lugar, las previsiones de la memoria económica de la LAPAD de distribuir la financiación en tres partes iguales entre la AGE, las CC.AA. y el copago, no parece que haya pasado de un *desideratum*. Estimaciones recientes (Montserrat Codorniu, 2009) demuestran que las CC.AA. asumen la mayor parte del coste total una vez considerado el coste real del sistema. La estimación del gasto público a partir de la ley de la dependencia supone que efectivamente la aportación de la AGE sea igual e incluso ligeramente superior a la de las CC.AA. pero ello supone no considerar el coste que ya asumían estas antes de la puesta en marcha del SAAD (aunque una parte de este coste estaba en su día asumido por la AGE antes de transferirlo a las CC.AA. como servicios o a través de diversos planes estatales, como el Plan Concertado de Prestaciones Básicas). En todo caso, y siendo una política de Estado, la cuestión no consiste solo en cifrar el reparto de la financiación del SAAD entre los diferentes niveles de gobierno sino en desarrollar sistemas de transparencia que informen con claridad el esfuerzo presupuestario común.
- b) En todo caso, el conocimiento del coste del sistema es condición previa para el desarrollo de políticas de sostenibilidad financiera. Sabemos en la actualidad que las previsiones iniciales de coste no se cumplirán a tenor de la evolución del sistema y que la desviación entre las primeras (9.355 millones de euros de coste previsto en 2015) y la realidad a medio plazo (en dicho año de 2015) será superior al 50 por ciento (14.414 millones de euros) (Montserrat Codorniu, 2007). En un contexto de restricciones presupuestarias como el actual, y que se prolongará a medio plazo, esta desviación debe ser objeto de análisis en profundidad.
- c) Finalmente, el copago es otro de los aspectos a valorar en la aplicación de la ley. Estamos ante una realidad controvertida tanto por la dificultad de su determinación como por el impacto que tiene y efectos no previstos. En cuanto a la dificultad de su determinación baste recordar que el Acuerdo del CT sobre el copago no ha tenido lugar hasta finales de 2008 y previa-

mente cada CC.AA. ha aplicado sus propios criterios. Además, en su determinación y cálculo se tiene en cuenta la renta y el patrimonio (desde el 1 de enero de 2008 ha desaparecido el impuesto de patrimonio), lo que supone dificultades para su cálculo así como costes importantes para elaborar la información. Desde el punto de vista de su impacto, cualquier evaluación debe abordar el impacto sobre la equidad horizontal (los costes de referencia de los servicios varían entre las CC.AA.) y sobre la equidad vertical teniendo en cuenta que las rentas medias soportan un mayor impacto de los copagos en la utilización de los servicios (Montserrat Codorniu, 2008 y 2009). De este modo el copago, que tiene funciones teóricas de racionalización del coste y corresponsabilidad, puede al mismo tiempo generar efectos perversos de discriminación personal y desigualdad territorial que no pueden ser obviadas en la evaluación del sistema. La diferenciación estricta entre el núcleo protector de las prestaciones por dependencia y los gastos no directamente relacionados con aquellas podría contribuir a delimitar el copago, debiendo las primeras estar al margen del copago o bajo un mínimo impacto.

#### e) Información y calidad de las prestaciones

El quinto pilar del SAAD es el de la información y la calidad, al que nos referimos a continuación de manera harto esquemática sin que esto signifique minusvalorar su importancia. El SAAD ha establecido un sistema de información, el SISAAD, cuyos resultados aparecen en la web del Ministerio de Sanidad y Política Social. Este sistema se articula en torno a un sistema o aplicación de la AGE, adoptado por varias CC.AA., y otros sistemas específicos creados *ad hoc* por otras CC.AA. En este sentido se plantean tres problemas objeto de evaluación: la coordinación entre los diferentes sistemas de información existentes, transparencia de la información y la productividad de la misma de cara a la planificación y el análisis. Los tres problemas son importantes, pero en la actualidad consideramos que el segundo es prioritario ya que los avances en transparencia tendrán efectos en los otros dos aspectos (la necesidad de sistemas con criterios comunes y la productividad). La evaluación realizada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), no hecha pública, es una aportación que puede aportar luz para la mejora del sistema de información.

En lo referente a la calidad del sistema intervienen dos aspectos que forman parte de la misma realidad: la acreditación de centros y servicios y la inspección. Del primero contamos con un Acuerdo del CT de finales de 2008. Toda acreditación y su desarrollo implica un coste y, como consecuencia, son inevitables las resistencias a su desarrollo. Como parte de esa dimensión destaca la importancia de la calidad en el empleo en los servicios sociales que la evaluación del 2010 debe abordar en profundidad en relación con los estándares de calidad de los servicios y los diferentes criterios de empleo de los servicios (CC.OO., 2008).

CUADRO 3  
Desarrollo del SAAD, problemas de aplicación y ámbitos de evaluación futura

Pilares del SAAD	Desarrollo del SAAD	Problemas de aplicación	Ámbitos de evaluación
Acceso universal en base a derecho subjetivo	Aplicación de un baremo de valoración Programa Individual de Atención (PIA)	Composición de equipos de valoración Sobrepeso población del Grado III Limitaciones de la oferta Libertad de elección	Reestimación población en situación de dependencia grado III Ajuste de la entrada en el grado III Extensión de la red de servicios Libertad de elección y rigor del PIA
Prestaciones en servicios, como excepción las prestaciones económicas	Catálogo de servicios Prestaciones económicas al cuidador no profesional	Rigidez de la cartera y déficits de oferta en territorios Control de la eficacia de las prestaciones económicas	Flexibilidad de la combinación de servicios Desarrollo de la prevención y apoyo a la autonomía Valoración del impacto de las prestaciones familiares
Financiación multinivel con garantía de mínimos	Garantía del nivel mínimo por AGE Nivel acordado Nivel adicional Acuerdo sobre copago	Nivel de financiación no diferenciado Coste político-administrativo de los convenios anuales Criterios de aplicación Diversidad de sistemas según C.C.AA.	Suficiencia del nivel mínimo como garantía efectiva del derecho La efectividad de los convenios Transparencia de la financiación por las C.C.AA. Perfeccionamiento del sistema de copago
Gobierno cooperativo y coordinado	Consejo Territorial Órganos Consultivos Coordinación sociosanitaria Participación entes locales	Déficit parcial de legitimación y coordinación Baja visibilidad y eficacia Bajo desarrollo e incumplimiento de la ley de cohesión y calidad del sistema sanitario de 2003 Subordinación institucional C.C.LL.	Refuerzo político y técnico del Consejo Territorial Valoración papel actores sociales Desarrollo prestaciones sociosanitarias Reforzamiento del papel de las corporaciones locales
Calidad del sistema y sistema de información	Acreditación de centros y servicios y Calidad en el empleo Desarrollo del SISAAD	Acuerdo general del CT: dificultad y coste en la definición de indicadores de calidad Sistemas de información AGE y diferentes C.C.AA.	Normativa de acreditación autonómica y sistemas de indicadores Sistemas comunes, transparencia y eficacia del sistema

Fuente: Elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES

El modelo español de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia es la última rama protectora del Estado de Bienestar en España, la última ley del MSE en la materia y la primera desarrollada dentro del grupo de países que forman parte del régimen mediterráneo de bienestar social. Su importancia para la calidad de vida de las personas afectadas que necesitan apoyos a su autonomía o cuidados en la vida diaria, así como para sus cuidadores, supone un avance social indiscutible.

El sistema español de dependencia o SAAD, aprobado a finales de 2006, lleva en realidad dos años de desarrollo. Como todas las leyes sociales tiene por delante un largo proceso de perfeccionamiento para consolidar el nuevo derecho subjetivo.

El desarrollo del SAAD en estos dos años no ha estado exento de problemas que toda evaluación institucional debe abordar y que efectivamente hará al cumplirse el primer trienio de su existencia. En este trabajo se han señalado cinco ámbitos de evaluación que son el desarrollo de los pilares del nuevo sistema de protección social:

a) La revisión de la composición y actuación de los equipos de valoración de la dependencia al mismo tiempo que la adecuación del baremo a la realidad; en este mismo sentido, la relación y diferenciación entre el proceso de valoración y el programa individual de atención. Será necesario analizar la sobredimensión de la población del grado III en relación con las previsiones iniciales.

b) En cuanto a las prestaciones la evaluación del SAAD exige analizar el predominio de las prestaciones económicas consideradas como excepción en la ley, los problemas de ajuste entre los PIA y la oferta de servicios, la adecuación de la cartera de servicios a la realidad, la eficacia de las prestaciones económicas y el desarrollo de las prestaciones de autonomía y prevención.

c) En cuanto a financiación, la evaluación del sistema demanda un análisis del coste del sistema a medio-largo plazo, la suficiencia del nivel mínimo garantizado, la transparencia en el esfuerzo presupuestario de todas la Administraciones públicas implicadas (AGE, CC.AA. y CC.LL.) y los efectos sociales del copago, así como de su coste y volumen.

d) El gobierno del SAAD, en su doble dimensión de gobierno (CT) y participación, es determinante para la creación de un sistema estatal coordinado y eficaz, sin menoscabo de su diversidad interna. El reforzamiento del CT, su legitimidad, es clave de bóveda para la coherencia del sistema.

e) Finalmente, el SAAD ha apostado por la calidad de las prestaciones y de la atención; aquí nos situamos tanto en la evaluación de los medios (acreditación y calidad de empleo) como en los resultados e impactos en el bienestar. A medida que

pase el tiempo, estos dos últimos aspectos irán ganando importancia institucional y serán los objetivos preferentes de la evaluación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Abellán, A. y Esparza, C. (2006), “Las personas mayores con dependencia”, en R. Puyol y A. Abellán, eds., *Envejecimiento y Dependencia*. Madrid: Mundial Assistance.
- Casado, D. (2006), “Cómo abordar la dependencia funcional”, en R. Puyol y A. Abellán, eds., *Envejecimiento y Dependencia*. Madrid: Mundial Assistance.
- Comisiones Obreras (2008), *El empleo en la atención a la dependencia. Hacia un sector productivo de calidad*. Madrid: Confederación Sindical de CC.OO.
- Consejo y Comisión Europeos (2003), *Apoyar las estrategias nacionales para el futuro de la asistencia sanitaria y los cuidados a las personas mayores*. Bruselas: Comisión Europea.
- Defensor del Pueblo (2000), *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Fantova, F. (2008), *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos (Universidad de Deusto).
- Ferrera, M. (1996), “The Southern Model of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy* 6 (1).
- IMSERSO (2005), *Libro Blanco: Atención a las Personas en situación de dependencia en España*. Madrid: IMSERSO.
- INE (2001), *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999 (EDDES)*. Madrid: INE.
- Marbán Gallego, V. (2009), “Atención a la dependencia”, en L. Moreno, ed., *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Montserrat, J. (2007), “El impacto de la ley de la dependencia y del efecto demográfico en los gastos de los cuidados de larga duración”, *Revista Estudios de Economía Aplicada*, 25 (2).
- Montserrat, J. (2008), “El impacto de la ley de la dependencia en la renta de los usuarios mayores de 65 años: incidencia en el copago”, *Documentos de Trabajo 20*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Montserrat, J. (2009), “Evolución y perspectivas de la financiación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, *Documentación Administrativa*, 276/277.
- Moreno, L. (2001), “La ‘vía media’ española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers*, 63/64.
- OECD (2005), “Ensuring quality long-term care for older people”, *Policy Brief*, marzo. París: OECD.
- Pacolet, J. (2006), “Protección social de personas mayores dependientes: sostenibilidad del Estado de Bienestar y ámbito del seguro de cuidados de larga duración”, *Revista Española del Tercer Sector*, 3.
- Palacios Ramos, E. y Abellán García, A. (2006), “Diferentes estimaciones de la discapacidad y la dependencia en España”, en R. Puyol y A. Abellán, eds., *Envejecimiento y Dependencia*. Madrid: Mundial Assistance.

- Pavolini, E. y Ranci, C. (2008), “Restructuring the Welfare State: reforms in long-term care in Western European countries”, *Journal of European Social Policy* (18), 3.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), “Protección social de la dependencia en España”, *Documento de Trabajo 44*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Rodríguez Cabrero, G. (2007a), “La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales”, *Política y Sociedad* (44) 4.
- Rodríguez Cabrero, G. (2007b), “El marco institucional de la protección social de la dependencia en España”, *Estudios de Economía Aplicada* (25) 2.
- Rodríguez Rodríguez, P. (2006), “El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia”, *Documento de Trabajo 87*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Ruipérez Cantera, I. (2006), “La atención sanitaria a las situaciones de dependencia”, *Documentación Social*, 141.
- Sotelo, H. (2007), “Tendencias recientes en los servicios sociales europeos: algunos ejemplos paradigmáticos” en D. Casado y F. Fantova, coords., *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: FOESSA.



# El impacto del programa del 0,52 del IRPF en las organizaciones de acción social

Vicente Marbán Gallego

**Resumen:** El programa de asignación tributaria del 0,52% de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF en adelante) desde su inicio jurídico con la Ley de Presupuestos Generales del Estado 33/1987 y su puesta en práctica en la convocatoria del IRPF de 1989, sigue vigente en la actualidad y ha transcurrido en paralelo a la expansión de las entidades del Tercer Sector de acción social desde inicios de los años 90. El programa del 0,52 (0,7% desde convocatoria 2009) con sus más de 20 años de funcionamiento y su singularidad como programa público de ámbito nacional además de fortalecer el Tercer Sector de Acción Social y las sinergias entre el sector público y el sector social ha contribuido al desarrollo de las entidades sociales especialmente en su vertiente más prestacional. Para reflejar tal desarrollo empezamos con una aproximación histórico-institucional del programa analizando los cambios más relevantes en sus principios básicos. Seguidamente analizamos la evolución de entidades, programas e importes concedidos desde su creación. Finalmente, nos centramos en el impacto socioeconómico del programa del 0,52 en las entidades sociales sin olvidar las limitaciones de las que todavía adolece dicho programa.

**Palabras clave:** Intervención social, Tercer Sector de acción social, impacto socioeconómico, ONG, voluntariado.

## 1. INTRODUCCIÓN

El auge de las organizaciones del Tercer Sector y en particular de las de acción social en su vertiente más prestacional es un hecho desde principios de los años 90. El contexto sociopolítico ha sido favorable para su expansión gracias a la revitalización de la sociedad civil española, a la reestructuración del Estado de Bienestar (descentralización de la provisión y contención presupuestaria), y a la emergencia de nuevos riesgos sociales (inmigración, envejecimiento y cambios en las estructuras familiares). Estos factores han confluído en la necesidad de organizaciones sociales

que canalicen voluntariado (sociedad civil) y que descongestionen, abaraten y flexibilicen la provisión directa de servicios sociales por parte de las distintas administraciones del Estado. El programa del 0,52 (que desde la declaración de la renta a realizar en 2009 para el ejercicio fiscal de 2008 será del 0,7%<sup>1</sup>) con sus años 21 años de existencia y su singularidad como programa público de ámbito nacional en parte ha contribuido a fortalecer el Tercer Sector de Acción Social (TSAS en adelante) y a crear sinergias entre el sector público y el sector social, entre el ámbito estatal y el ámbito territorial de las políticas sociales.

En este contexto, es nuestra intención empezar con una aproximación histórico-institucional del programa y de su eficacia como política de igualdad analizando los cambios más relevantes en lo relativo a sus principios básicos. Seguidamente, veremos como el desarrollo del 0,52 lo ha sido también de las propias entidades de acción social y viceversa, analizando para ello la evolución de entidades, programas e importes concedidos. Finalmente, nos centraremos en el impacto socioeconómico del programa del 0,52 en las entidades sociales sin olvidar las limitaciones de las que todavía adolece dicho programa.

## 2. ELEMENTOS DE CAMBIO Y DE PERMANENCIA EN EL PROGRAMA DEL 0,52 DEL IRPF

La historia del programa del 0,52% se inicia desde el punto de vista jurídico con la Ley de Presupuestos Generales del Estado 33/1987, de 23 de diciembre, por el que se establece la asignación tributaria del 0,524% de la cuota íntegra del IRPF bien a la Iglesia Católica o bien a “otros fines de interés social”. Posteriormente con el RD 825/1988, de 15 de julio se regularían los “fines de interés social” de la asignación tributaria del IRPF y el RD 195/1989, de 17 de febrero, donde se establecen los requisitos y procedimientos para solicitar las correspondientes subvenciones, si bien ambos fueron modificados por el RD 223/1991, de 22 de febrero.

Estos Decretos sentaron las bases de las sucesivas convocatorias que se han ido realizando desde 1989 hasta la actualidad, definiendo una serie de requisitos básicos para que las entidades puedan optar a dichas subvenciones, así como los criterios de valoración de las entidades y de los programas solicitados.

Los requisitos para las entidades solicitantes han permanecido prácticamente inalterables durante estos años y se sintetizan en los siguientes aspectos:

---

<sup>1</sup> La elevación del 0,52% al 0,7% se contempla por primera vez en la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. No obstante, en la práctica esta elevación se aplicará desde la convocatoria de 2009 para el ejercicio fiscal de 2008.

- a) Estar legalmente constituidas.
- b) Tener ámbito estatal o que propongan programas a ejecutar en sus respectivos ámbitos territoriales relacionados con los programas de interés general determinados en las correspondientes convocatorias.
- c) Carecer de fines de lucro. Esto no excluye a aquellas que desarrollen actividades de carácter comercial siempre que los beneficios se inviertan totalmente en los fines sociales previstos en el RD 195/1989.
- d) Tener como fines institucionales principales la realización de alguna/a actividad/es reflejada/s en la correspondiente convocatoria.
- e) Acreditar que se hayan al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.
- f) Haber justificado suficientemente las ayudas económicas recibidas con anterioridad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- g) Disponer de la estructura suficiente para garantizar el cumplimiento de sus objetivos acreditando la experiencia operativa suficiente para ello.

En cuanto a los criterios por los que se valora a las entidades solicitantes así como a los programas solicitados, tampoco han variado sustancialmente durante la trayectoria de convocatorias entre 1989 y el 2008, salvo en los requisitos adicionales que tienen que cumplir desde 2005 aquellas que soliciten financiación para programas integrales plurianuales dirigidos a las personas en situación o en riesgo de exclusión social (haber sido subvencionadas en la convocatoria anterior por lo menos para 8 colectivos de atención, estar constituidas legalmente al menos 10 años antes de la fecha de publicación de la convocatoria, y que el 75% del personal participante en el desarrollo de los programas tenga un contrato de trabajo indefinido).

En lo que respecta a las entidades, el núcleo principal de criterios para su valoración en cuanto a los programas no plurianuales, que representaron en la Convocatoria 2007 el 99,8% del total de programas subvencionados (González y de Cabo, 2008), apenas ha cambiado durante ese periodo primándose especialmente el alcance o el grado de implantación de la entidad, una antigüedad anterior a la convocatoria superior a dos años, su grado de especialización, su estructura y capacidad financiera y de gestión, el número de voluntarios o el grado de cumplimiento de la entidad en las subvenciones concedidas en convocatorias anteriores. No obstante, a medida que han ido avanzando las convocatorias estas se han ido adaptando a los tiempos. Por un lado, obviamente han desaparecido criterios antaño relevantes como la existencia de convenios entre la entidad solicitante y los Ministerios de Justicia e Interior para realizar la extinta prestación social. Por otra parte, otros criterios se han ido adaptando a una realidad donde se exige a las ONG cada vez más eficacia y transpa-

rencia en la gestión, mayor diversificación en sus ingresos, especialmente en un contexto de restricciones presupuestarias, y un papel más activo y ejemplarizante en la lucha contra la exclusión sociolaboral. Por ejemplo, desde entrada la mitad de los años 90 se pasó de primar genéricamente a las entidades que “presentasen una diversificación de fuentes de financiación”<sup>2</sup> a hacerlo con aquellas cuya financiación privada representase al menos, el 10% de sus ingresos. En los últimos años también se han empezado a valorar positivamente aspectos relacionados con el control de calidad, como la realización de Auditorías externas o contar con sistemas de evaluación y calidad, así como otras cuestiones relacionadas con una mayor cohesión social en perspectiva intrasociativa. En particular, se tiende a primar a aquellas entidades cuyos criterios de contratación favorezcan la integración laboral de personas con discapacidad o la de grupos sociales sobre los que existen medidas especiales de fomento del empleo.

Los criterios por los que se valoran los programas solicitados apenas se han visto alterados en el periodo analizado salvo la obvia desaparición del criterio de la participación de objetores de conciencia en los programas a subvencionar. Dichos criterios en esencia suelen girar en torno a cuatro variables: el fomento del trabajo en redes y plataformas, la corresponsabilidad en la financiación del programa, la coherencia entre objetivos y medios técnicos y humanos, y la continuidad de los programas valorados positivamente en convocatorias anteriores. En concreto, y dependiendo también de la experiencia de la entidad en la gestión de programas sociales, tiende a darse prioridad a los programas que sean cofinanciados por la propia entidad, por las CCAA en las que se desarrollan los programas o por la Unión Europea. Igualmente, la amplitud del ámbito territorial que abarca el programa, el presupuesto presentado y el coste medio del usuario, los objetivos y número de beneficiarios o el número de voluntarios que colaboran en el programa se valoran positivamente en la concesión de subvención al programa solicitado.

Quizás los cambios más relevantes que se ha producido en la trayectoria del 0,52% atañe a la ampliación al 0,7% para la convocatoria del 2009 (ejercicio fiscal 2008), a la mencionada implantación en el año 2005 de una nueva modalidad de financiación a través de los programas plurianuales (González y de Cabo, 2008) y al sistema de distribución del porcentaje del 0,52 que se introdujo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del 2000 previo acuerdo firmado el 24 de septiembre de 1999 entre la Plataforma de ONG de acción social y el Gobierno. Hasta entonces tan solo se podía elegir dos opciones para la distribución del 0,52: el sostenimiento de la Iglesia Católica u “otros fines de interés social”. Desde dicho acuerdo, se incorporaron fundamentalmente tres novedades:

- a) La posibilidad de marcar también ambos destinos simultáneamente en cuyo caso se destinaría el 1,04% de la cuota íntegra del IRPF.

<sup>2</sup> Orden de 23 de enero de 1996 (BOE de 25 enero de 1996).

- b) Los fondos de las declaraciones en las que los ciudadanos no marcasen ninguna casilla retornarían a los Presupuestos Generales del Estado y no a fines sociales como ocurría antes.
- c) Dado que, como después veremos, este acuerdo empezaría a notarse en una reducción del importe recaudado a partir de la convocatoria de subvenciones del IRPF del 2001, también se acordó que, para compensar la previsible pérdida de recursos destinados a “otros fines de interés social” se garantizaría en los Presupuestos Generales del Estado una cantidad mínima para estos fines. Si la recaudación del IRPF para fines de interés social fuese inferior a esta cantidad el Ministerio de Economía y Hacienda aportaría el resto. En concreto, para los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 (es decir, para las convocatorias de subvenciones del IRPF 2001 y 2002) la cantidad mínima se fijó en 19.000 millones de pesetas (114,2 millones de euros aproximadamente) y en la convocatoria de 2005 fue de 123,6 millones de euros. El resultado fue que a pesar de las campañas de llamamiento a la ciudadanía para que decidieran sobre el destino del 0,52, hasta el 2005 los importes recaudados fueron inferiores a la cantidad mínima establecida. Sirva de ejemplo, como para la convocatoria de subvenciones del 2004 se recaudaron 115,2 millones de euros para “otros fines de interés social” (campaña del IRPF 2002) de los 118,8 que se establecieron como cantidad mínima para esa convocatoria con lo que los 3,5 millones restantes los aportó el Ministerio de Economía y Hacienda.

En definitiva, sucede que tras los requisitos analizados anteriormente, en realidad, subyacen una serie de principios que han ido permaneciendo con mayor o menor éxito durante el funcionamiento del 0,52 a lo largo de estos 21 años y que dan sentido a este programa. En concreto nos referimos a principios como:

- **Solidaridad interterritorial y cohesión social.** Entre los requisitos y criterios de valoración de las entidades solicitantes se deja entrever cómo la lógica redistributiva de este programa atiende al principio de redistribución y compensación de territorios según las necesidades reales y la atención a todos los colectivos. Para ello se prima especialmente el alcance o grado de implantación de la entidad, sobre todo a aquellas entidades que desarrollan su acción preferentemente en varias CC.AA. Con ello, además, se fortalecen las redes organizativas entre las ONG de acción social y su agrupación en federaciones y confederaciones con el fin de abarcar una serie de necesidades que no se detienen en las fronteras regionales. En otras palabras, el 0,52% se concibe como un programa supraterritorial creado sobre la base de un impuesto de carácter estatal recaudado y dirigido hacia colectivos con necesidades también supraterritoriales.
- **Transversalidad de programas y colectivos de atención.** Este principio se refleja en la amplia variedad de programas que abarca y en la transversalidad de las necesidades de una serie de colectivos que pueden llegar a ser beneficiarios de distintos programas simultáneamente.

- **Adaptabilidad:** El hecho de que los programas se elaboren previa consulta con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y especialmente con la Comisión Permanente del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, acerca a las administraciones públicas a la realidad cotidiana de los colectivos más precarios permitiendo la adaptación del programa del 0,52 a las necesidades y colectivos emergentes en cada convocatoria del IRPF.
- **Complementariedad.** Especialmente con otras fuentes de financiación públicas y privadas que aun siguiendo una lógica redistributiva diferente o más localizada puedan atender a colectivos precarios.

### 3. EL PROGRAMA DEL 0,52 Y LA CONSOLIDACIÓN DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

En cierta manera el 0,52 surgió a finales de los años 80 como un reflejo de la administración pública a sus propios déficit de cobertura ante unas demandas ciudadanas crecientes cuyas necesidades latentes en realidad ya estaban siendo anticipadas por unas entidades de acción social a las que en muchos casos la falta de recursos no les alcanzaba para cubrir dichas necesidades.

Entrados los años 90, el 0,52 fue adquiriendo cada vez mayor significación a medida que se consolidaba un clima social favorable hacia una mayor responsabilidad de la sociedad civil en la provisión del bienestar en un contexto en el que la ciudadanía parecía aceptar los fines pero cuestionaba los medios del Estado de Bienestar. Este factor, unido a la proximidad de las entidades no lucrativas a los ciudadanos más precarios acabó reforzando el papel de las ONG convirtiéndolas en un medio legitimado para llevar a buen puerto una parte de los fondos públicos como ocurre con el 0,52. Una legitimidad social que parece estar avalada por las encuestas (las ONG son consideradas como realmente necesarias por el 63% de los encuestados) y que se refuerza con una visibilidad social cada vez mayor (el 88% confirma que las conoce)<sup>3</sup>.

Analizando la historia en cifras del 0,52 es fácil comprobar como su evolución en realidad se asemeja a la del propio Tercer Sector. De hecho, el sustancial incremento de las entidades solicitantes y de los programas solicitados en el 0,52 entrados los años 90 es un reflejo del espectacular crecimiento del Tercer Sector de acción social y de las necesidades de atención detectadas por estas en esos años tal y como han puesto de manifiesto numerosos investigadores y trabajos al respecto: Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996); Salinas, Rubio y Cerezo (2001); Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España (VV.AA., 1997); Fundación Tomillo (VV.AA., 2000); Fundación BBVA (Salamon et al., 2001); Pérez Díaz y López Novo (2003); y Fundación FOESSA (Rodríguez Cabrero, 2003).

Hay que tener en cuenta que la consolidación del 0,52 no habría sido posible sin un tejido asociativo que asumiera la responsabilidad que conlleva la ejecución de esta

parte de los recursos públicos. Pero no es menos cierto que la consolidación del Tercer Sector de acción social posiblemente no hubiera sido posible de no ser por fuentes de financiación como el 0,52 las que, junto a otras fuentes de financiación públicas o privadas de diversa índole, le ha proporcionado una estabilidad financiera necesaria aunque probablemente nunca suficiente. De ahí que en dicho incremento de las entidades solicitantes del 0,52, aparte de la “innata” expansión del Tercer Sector, también haya jugado un destacado papel el incremento en los recursos destinados por este programa a otros fines de interés social y la mayor diversidad de programas de carácter prioritario contemplada en las distintas convocatorias del 0,52.

A este crecimiento del Tercer Sector de acción social le está sucediendo desde finales de los años 90 y principios del siglo XXI una etapa donde el crecimiento del número de entidades de acción social se ha estabilizado en parte por la propia madurez del sector como por el abordaje de la actividad mercantil en espacios de acción social hasta ahora circunscritos a las entidades voluntarias o por el mayor control administrativo en su colaboración con las administraciones públicas por el que tienden a desaparecer las entidades con estructuras administrativas más informales.

Estos factores, junto a que las entidades que suelen concurrir a los fondos del 0,52 son cada vez más asociaciones integradas en federaciones y confederaciones, se reflejan igualmente en la estabilidad en el número de entidades y programas subvencionados y en la evolución de las entidades solicitantes en el programa del 0,52 desde 1998. En concreto, vemos como más allá de la evolución del importe recaudado para otros fines de interés social, desde finales de los años 90 las entidades subvencionadas se han estabilizado en torno a algo más de 300 y los programas subvencionados alrededor de los 850 (Tabla 1).

Además, podemos observar en la Tabla 1 como desde 1989 hasta la actualidad los recursos destinados a otros fines de interés social gestionados por el MTAS se han más que duplicado pasando de 46 a más de 100 millones de euros, lo que ha permitido que las entidades subvencionadas y las solicitantes hayan pasado respectivamente de tan solo 37 y 96 en 1989 a más de 300 y 700 en lo que llevamos del presente siglo, o que los programas subvencionados pasen de 54 a casi 900 en dicho periodo.

Para aproximarnos a cómo el programa del 0,52 ha cubierto las expectativas de las ONG solicitantes en las distintas convocatorias podemos fijarnos en el porcentaje de los importes, entidades y programas solicitados sobre los realmente concedidos.

En cuanto al porcentaje de los programas subvencionados sobre el total de solicitados ha ido aumentando con el tiempo del 22% a principios de los años 90 a una media del 45% a principios de la década del 2000, al igual que el porcentaje de entidades subvencionadas sobre las solicitantes que también ha aumentado del 25% a principios de los años 90 a una media del 46% desde finales de esa misma década, llegando a subvencionarse en la convocatoria IRPF 2004 a casi 5 entidades de cada 10 que lo solicitaron. Bien es cierto que parte de esta mejora se debe no solo a un incremento más moderado de las entidades del TSAS en los últimos años sino también a que las entidades que suelen concurrir a los fondos del 0,52 son cada vez más asociaciones integradas en federaciones y confederaciones.

ESTUDIOS

TABLA 1

Entidades y programas subvencionados y solicitados en las convocatorias IRPF 1989-2007

Convocatoria IRPF	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2007
Importe destinado a "otros fines de interés social" gestionados por el MTAASS (Millones de euros)	45,8	42,3	51,2	56,7	58,5 <sup>4</sup>	58,4	61,8	71,7	79,5	89,9	88,2	97,4	91,3 <sup>5</sup>	91,3	93,2	94,9	105,8
Entidades subvencionadas	37	81	129	174	190	175	189	214	281	335	327	347	331	307	321	317	341
Entidades solicitantes	96	245	527	674	770	627	593	623	784	781	858	818	753	645	628	700	
Programas subvencionados	54	161	309	351	421	431	464	544	695	825	831	919	852	832	840	831	897
Programas solicitados	189	847	1430	1637	1791	1625	1680	1766	2.138	2.175	2.355	2.280	2.071	1.738	1.725	1.813	

Fuente: Datos del MTAASS y publicaciones Quién es Quién (1998, 2000, 2004 y 2007).

4 Según datos del MTAASS fueron 58.452.932 euros (9.725 millones de pesetas). Sin embargo en la publicación Quién es Quién (1998) aparecen 59.746.874 euros (9.941 millones de pesetas.).

5 Dado que para esta convocatoria 2001, como ocurrirá en algunas sucesivas, la recaudación del IRPF para estos fines ha sido inferior a la cantidad mínima fijada, el 80% gestionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se corresponde en realidad con el 80% de la cantidad mínima de cada año. Es decir, el 80% de 114.192.300 euros para las convocatorias 2001 y 2002, el 80% de 116.400.000 euros para la del 2003 y el 80% de 118.805.669 euros para la del 2004.

TABLA 2  
Programas subvencionados por colectivos. Periodo 1990-2007

Colectivos	Convocatoria IRPF 1990		Convocatoria IRPF 1998		Convocatoria IRPF 2001		Convocatoria IRPF 2004		Convocatoria IRPF 2007	
	N.º de programas subvencionados	%	N.º de programas	%						
Infancia y familia	34	21	98	12	98	12	111	13	134	14,94
Jóvenes	21	13	83	10	98	12	98	12	109	12,15
Mayores	20	12	89	11	90	11	70	8	75	8,36
Mujeres	18	11	117	14	117	14	98	12	87	9,70
Personas con minusvalías	25	16	83	10	64	8	66	8	70	7,80
Pueblo gitano	10	6	52	6	39	5	40	5	35	3,90
Drogodependientes	12	7	60	7	83	10	69	8	69	7,69
Minorías con problemas sociales <sup>6</sup>	21	13								
Promoción del voluntariado	-		75	9	90	11	94	11	108	12,04
Refugiados y migrantes			67	8	66	8	60	7	60	6,69
Personas afectadas por el SIDA			42	5	44	5	50	6	53	5,91
Reclusos y ex reclusos			35	4	33	4	38	5	49	5,46
Programas integrales			24	3						0
Programas para la inclusión social					30	4	37	4	48	5,35
Total	161	100	825	100	852	100	831	100	831	100

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

6 Este colectivo en la convocatoria de 1990 incluye categorías de programas como: promoción del voluntariado, atención a reclusos/as, atención a personas con SIDA, integración social para minorías con problemas sociales (alcoholismo, transeúntes e indomiciliados, servicios sociales y sanitarios a emigrantes norteafricanos).

Tabla 3  
 Importe de las subvenciones concedidas por colectivos. Periodo 1989-2007

Colectivos	Convocatoria IRPF 1989		Convocatoria IRPF 1996		Convocatoria IRPF 1998		Convocatoria IRPF 2001		Convocatoria IRPF 2004		Convocatoria IRPF 2007	
	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%
Infancia y familia	5.636.977	12,4	6.731.166	9,38	10.181.112	11,33	9.656.489	10,57	10.184.890	10,73	12.250.424	12,0
Jóvenes			6.564.789	9,15	7.520.986	8,37	7.803.541	8,54	7.916.964	8,34	8.407.018	8,2
Mayores	13.996.266	30,6	17.057.835	23,78	18.622.600	20,72	19.569.836	21,42	20.358.451	21,44	23.983.786	23,5
Mujeres	3.639.867	7,9	6.480.648	9,03	8.928.278	9,94	8.157.537	8,93	8.288.517	8,73	8.679.635	8,5
Personas con minusvalías	11.699.512	25,5	11.871.090	16,55	14.775.715	16,44	14.926.136	16,34	16.134.987	16,99	14.533.212	14,3
Pueblo gitano			2.540.953	3,54	3.050.136	3,39	2.566.322	2,81	2.744.339	2,89	2.855.707	2,8
Drogodependientes	4.968.430	10,8	4.663.105	6,50	5.803.116	6,46	5.820.974	6,37	4.789.435	5,04	5.143.320	5,0
Promoción del voluntariado			2.953.285	4,12	4.008.751	4,46	4.041.806	4,42	3.926.332	4,14	4.255.568	4,2
Refugiados y migrantes			5.404.546	7,53	7.816.162	8,70	8.450.230	9,25	9.504.137	10,01	9.972.153	9,8
Personas afectadas por el SIDA			2.314.476	3,23	2.731.748	3,04	2.788.215	3,05	2.766.292	2,91	2.923.694	2,9
Reclusos y ex reclusos			2.129.610	2,97	2.821.427	3,14	2.686.524	2,94	2.750.274	2,90	3.039.846	3,0
Programas para la inclusión social			2.558.984	3,57	3.596.200	4,00	4.886.228	5,35	5.575.922	5,87	5.930.497	5,8
Fondo de emergencia social			469.594	0,65								
Varios	5.889.231	12,8										
Total	45.830.284	100	71.740.083	100	89.856.233	100	91.353.840	100	94.940.540	100	101.974.859	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

#### 4. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL PROGRAMA DEL 0,52

La consolidación del 0,52 como fuente de recursos del Tercer Sector de acción social ha reforzado la presencia de este en los espacios más recónditos de la vida social. Parece probable, no obstante, que el impacto socio-económico del 0,52 sobre el Tercer Sector ha supuesto una garantía más para que este haya alcanzado una relativa madurez institucional en el siglo XXI en la medida en la que con los requisitos exigidos a las entidades solicitantes ha contribuido a mejorar su cohesión, a fortalecer sus redes organizativas, incluso a fomentar una cultura de la gestión de calidad dentro de las ONG fruto del creciente control administrativo del que son objeto las entidades solicitantes.

Entre los **impactos positivos** del programa del 0,52 podríamos destacar:

1. Ha posibilitado la *democratización de las decisiones fiscales y solidarias ciudadanas* en la medida en la que da la oportunidad de elegir la dirección de una parte de un impuesto de carácter estatal hacia fines de interés social más allá de condicionantes territoriales. Incluso dicha democratización puede llegar a extenderse a los propios colectivos afectados quienes, aun sin llegar a ser una práctica habitual, pueden llegar a participar en los programas desarrollados por las propias entidades subvencionadas.
2. Ha supuesto una *profundización en la coordinación interinstitucional e intra-institucional*. Al primer tipo ha contribuido en la medida en la que el programa del 0,52 permite ensayar modos de colaboración permanentes entre la Administración Pública y el TSAS. Al segundo porque facilita la colaboración entre entidades a través del intercambio de experiencias y porque en sus convocatorias se *fomentan las redes organizativas* entre las ONG de acción social y su agrupación en federaciones y confederaciones. De esta manera las ONG están aprovechando sinergias y economías de escala de gran utilidad para alcanzar con mayor éxito sus objetivos de acción social y para ampliar su radio de cobertura. Un buen ejemplo lo ilustramos con la convocatoria del 2004 en la que las 88 federaciones y confederaciones subvencionadas representaron a más de 4000 entidades de acción social. Un impacto que tiene sentido en la medida en la que el 0,52 se sustenta en el principio de interterritorialidad y cuya descentralización podría suponer un paso atrás en el fortalecimiento de ese tejido asociativo y un desmembramiento de dichas federaciones y confederaciones en la medida en la que su ámbito territorial de actuación se iría acotando.
3. Ha generado una *consolidación o en su caso, el sostenimiento de las estructuras organizativas y de recursos humanos, de intervención social y de planificación estratégica de las entidades de acción social*. La financiación proporcionada con del programa del 0,52 aun siendo manifiestamente insuficiente sobre todo para las de pequeño y mediano tamaño, proporciona cierta estabilidad

en los programas desarrollados gracias a que se adelantan los fondos lo cual propicia bajos costes financieros y menores demoras en la ejecución de los programas. Esto facilita el sostenimiento de sus estructuras no solamente en términos de la dotación económica de los programas de intervención que se presentan, sino también en lo relativo a la planificación de actividades a medio plazo.

Igualmente, el programa del 0,52 está fortaleciendo el tejido asociativo no solo consolidando sus espacios de acción social, sino también sus estructuras organizativas y de recursos humanos. Por una parte, con ello podría consolidar al personal remunerado de estas entidades en la medida en la que subvenciona los gastos correspondientes a las retribuciones devengadas por el personal adscrito a las actividades desarrolladas por el programa subvencionado. Pero además puede estar favoreciendo la integración laboral dentro de las entidades y cierta estabilidad contractual. Por un lado, porque uno de los criterios de valoración de las entidades solicitantes es que en sus criterios de contratación favorezcan la integración laboral de personas con discapacidad o la de grupos sociales sobre los que existen medidas especiales de fomento del empleo, y por el otro, porque las entidades solicitantes de subvenciones para programas integrales plurianuales además deben cumplir con que el 75% del personal participante en el desarrollo de los programas esté vinculado a la entidad mediante contrato de trabajo indefinido.

4. En lo que respecta al voluntariado, aparte del propio estímulo de las entidades de acción social por incorporar voluntarios a sus estructuras organizativas, el programa del 0,52 también incentiva su promoción dentro de las organizaciones en la medida en la que prioriza a aquellas entidades y programas que cuenten con un número relevante de voluntarios y dispongan de un sistema de formación para estos. La relevancia del programa del 0,52 para el voluntariado se concreta también en los programas de promoción que se han ido subvencionando desde sus inicios llegando a ser considerado un colectivo merecedor de un programa específico de carácter prioritario. Dichos “programas de formación y/o promoción del voluntariado” han representado por término medio desde 1996 una cifra nada desdeñable del 10% de los programas subvencionados (Tabla 2) y en torno al 4% de las subvenciones (Tabla 3).
5. Ha consolidado *la diversidad de los colectivos a los que van dirigidas y la extensión de la intervención social hacia los colectivos más vulnerables y en riesgo de exclusión*. Este carácter multisectorial se concreta en la atención de las necesidades de colectivos tan genéricos como los jóvenes, las mujeres y los mayores, las de colectivos más específicos como los afectados por discapacidades físicas, o aquellos que, independientemente de formar parte de los anteriores, padecen exclusión social por razones étnicas (gitanos, refugiados o integrales) o de otra índole (drogodependientes, enfermos de sida o reclusos).

El impacto sobre los colectivos más precarios se observa tanto en el espectacular crecimiento de los recursos destinados a ellos como en la diversidad de grupos sociales a los que el programa del 0,52 ha ido alcanzando durante su trayectoria (Tablas 2 y 3). También adquiere especial significación tanto por su adaptabilidad a las necesidades emergentes en cada convocatoria como por el impulso que supone para los distintos Planes Nacionales como el de la Inclusión Social, el Plan Nacional de Accesibilidad, el Plan Nacional del Voluntariado, el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombre y Mujeres o el Plan Integral de Apoyo a la Familia entre otros. De hecho, la definición de los programas del 0,52 y de sus prioridades se elaboran en las distintas convocatorias del programa del 0,52 previa consulta con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y especialmente con la Comisión Permanente del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, en función de las necesidades emergentes del momento.

En cuanto a la evolución de los programas, desde el inicio del 0,52 se han ido ampliando las categorías de colectivos beneficiarios y ha ganado en concreción (Tabla 2). Con ello se pone de manifiesto la cobertura y flexibilidad del programa del 0,52 hacia la emergencia de nuevas necesidades sociales o hacia los cambios producidos en los riesgos sociales convencionales. Así se evidencia como, de las categorías de colectivos beneficiarios con la que se inició el programa (tercera edad, minusválidos, mujeres, juventud-menores, toxicómanos y varios) se ha pasado hasta las 13 actuales (infancia y familia, jóvenes, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, drogodependientes, pueblo gitano, migrantes y refugiados, personas afectadas por el VIH/sida, reclusos y ex reclusos, programas para la inclusión social, promoción del voluntariado y situaciones de emergencia social). Eso ha provocado una mayor dispersión en el número de programas para los distintos colectivos, si bien a lo largo de su trayectoria prácticamente el 55% de los programas se han concentrado en cinco colectivos (infancia y familia, jóvenes, mayores, mujeres y personas con minusvalías).

En lo que respecta a los importes recibidos por cada colectivo, la dispersión es algo menor que al tratarse del número de programas. Concretamente, en los cinco colectivos mencionados anteriormente se concentran casi el 70% de las subvenciones (Tabla 3). En esta distribución por colectivos es reseñable cómo el colectivo de mayores, aunque desde el inicio de la convocatoria del 0,52 ha ido perdiendo algo de peso en el total del importe subvencionado, todavía sigue siendo el más significativo ya que a pesar de que tan solo abarca en torno a un 10% de los programas subvencionados por término medio entre 1990 y el 2007 el importe destinado a este colectivo ha representado prácticamente el 23% de las subvenciones. De hecho, este colectivo, junto con el de discapacitados, son los que reciben importes más altos, lo cual en parte se debe al creciente envejecimiento de la población española y de las necesidades derivadas de la edad así como de la mayor tendencia de estos colectivos a coordinarse a través de federaciones y confederaciones. Tras estos colectivos, los más subvencionados durante la vigencia del 0,52% son los de infancia y familia, mujeres, jóvenes y refugiados y migrantes, lógico por otra parte dado su tamaño y relevancia social, y por último los colectivos cuantitativamente menos significativos pero con

alto riesgo de exclusión social como drogodependientes, el pueblo gitano, reclusos y ex reclusos o personas afectadas por el SIDA.

Por otro lado, la puesta en práctica y la concreción de estos impactos aparecen de una u otra forma en los programas de las entidades subvencionadas en las últimas convocatorias del IRPF (Cuadro 1) que pueden ser una buena muestra del logro de los objetivos generales a la vez que satisfacen necesidades concretas de carácter supra-territorial. También se pone de manifiesto cómo las entidades del 0,52 unas veces actúan como pioneras en la satisfacción de ciertas necesidades sociales desarrollando innovadores programas (Red Conecta, Servicio de Información Telefónica para Embarazadas, compañías de bailes para discapacitados...), otras veces como sensores de detección de necesidades básicas y de colectivos emergentes y otras como complemento de unos servicios públicos insuficientes con los que necesita coordinarse.

CUADRO 1

*Impacto del 0,52 en las necesidades sociales de los colectivos  
en situación de riesgo social*

Colectivo	Necesidad social	Actividad/ impacto
Mujeres	Mujeres maltratadas: Mejorar su autoestima Inserción laboral Sensibilización social Mujeres gestantes: Prevención de malformaciones congénitas	Afianzamiento de su imagen, intercambio de experiencias con otras mujeres. Voluntariado testimonial. Creación y consolidación de estructuras permanentes de inserción laboral. Individualización de itinerarios de inserción: las ONG como “pasarelas hacia el empleo”. Impartición de acciones formativas y orientación para la localización y búsqueda activa de empleo en colaboración con recursos de empleo locales. Campañas de sensibilización social en medios escritos y audiovisuales. Asesoramiento jurídico a mujeres víctimas de la violencia de género. Servicios de información para prevenir factores de riesgo entre embarazadas.
Migrantes	Integración social, acogida y asistencia sociosanitaria básica. Acceso a la vivienda	Sensibilización ciudadana, promoción de la convivencia y la interculturalidad. Acogida de inmigrantes recién llegados y procura de alojamiento, manutención, higiene y asistencia sanitaria básica. Posibilitar el retorno voluntario a sus países de origen. Intermediación en el alquiler con propietarios de viviendas: mediar en conflictos, firma del contrato directamente con el propietario, avalar el pago de las mensualidades...

CUADRO 1 (cont.)

Impacto del 0,52 en las necesidades sociales de los colectivos en situación de riesgo social

Colectivo	Necesidad social	Actividad/ impacto
Reclusos y ex reclusos	Reclusos y ex reclusos con discapacidad: Reinserción sociolaboral Consumo de drogas	Creación de recursos y servicios alternativos a la entrada en prisión. Unidades dependientes o pisos para cumplir condena. Campañas de prevención de drogas en centros penitenciarios.
Jóvenes	Inserción laboral Consumo de drogas	Creación y consolidación de estructuras permanentes de inserción laboral. Individualización de itinerarios de inserción: las ONG como “pasarelas hacia el empleo”. Impartición de acciones formativas y orientación para la localización y búsqueda activa de empleo en colaboración con recursos de empleo locales. Herramientas didácticas con alumnos de ESO para la prevención de consumo de drogas.
Voluntariado	Formación de voluntarios Mayor participación en la entidad	Cursos de formación de formadores de voluntariado. Elaboración de materiales de capacitación de voluntariado dirigente. Encuentros de formación de voluntariado. • Programas de voluntariado “testimonial”.
Mayores y familias con personas mayores a su cargo	Apoyo temporal y servicios de respiro Conciliación de vida laboral y familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de teleasistencia, residencias asistidas, centros de día.</li> <li>• Coordinación y trabajo en red con servicios especializados de tercera edad, centros médicos, Centros Municipales de Servicios Sociales y con otras ONG.</li> <li>• Adaptación de viviendas y transporte adaptado.</li> <li>• Acompañamiento en domicilios.</li> <li>• Información y asesoramiento sobre recursos y ayudas disponibles.</li> </ul>
Infancia	Infancia y discapacidad: Integración social Erradicar los abusos sexuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de estimulación precoz a niños discapacitados.</li> <li>• Cursos y seminarios de formación en prevención de abusos sexuales a la infancia y de turismo sexual.</li> </ul>
Discapacitados	Normalización social Mejorar su autoestima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de la oferta de alternativas terapéuticas, ej.: compañías de baile para discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales.</li> <li>• Grupos de autogestores para personas con discapacidad intelectual: que “hablen por sí mismas”.</li> </ul>

## CUADRO 1 (cont.)

*Impacto del 0,52 en las necesidades sociales de los colectivos  
en situación de riesgo social*

Colectivo	Necesidad social	Actividad/ impacto
Sida	Normalización y dignificación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pisos de acogida en las distintas fases de la trayectoria vital de la enfermedad: integración social, cuidados en situaciones crónicas y acompañamiento hasta la muerte.</li> </ul>
Gitanos	Integración socioeducativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo y seguimiento de la escolarización obligatoria de niños gitanos.</li> <li>• Coordinación con otras ONG, con profesores-tutores, claustros y equipos de educación compensatoria.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias finales de las entidades del 0,52.

Del análisis de los programas financiados con el 0,52 se desprende que estos han contribuido a fomentar una serie de habilidades sociales como la comunicación, la escucha, el autoconocimiento y la autoestima, la tolerancia, los valores, la resolución de conflictos, la toma de decisiones y la influencia entre iguales.

No es menos importante su contribución a la ampliación de las alternativas terapéuticas ofertadas y a la atención a colectivos que se automarginan de la red socio-sanitaria y asistencial pública (algunos drogodependientes con antecedentes penales, inmigrantes ilegales...).

En cuanto al impacto del 0,52 en la satisfacción de las necesidades sociales en los distintos colectivos destacar como en relación a la inmigración están desarrollando funciones claves de intermediación con los inmigrantes en los ámbitos educativos, documental administrativo, laboral y residencial. Un buen ejemplo son los programas de acogida de inmigrantes recién llegados o la intermediación de las ONG en el alquiler de las viviendas a los propietarios donde incluso las entidades sociales llegan a avalar el pago de las mensualidades o a firmar directamente el contrato con el propietario.

En el campo de las discapacidades intelectuales están contribuyendo a superar su tradicional estigmatización y aislamiento en España no solo favoreciendo su normalización social y la mejora de su autoestima sino también ampliando la oferta de alternativas terapéuticas ya existentes.

En la atención a los mayores y a sus familias por una parte están facilitando el acceso a la información sobre los heterogéneos y a veces dispersos recursos y ayudas disponibles en el sector público, y por otra están complementando la oferta pública de servicios de respiro y de atención diurna con servicios de acompañamiento de mayores en domicilios y teleasistencia, con la gestión de sus propios centros en cola-

boración con las Comunidades Autónomas y Administraciones locales (residencias, centros de día).

Para colectivos susceptibles de verse especialmente afectados por la exclusión social y laboral (inmigrantes, mujeres maltratadas, ex reclusos, personas con sida...) se están potenciando actividades de sensibilización social y consolidando estructuras permanentes de inserción laboral individualizando itinerarios de inserción.

En el caso del voluntariado, con los programas subvencionados por el 0,52 no solo se estimula la entrada de voluntarios sino también su formación como futuros formadores o como voluntarios dirigentes.

Más allá de las bondades descritas, el programa del 0,52 también adolece de una serie de *limitaciones* especialmente en lo que respecta a la dotación de recursos, a la continuidad de los programas o a la agilidad administrativa en los procesos de solicitud.

1. En particular subrayaríamos que, aunque ya antes de la acertada introducción en el año 2005 de los *programas plurianuales* la mayoría de las subvenciones eran para programas anuales pero con cierta continuidad de los mismos, lo que permitía una plurianualidad de facto, sucede que siguen siendo muy minoritarios en el del 0,52 (González y de Cabo, 2008) debido a la dificultad de cumplir con alguno de los requisitos (como que el 75% del personal participante en el desarrollo de los programas tenga un contrato de trabajo indefinido); a una residual dotación económica ya que solo puede destinarse a ellos el 2% del crédito total disponible; y a su finalidad selectiva pues solo se conceden para programas destinados a personas en riesgo de exclusión social y a personas dependientes mayores o discapacitadas.
2. Otra de las limitaciones del programa son los elevados *costes administrativos y burocráticos* que suponen el cumplimiento económico-administrativo, de control y de evaluación de resultados de los proyectos por parte de la Administración, sobre todo para algunas entidades cuyos medios apenas les alcanzan para elaborar y ejecutar sus propios programas.
3. Por último, la multitud de colectivos de intervención a los que atiende y en los que está organizado el programa del 0,52 a veces va en detrimento de otros *objetivos transversales y de intervención múltiple* como pueden ser los programas preventivos, probablemente por la difícil estimación de su rentabilidad social en el corto plazo.

## 5. CONCLUSIONES

El desarrollo de las entidades de acción social en los últimos años, en especial en su vertiente más prestacional, se ha visto fortalecido por los programas de subven-

ciones de las distintas administraciones públicas. Un buen ejemplo es el programa del 0,52, o del 0,7 desde la convocatoria del IRPF de 2009, al que consideramos como un programa singular en nuestro Estado Autonómico tanto por su larga vigencia como por su ámbito territorial (nacional) y al que concurren la gran parte de las entidades de acción social bajo modos organizativos federales.

El programa del 0,52 está contribuyendo a mejorar la situación de los colectivos en situación de riesgo social y a consolidar en unos casos, y a sostener en otros, las estructuras organizativas en varios ámbitos.

En el ámbito territorial, al tratarse de un programa de alcance nacional está contribuyendo a fomentar las redes organizativas entre entidades sociales de distintas Comunidades Autónomas y a profundizar en la coordinación interinstitucional e intra-institucional de las organizaciones. Esto está propiciando una mayor coordinación de acciones entre las ONG y la generación de políticas globales que de otra manera difícilmente podrían desarrollarse en el actual sistema de competencias en materia de política social.

En el ámbito de los recursos humanos, la dotación económica del programa, aunque claramente insuficiente, ha sido creciente en los últimos años y ello está contribuyendo al sostenimiento de las estructuras organizativas y de recursos humanos, de intervención social y de planificación estratégica de las entidades de acción social. Está permitiendo multiplicar recursos convergentes para una misma acción o programa.

No obstante, el programa adolece de una serie de limitaciones (lentitud administrativa, insuficiente dotación, escasa plurianualidad de las subvenciones y la debilidad de las acciones transversales, preventivas y promocionales de los programas de intervención social) que aconsejan una paulatina reforma. En particular, las reformas deberían ir encaminadas a: 1) consolidar y reforzar los medios económicos en proyectos de carácter transversal, plurianual y preventivo; 2) agilizar los procesos administrativos, por ejemplo, mejorando los sistemas de información entre los financiadores públicos y privados con el fin de evitar que las entidades subvencionadas tengan que justificar reiteradamente los recursos que reciben para un mismo programa; 3) potenciar la visibilidad social de las entidades subvencionadas con cargo al programa del 0,52; y 4) mejorar los sistemas de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa subvencionado, así como elaborar un sistema de indicadores que evalúen la calidad de la provisión de los servicios de las entidades subvencionadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- De la Fuente, C. y Montraveta, I. (2002), *Quien es quién: Convocatoria 2001*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- De la Fuente, C., Montraveta, I. y Simon, C. (2005), *Quien es quién: Convocatoria 2004*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- De la Fuente, C., Montraveta, I. y Valls, R. (1999), *Quien es quién: Convocatoria 1998*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- García Delgado, J.L. dir. (2004), *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*. Madrid: Civitas.
- González, E. y De Cabo, G. coord. (2008), *Quien es quién. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del IRPF*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pérez Díaz, V. y López Novo, J. P. (2003), *El Tercer Sector Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (1996), *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G., coord., (2003), *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Salamon, L. M., et al. (2001), *La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Salinas, F., Rubio, M. J. y Cerezo, I. (2001), *La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social*. Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.
- VV.AA. (2000), *Empleo y trabajo voluntario en las ONGs de acción social*. Madrid: Fundación Tomillo.
- VV.AA. (1997), *Las Organizaciones de Voluntariado en España*. Documento de trabajo n.º 10. Madrid: Plataforma para la promoción del voluntariado en España (PPVE).



G<sup>a</sup><sub>p</sub>P

*EXPERIENCIAS Y CASOS*



# Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance

Ana Arriba\*

**Resumen:** En este artículo se lleva a cabo una aproximación evaluativa al conjunto de programas autonómicos de Rentas Mínimas de Inserción (RMI). Estos programas ofrecen una prestación de garantía mínima de ingresos en situaciones de necesidad probada destinada a la inserción social de sus perceptores. En el texto se estudia el particular proceso de implantación de los RMI por parte de los gobiernos autonómicos así como las trayectorias que han seguido con posterioridad. Estos procesos explican en buena medida los límites para evaluar su alcance. A pesar de lo cual, es posible, a partir de la evidencia disponible (indicadores de esfuerzo presupuestario, intensidad y cobertura), señalar que las reformas y transformaciones que han seguido las RMI en la última década no solo no han mejorado su escasa capacidad protectora frente a la pobreza sino que han incrementado su heterogeneidad y fragmentación. Las conclusiones indican que el refuerzo y la armonización de la acción protectora de los RMI, junto con un esfuerzo de coordinación de los diferentes agentes implicados, contribuirán a la mejora de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en España.

**Palabras clave:** Rentas Mínimas de Inserción, asistencia social, inclusión social, activación, reformas de política social, evaluación de políticas sociales.

## 1. INTRODUCCIÓN: LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Los programas de renta mínima o de garantía de ingresos mínimos son prestaciones económicas concebidas para que ningún ciudadano se quede sin nada para vivir. Tienen como rasgo común, aunque no único, ofrecer un ingreso mínimo garantizado de forma complementaria o subsidiaria a otros sistemas de protección social y

---

\* Este trabajo se ha realizado gracias a la participación de la autora en los proyectos de investigación NURSOPOB (“Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar”, Plan Nacional de I+D+i, MEC, SEJ2005-06599) e INMEBEA (“Inmigración y Estado de Bienestar en la España Autónoma”, Plan Nacional de I+D+i, SEJ2007-67521/CPOL).

son prestaciones de asistencia social, es decir, para acceder a ellas se ha de demostrar la insuficiencia de recursos (*means-tested*). Además, suelen incluir otros requisitos relativos a residencia o a edad, destinados a limitar el acceso de determinados sectores de la población (extranjeros, jóvenes...) y exigir ciertas condiciones como la participación en actividades de apoyo o de acceso al empleo (Euzeby, 1991). Su finalidad es cubrir un nivel básico mientras dure la situación de necesidad o pobreza por lo que constituyen una “última red” de protección social.

En los Estados de Bienestar europeos, el incremento de las cifras de desempleo en los años ochenta impulsó el protagonismo de estas políticas que han seguido desde entonces una filosofía de doble derecho –a la garantía de ingresos y a la inserción social– siguiendo el ejemplo del programa francés de *Revenu Minimum d’Insertion*. Desde esta perspectiva, se conciben como mecanismos de la lucha contra la exclusión social o instrumentos de recomposición del vínculo social, lo que se materializa en la introducción de mecanismos o incentivos para la participación social y laboral, en sintonía con la orientación hacia la activación, predominante en las políticas sociales europeas (Aust y Arriba, 2005; Arriba y Pérez-Eransas, 2007; Moreno y Serrano, 2007).

En España, este tipo de políticas ha sido impulsado por las Comunidades Autónomas que, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, pusieron en marcha una serie de programas destinados a personas potencialmente activas y sus familias, conocidas como Rentas Mínimas de Inserción (RMI). En general, éstas ofrecen una protección de baja intensidad, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación. Siguen, con serias restricciones, la filosofía del doble derecho y constituyen el último mecanismo de la protección social española. Los programas autonómicos de RMI son uno de los mecanismos de un conjunto de prestaciones asistenciales dispersas en los diversos sistemas de protección –pensiones, desempleo o servicios sociales– y niveles de la administración pública. Las prestaciones asistenciales españolas ofrecen en conjunto una protección de baja intensidad protectora jerarquizada según la relación pasada y presente con el mercado de trabajo (Arriba y Guinea, 2008).

En este artículo se lleva a cabo una aproximación evaluativa al alcance conjunto de los programas autonómicos de RMI. Se toma como punto de partida su peculiar proceso de implantación y su heterogénea trayectoria durante la última década para comprender las dificultades prácticas para llevar a cabo una evaluación conjunta de estos programas. El texto prosigue con la valoración conjunta del alcance de estos programas y del efecto de sus últimos cambios normativos sobre su capacidad protectora y activadora.

## 2. POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

La política autonómica de RMI tiene su origen a finales de los años ochenta en un contexto de expansión de las políticas de asistencia social en España. En aquel mo-

mento las Comunidades Autónomas elaboraron e implementaron una serie de programas de garantía mínima de ingresos dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las Comunidades Autónomas habían generado ya un espacio propio de acción frente a la pobreza a través de sus Estatutos de Autonomía y de sus Leyes de Servicios Sociales. La Constitución Española de 1978 había establecido la asistencia social como una competencia de las 17 Comunidades Autónomas (art. 148), mientras reservó la responsabilidad sobre legislación y el régimen económico de la Seguridad Social al Gobierno Central. Eso sí, la Constitución no definió cuáles eran los contenidos de la asistencia social, lo que ha permitido a las Comunidades Autónomas incluir en sus Estatutos de Autonomía un gran número de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social.

Entre 1989-1993, el proceso de implantación de estos programas tuvo lugar de forma concatenada entre las Comunidades Autónomas, una vez que el Gobierno vasco anunció su Plan de Lucha contra la Pobreza en 1988. Hasta la aprobación del programa en Aragón en junio de 1993, el proceso tuvo un fuerte carácter mimético y competitivo en el que las Comunidades Autónomas emplearon argumentos e ideas europeístas (recomendaciones de las instituciones europeas o la adopción de políticas similares por otros Estados de Bienestar) para legitimar su actuación frente a las críticas del Gobierno central. En esta dinámica, los sindicatos, algunas organizaciones no gubernamentales y en algunos casos, los expertos académicos y profesionales del área fueron especialmente activos en la difusión de la medida y en la presión sobre los gobiernos autónomos (Arriba, 2002).

A mediados de la década de los noventa, una serie de investigaciones mostró que, dada la heterogeneidad de estos programas, hablar de la política de RMI española era forzar la realidad (Aguilar, Gaviria, y Laparra, 1995; Ayala, 2000; Estévez, 1998). El nexo común de todos ellos era ofrecer un ingreso mínimo garantizado para individuos entre los 25 y los 65 años, al que se accede mediante demostración de recursos insuficientes de la unidad de convivencia (*means-tested*) y para el cual se requiere la residencia legal de los solicitantes (u otros mecanismos orientados a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas). Eran prestaciones de cuantía diferencial (de la cuantía a percibir se restan los ingresos ya existentes en el hogar), por un periodo de tiempo determinado con diferentes posibilidades de prórroga. Se financiaban por las propias Comunidades Autónomas y gestionaban en el marco de sus sistemas de servicios sociales, principalmente la atención primaria, bajo la responsabilidad del nivel local de la Administración. También compartían una orientación programática hacia la inserción social de sus beneficiarios, al estilo del programa francés de RMI.

Estas investigaciones mostraron la diversidad de normativas reguladoras (leyes, decretos, órdenes), de niveles de intensidad y cobertura, de duraciones de la prestación y disponibilidad presupuestaria que daban lugar a distintos niveles de garantía del derecho social. Únicamente el grado de desarrollo del programa del País Vasco permitía considerarlo RMI en sentido pleno, es decir como una prestación

de derecho no limitada por discrecionalidad técnica o política ni por disponibilidades financieras. Un grupo de programas contenía elementos restrictivos en su acceso y uso por lo que solo podría calificarse RMI en sentido limitado. Un tercer grupo tenía fuertes restricciones en su carácter de derecho por lo que no cabía considerarlo como RMI. Esta diversidad también se materializaba en las formas en las que se planteaba el vínculo entre los objetivos de protección frente a la pobreza y de inserción social, que distinguía entre programas de RMI, de empleo social protegido y de prestaciones de asistencia social. Otros estudios se centraron en las prácticas de aplicación de estos programas autonómicos, mostrando cómo los encargados de su puesta en marcha reinterpretan y adaptan los objetivos de los programas, flexibilizan o endurecen los requisitos y condiciones en función de las diferentes situaciones de los solicitantes, con un grado de discrecionalidad necesario para su funcionamiento en un contexto de indefinición programática y fuerte restricción presupuestaria (Serrano y Arriba, 1998).

A mediados de los noventa el periodo de expansión de la asistencia social y del gasto social dio paso a otro caracterizado por la preocupación por la racionalización, el mantenimiento y la viabilidad del sistema de protección social, en especial en el aseguramiento de su financiación (Rodríguez-Cabrero, 2004). En este nuevo contexto, las RMI autonómicas han seguido un itinerario desigual de reformas, calificado como “travesía del desierto” (Laparra, 2004). Desde 1995 algunas Comunidades Autónomas han llevado a cabo importantes reformas, reestructuraciones e incluso refundaciones de sus programas de RMI, al tiempo que otras los han mantenido prácticamente inalterados. La evolución posterior a 1995 (ver Cuadro 1) muestra que la actividad de reforma o reestructuración de los programas RMI ha sido constante pero, a diferencia del periodo de puesta en marcha no tiene carácter unitario ni concatenado como denotan su desigual aparición en el calendario y la diversidad de sus contenidos.

A pesar de lo cual, se pueden observar algunas pautas comunes entre las diversas reformas de RMI de la última década. Entre ellas, su inserción en marcos programáticos, como los Planes transversales o multisectoriales para la inclusión social que se refieren a amplios sectores de la política autonómica. En la década 1998-2007 al menos trece Comunidades Autónomas han contado con Planes de este tipo y en todos ellos se contempla algún tipo de reelaboración de las RMI, desde el aumento de sus cuantías y coberturas hasta su consolidación normativa pasando por reformas en las condiciones y requisitos de acceso. En esta trayectoria, es inevitable considerar la influencia de la dinámica europea: en junio del año 2000 la Comisión y el Consejo Europeo lanzaron la Estrategia de Lisboa para la inclusión social y, en ella, los estados miembro se comprometían a elaborar Planes Nacionales para la Inclusión Social (PNAInc) con periodicidad bianual. Los primeros PNAInc españoles señalaron que los Planes Territoriales para la Inclusión, a desarrollar por las Comunidades Autónomas, eran un instrumento clave en el compromiso español con la inclusión social. En el año 2000 muchos de estos Planes Territoriales o autonómicos estaban ya en marcha (como País Vasco, Islas Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja y Navarra) o estaban siendo elaborados (Madrid) por lo que la iniciativa europea reforzó esta tenden-

cia. Eso sí, los Planes elaborados con posterioridad recogen la terminología, estructura y objetivos de la Estrategia Europea (Pérez-Eransas, Arriba y Parrilla, 2009).

La mejora de las normativas reguladoras de muchas de las RMI constituye otra de las pautas comunes del último periodo. Las RMI han sido reconocidas como derecho en las reformas de los Estatutos de Autonomía de seis Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, y Comunidad Valenciana). Aún más importante y significativa ha sido su regulación a través de una ley de muchas de las RMI autonómicas, como es el caso de Asturias, Cataluña, Galicia, Madrid o Navarra y en 2007 Canarias, Cantabria y Murcia. En este aspecto, la política del País Vasco, con cuatro leyes reguladoras en este periodo, mantiene su trayectoria de progreso y continuo desarrollo. Desde mediados de los años noventa, los expertos e interesados en estas políticas han interpretado que la regulación a través de ley de las prestaciones RMI supone el reconocimiento de un derecho, un ascenso en la jerarquía protectora de las diferentes RMI.

Más difícil resulta extraer conclusiones válidas sobre si estas reformas han supuesto una ampliación de los requisitos y/o una flexibilización de las condiciones de estos programas a mediados de la década de los noventa. En algunos casos, se han redefinido requisitos importantes para la percepción de la prestación como la edad (País Vasco), la unidad de convivencia (Madrid o Navarra) o se han distinguido itinerarios según el nivel de empleabilidad (Cataluña). Sin embargo, en otras reformas solo se han realizado pequeños ajustes en las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones (indexación de cuantías, establecimiento de máximos y mínimos o ampliación de los límites de duración de la prestación).

Sí es posible observar una tendencia general, convergente con la Estrategia Europea, como es la del uso del término exclusión social no solo referido a la concepción del problema (objeto de la intervención) sino también a las estrategias de acción, orientadas a la inclusión social. Por una parte, esto conlleva la puesta en marcha de programas más allá de la garantía de ingresos en sectores de políticas de empleo, vivienda, salud o educación, a través de los ya referidos Planes transversales.

Por otra, significa la coherencia de estas reformas con una de las tendencias de transformación de la política social europea (Taylor-Gooby, 2004): la tendencia a la activación, en especial de la población capaz de acceder a un empleo. A pesar de que la influencia en las RMI españolas de la tendencia activadora es creciente, se encuentra aún más en un plano discursivo que real, con un gasto considerablemente menor que el dedicado a las prestaciones (Arriba, 2004). La forma de concebirlo y llevarlo a la práctica es divergente: desde la filosofía del doble derecho (País Vasco, Madrid o Navarra) hasta la idea de la contraprestación en pago de la deuda que se contrae con la sociedad. Los mecanismos empleados han estado sobre todo destinados a favorecer la inserción laboral de los perceptores RMI a través servicios de formación y orientación para el empleo, programas de empleo social protegido, empresas de inserción o incentivos al empleo. La limitada intervención pública se ha basado en buena medida en la actuación de entidades de iniciativa social (Pérez-Eransas, 2005).

## CUADRO 1

Ana Ariba

Cronología de las principales disposiciones legislativas de los programas RMI (1996-2007)

	Reformas en las RMI												Rango normativo	Denominación de la Prestación (en 2007)
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
Andalucía				D									Decreto	Ingreso Mínimo de Solidaridad
Aragón													Ley	Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social
Asturias										L			Ley	Salario Social Básico
Baleares					D								Decreto	Renta Mínima de Inserción
Canarias		D										L	Ley	Prestación Canaria de Inserción/ Ayuda Económica Básica
Cantabria	D							D				L	Ley	Renta Social Básica
Castilla-La Mancha						D							Decreto	Ingreso Mínimo de Solidaridad
Castilla y León		D			D			D					Decreto	Ingresos Mínimos de Inserción
Cataluña		L	D		D						D		Ley	Renta Mínima de Inserción
Extremadura				D									Decreto	Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social
Galicia				L					L				Ley	Renta de Integración Social
Madrid					L								Ley	Renta Mínima de Inserción
Murcia												L	Ley	Renta Básica de Inserción
Navarra				L									Decreto	Renta Básica
País Vasco			L	L	L		L					L	Ley	Renta Básica
La Rioja										D			Decreto	Ingreso Mínimo de Inserción
Comunidad Valenciana													Decreto	Prestaciones Económicas Regladas
Ceuta													-	-
Melilla													Reglamento	Ingreso Melillense de Integración

Leyenda: L: Ley; D: Decreto

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, MEPSYD (2008).

### 3. LOS LÍMITES PARA UNA EVALUACIÓN CONJUNTA DE LAS RMI

Antes de valorar el alcance de las RMI y de sus últimas reformas, se va a considerar brevemente cómo las características de estos programas junto con su particular desarrollo han dificultado y dificultan la práctica evaluadora. Me centraré en especial en dos tipos de problemas: las cuestiones relativas a la escasa definición de su objeto de intervención y las relacionadas con el liderazgo de las Comunidades Autónomas en su puesta en marcha.

En relación con el primero, el objetivo de las rentas mínimas se ha centrado en la lucha contra la exclusión social dejando en segundo plano su papel como mecanismo de protección en situaciones de pobreza. El concepto de exclusión social carece de una definición compartida y resulta de difícil operacionalización, lo que dificulta la medición de los resultados e impactos de estas políticas.

Así, la concepción del problema de la exclusión social se aborda desde perspectivas que comparten una perspectiva multidimensional pero que definen de forma divergente el ámbito y alcance de la exclusión social. Por un lado, hay autores que definen y estudian la exclusión social como un riesgo que afecta a amplios sectores de la población y que tiene que ver no solo con desigualdades económicas, sino también con desventajas en distintos ámbitos –empleo, ingresos, educación, vivienda o la participación social (EAPN, 2006). Otros identifican la exclusión social con un colectivo de menor tamaño, que afecta a aquellas personas que acumulan junto con la ausencia de ingresos otros problemas graves en ámbitos como el empleo, las relaciones sociales, el ámbito educativo, la vivienda o la salud (VV.AA., 2008; Laparra *et al.*, 2007; Pérez-Yruela *et al.*, 2004). A este problema inicial hay que añadir la falta de indicadores referidos a los objetivos de inclusión, de activación y, sobre todo, al carácter dinámico del fenómeno. Esta divergencia en las formas de comprender el problema se refleja también entre los actores que elaboran, gestionan y evalúan los propios programas de RMI (Serrano y Arriba, 1998).

En último extremo hay cierto grado de acuerdo en su carácter multidimensional pero la falta de consenso en la definición y en sus indicadores determina con frecuencia la utilización indistinta de los términos pobreza y exclusión y el recurso, a modo de aproximación, a indicadores vinculados a la pobreza.

El segundo tipo de problemas se refieren a la forma en que se han puesto en marcha en España: su implantación a nivel autonómico bajo el liderazgo de las Comunidades Autónomas se materializa en información escasa y poco homogénea. Las prácticas de las Comunidades Autónomas de recopilación y diseminación de información sobre sus RMI son heterogéneas y, con frecuencia están orientadas a legitimar su actuación ante otras partes interesadas o ante sus propias opiniones públicas.

Desde el año 2000, la Dirección General de Política Social<sup>2</sup>, DGPS-MEPSYD, recopila anualmente información básica relativa a las prestaciones de las RMI autonómicas como parte de las actividades de los PNAInc. Da continuidad a un trabajo recopilador que puntualmente habían ofrecido otros autores (Ayala, 2000; Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995). El informe se elabora a partir de datos agregados, no armonizados, por lo que se recoge información construida con definiciones no homogéneas. Esta recopilación se refiere únicamente a los aspectos relativos a las prestaciones de garantía de mínimos y no recoge datos relativos a las formas y presupuestos dedicados a las actividades orientadas a la inclusión social, una tarea aún más complicada.

En cuanto a las prácticas evaluativas de las Comunidades Autónomas, estas son discontinuas y, salvo excepciones, orientadas a la gestión administrativa. Solo excepcionalmente, las Comunidades Autónomas llevan a cabo evaluaciones globales (por lo general en momentos de reforma o cambio como en Navarra, Asturias o Madrid) y estudios concretos sobre sus perceptores o sobre algunos aspectos del funcionamiento del programa. No resulta fácil acumular conocimiento a partir de este tipo de trabajos, elaborado con objetivos y diseños diversos además de muy discontinuos en el tiempo. En términos generales, existe más información sobre aquellas RMI que tienen mayor grado de desarrollo, normativo y presupuestario.

De esta forma, los trabajos realizados desde el ámbito académico<sup>3</sup>, a los que se ha hecho referencia en el punto anterior (Aguilar, Gaviria, y Laparra, 1995; Ayala, 2000; Estévez, 1998), se han convertido en la mejor fuente de información sobre estos programas. Muchos de los cuales, ante la dificultad para recopilar información detallada, emplean una estrategia basada en el estudio de casos especialmente significativos o críticos o simplemente accesibles (Serrano y Arriba, 1998; Arriba, 2002; Ayala y Rodríguez, 2007; Pérez-Eransus, 2005). Todos estos trabajos se encuentran con la dificultad de llegar a conclusiones generalizables al conjunto de las RMI, dada la divergencia de itinerarios que estas han seguido.

Por último y, como se verá a continuación, el pobre desarrollo en muchas de las RMI hace que la tarea evaluativa carezca de sentido: en una buena parte de las Comunidades Autónomas, la RMI existe principalmente sobre el papel con un desarrollo casi inexistente.

---

<sup>2</sup> En la actualidad inserta en el Ministerio de Sanidad y Política Social, anteriormente en el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, MEPSYD y en la del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, bajo diferentes denominaciones.

<sup>3</sup> Algunos estrechamente ligados a la propia gestión de los programas, al ser encargados y/o financiados por la propia Administración. En el caso de estas últimas, mantienen una perspectiva de estudio de necesidades sin estar orientadas a evaluar sus resultados o su impacto. Véase Pérez-Yruela *et al.* (2002) y Pérez-Yruela *et al.* (2004) en Asturias; Aguilar *et al.* (2002) en Madrid y Gobierno de Navarra (1999) en Navarra. También Estudios de Pobreza del País Vasco <<http://www.siis.net/epds/documentos-e-informes>>.php (consulta 20 de enero de 2009).

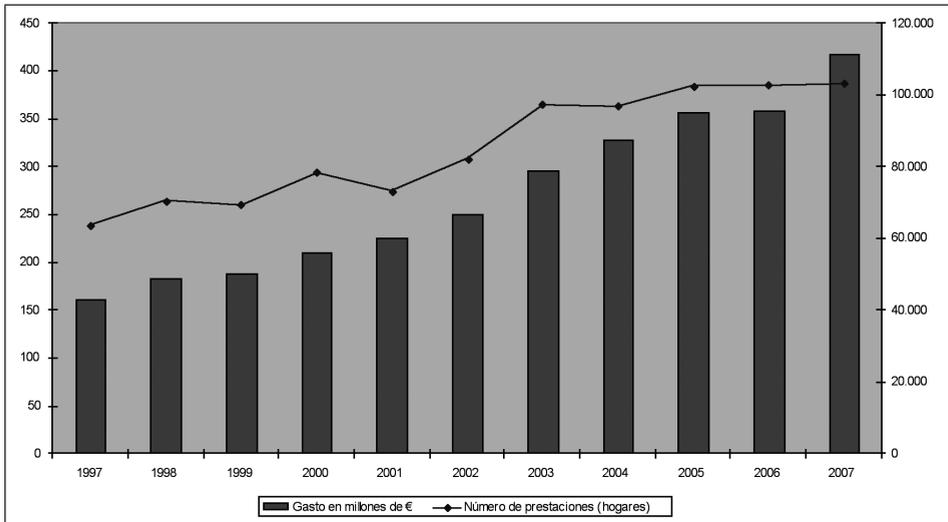
#### 4. ALCANCE DE LAS RMI TRAS EL ÚLTIMO PERIODO DE REFORMAS

A continuación se evalúa cuál es el alcance que el conjunto de las RMI tiene como último mecanismo de protección social, empleando los datos recogidos por la DGPS-MEPSYD desde el año 2000<sup>4</sup>. La cuestión principal es saber si las reformas seguidas por las RMI desde mediados de los años noventa, en especial la mejora de su estatus legal (reconociendo derechos y eliminando discrecionalidad y limitaciones presupuestarias) han traído consigo cambios significativos en la garantía del derecho en términos cuantitativos. Para ello analizaremos la evolución de tres indicadores relativos al gasto de las Comunidades Autónomas en estas prestaciones, a su cobertura y su intensidad protectora en el periodo 1997-2007.

En cuanto al primero, la evolución del gasto en términos absolutos (Gráfico 1) que las Comunidades Autónomas han dedicado a esta política ha sido incremental: el gasto total ha pasado de superar ligeramente los 160 millones de euros anuales en 1997 a alcanzar casi los 417 millones de euros en 2007, en un periodo caracterizado por la bonanza socioeconómica del país. La cobertura global, por otra parte, también ha ascendido, aunque de forma más moderada e irregular, pasando de 63.714 a 103.071 beneficiarios (hogares perceptores) en el mismo periodo.

GRAFICO 1

*Evolución del gasto y cobertura totales en RMI*



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, MEPSYD (2008).

4 Para años anteriores se recurre a los datos de Ayala (2000).

Al examinar las cifras de gasto por Comunidades Autónomas en 2007, se observa una importante desigualdad y, por lo tanto, la desigual prioridad que los ejecutivos autonómicos otorgan a sus RMI (Cuadro 2). Así, para un grupo de Comunidades Autónomas, el gasto es prácticamente simbólico ya que no supera el 0,05% de los presupuestos autonómicos (Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, La Rioja o Valencia). Los niveles más elevados de gasto alcanzan entre el 0,2 y 0,5% (Asturias, Cataluña, Madrid o Melilla). Finalmente, la excepción la constituye el programa vasco al que se dedica un 2,13% del presupuesto autonómico, lo que indica que nos encontramos ante un programa de una naturaleza diferente. En este sentido, cabe observar que el gasto total en RMI se debe a la contribución de un grupo de Comunidades Autónomas: por ejemplo, el presupuesto vasco para RMI supone prácticamente el 45% del gasto autonómico en estos programas.

CUADRO 2

*Esfuerzo presupuestario y cobertura protectora de las prestaciones de RMI autonómicas 2007*

	Gasto ejecutado (millones de euros)*	% sobre el gasto**	N.º de beneficiarios	% sobre hogares***
Andalucía	37,7	0,13%	18.838	0,69%
Aragón	2,2	0,04%	901	0,19%
Asturias	18,8	0,47%	6.399	1,56%
Baleares	2,9	0,10%	1.006	0,26%
Canarias	3,3	0,05%	2.434	0,35%
Cantabria	1,5	0,07%	1.850	0,92%
Castilla-La Mancha	1,5	0,02%	397	0,06%
Castilla y León	11,9	0,12%	2.147	0,23%
Cataluña	71,8	0,29%	12.605	0,48%
Extremadura	1,1	0,02%	473	0,13%
Galicia	18,3	0,17%	5.723	0,59%
Madrid	46,5	0,26%	8.681	0,40%
Murcia	0,6	0,01%	286	0,06%
Navarra	7,4	0,19%	2.269	1,02%
País Vasco	186,6	2,13%	36.004	4,45%
La Rioja	0,6	0,05%	325	0,28%
Comunidad Valenciana	4,4	0,03%	2.470	0,14%
Ceuta	-	-	-	-
Melilla	0,7	0,35%	263	1,47%
<b>TOTAL</b>	<b>416,9</b>	<b>0,26%</b>	<b>103.071</b>	<b>0,64%</b>

\* El dato del gasto corresponde a los presupuestos del pago de las prestaciones de renta mínima. Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas incluyen en este dato el gasto en programas de empleo protegido o en programas de actividades dirigidos a los beneficiarios de la prestación.

\*\* Calculado sobre el presupuesto inicial consolidado de cada Comunidad Autónoma, Ministerio de Administración Pública (<<http://www.map.es>>).

\*\*\* Total de hogares de Comunidades Autónomas según Encuesta Continua de Vida 2007, INE 2007 (<<http://www.ine.es>>).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, MEPSYD (2008).

Asimismo, resulta obvio concluir que el incremento del gasto en estas políticas a lo largo del periodo se debe a sus incrementos solo en algunas Comunidades Autónomas. La evolución de este indicador (Gráfico 2) permite ver cómo que el País Vasco ha cuadruplicado la cifra inicial y en otros casos –andaluz, catalán, madrileño, asturiano, navarro o gallego– la cifra se ha duplicado. Sin embargo, en otro grupo de Comunidades Autónomas, las cuantías dedicadas a este programa no se han modificado o, incluso, han disminuido (casos de Cantabria, Canarias, Canarias, o Murcia).

El mismo tipo de lectura se puede hacer si atendemos a los niveles de cobertura, es decir teniendo en cuenta el número de hogares que son o han sido beneficiarios de esta medida durante el año en cuestión (Gráfico 3). El progresivo aumento de la población cubierta (63.714 en 1997 hasta 103.071 hogares en 2007, del 0,5% al 0,6% del total de hogares de forma aproximada) corresponde a las RMI de ciertas Comunidades Autónomas, principalmente el País Vasco (un 4,45% de sus hogares), junto con Asturias (1,56%) Melilla (1,47%) y Navarra (1,03%). Por último, otros programas de RMI, como los de Andalucía, Canarias o Galicia, apenas superan una cobertura del 0,6%.

Las tasas de coberturas han seguido a lo largo del periodo evoluciones dispares. El incremento de cobertura ha sido constante en el País Vasco, mientras en otras Comunidades Autónomas se han mantenido las tasas desde el comienzo del periodo. Tras las reformas muchas de las Comunidades Autónomas registran aumentos significativos en sus tasas de cobertura (Asturias, por ejemplo) que son seguidas por un freno en este crecimiento (Andalucía) e, incluso por llamativos descensos (Navarra o Madrid).

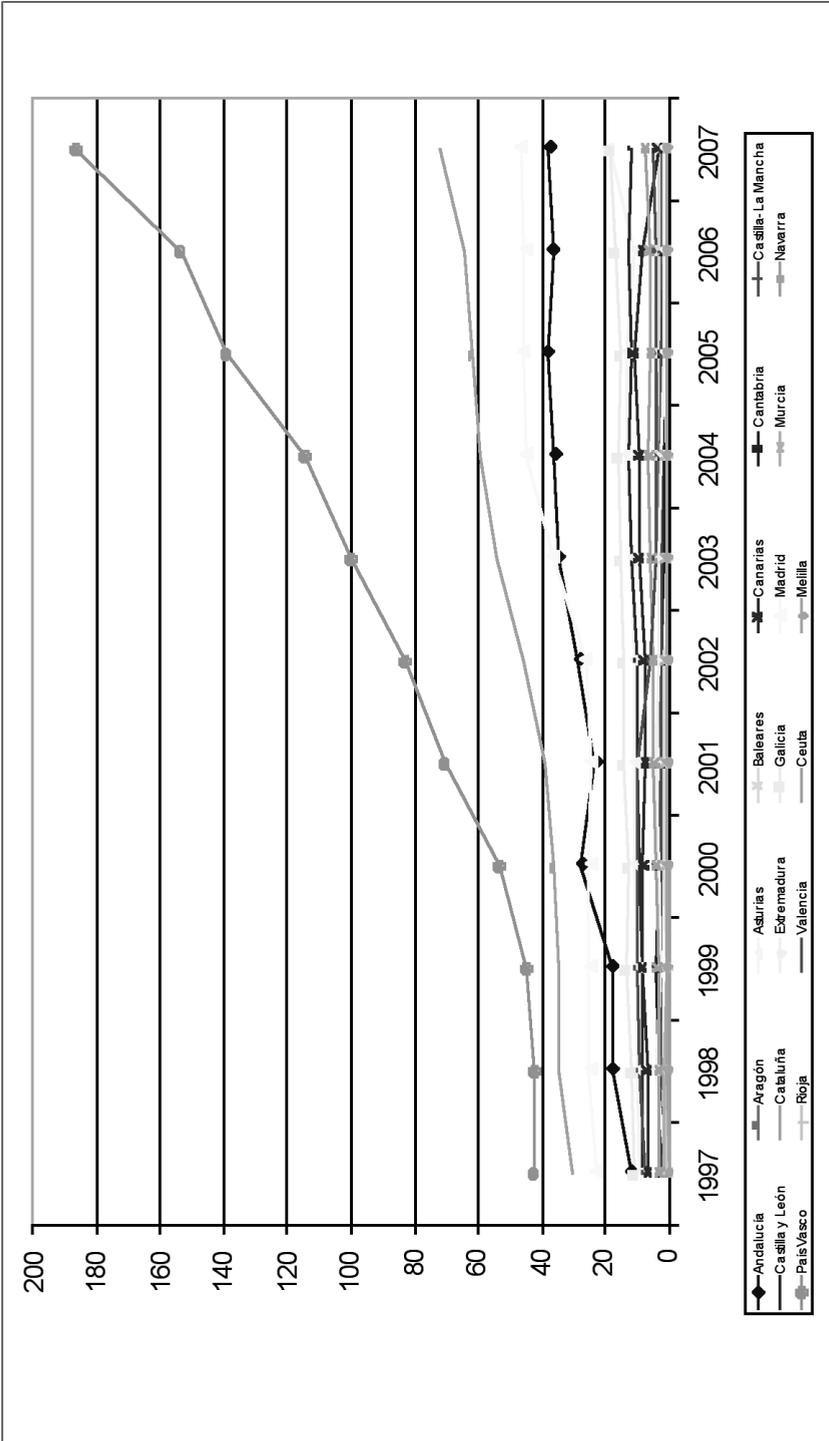
Dados estos niveles cobertura, y con la excepción del País Vasco, cabe evaluar que la respuesta que estos programas ofrecen a la población en situación de pobreza severa (entre el 3-4% de los hogares) es claramente insuficiente y muy inferior a la de otros mecanismos del sistema de protección social (Arriba y Guinea, 2008).

El tercer indicador explora la intensidad de la protección que ofrecen las RMI a través de las cuantías que proporcionan según el tamaño del hogar que lo percibe (Gráfico 4). No hay que olvidar que, al ser diferenciales, son las cuantías más elevadas que pueden recibir, puesto que de ellas se descuenta los ingresos que los hogares perciben por otras vías. Se trata además de las cuantías legalmente establecidas en las diferentes regulaciones autonómicas, lo que nos permiten compararlas entre sí y con otros mínimos establecidos también legalmente –Salario Mínimo Interprofesional (SMI), el Índice Público de Referencia de Efectos Múltiples (IPREM) y las Pensiones no Contributivas (PNC)–, en tanto que representaciones de lo que se considera mínimos protegibles, con los que hacer frente a las necesidades básicas.

Las cuantías básicas, que corresponden a hogares unipersonales, no muestran grandes diferencias. Se trata de cuantías muy inferiores a las que ofrece la participación laboral (SMI), comparables con las de las PNC en la mayoría de los casos o incluso inferiores (Murcia o Melilla). En el País Vasco, tras varios años de incrementos, la cuantía

GRÁFICO 2

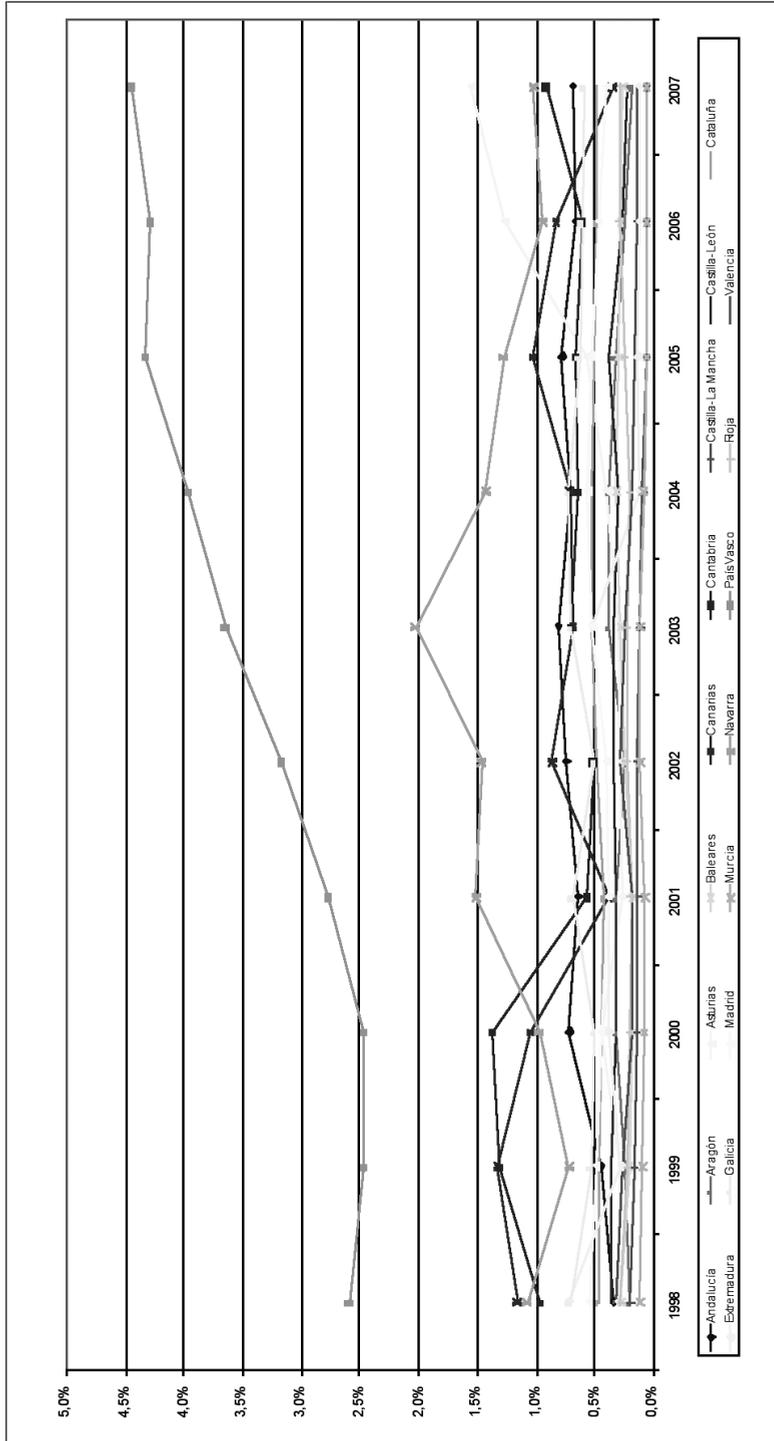
Evolución de gasto ejecutado en RMI por Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, MEPSYD (2008).

GRÁFICO 3

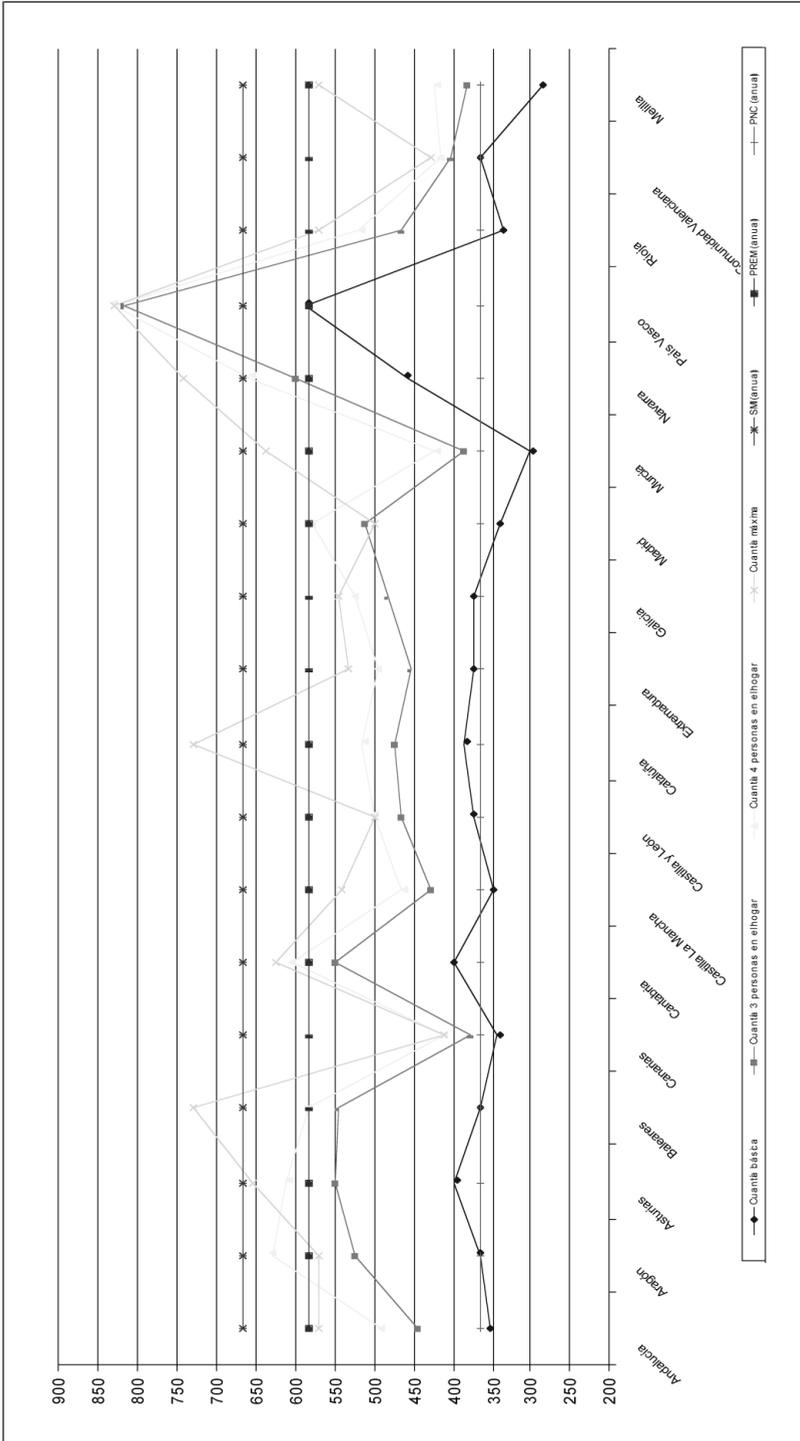
Evolución de la cobertura de los Programas RMI: Porcentaje de hogares beneficiarios sobre número de hogares por Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, MEPSYD, 2008, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 1998-2005 y Encuesta de Condiciones de Vida, 2006-2007, INE.

GRÁFICO 4

Intensidad protectora por Comunidades Autónomas 2007



Nota: Todas las cuantías son cuantías anuales, expresadas en términos mensuales para facilitar comparación.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Política Social, MEPSYD, 2008 y Anuarios de Estadísticas Laborales, 2007, MTIN.

alcanza la cuantía del IPREM una referencia común para prestaciones distinto del SMI. En cualquier caso, el establecimiento de estas cuantías refleja el temor de los decisores autonómicos a que las RMI supongan un desincentivo a la participación laboral.

Sin embargo, estas cifras sobre cuantías básicas no reflejan las amplias disparidades regionales, ya que para valorar la intensidad protectora real se ha de valorar también los complementos por tamaño familiar o para cubrir necesidades específicas. Respecto a las primeras, en el Gráfico 4, se observan grandes disparidades regionales: mientras en algunas Comunidades Autónomas los complementos por tamaño del hogar (tres o cuatro personas) significan diferencias significativas en su intensidad protectora (Aragón, Baleares, Cantabria, Madrid o País Vasco) en otras se trata de una protección casi plana, no progresiva (Canarias o Comunidad Valenciana). Por último, se recogen las cuantías máximas, es decir el tope establecido en la cantidad mensual que puede recibir un unidad familiar u hogar, independientemente de su tamaño o de los ingresos que perciba por otras fuentes. En estas cuantías, la diversidad y heterogeneidad es la norma. En cuatro Comunidades Autónomas (Baleares, Cataluña, Navarra y País Vasco) se permite a la cuantía mensual superar el mínimo obtenible a través de la participación laboral, SMI. En un grupo esta cuantía se sitúa en torno al IPREM y en otro bastante amplio, se sitúa a niveles muy inferiores.

En términos generales, a pesar de que sus cuantías básicas sean similares, la intensidad protectora es muy diversa entre las Comunidades Autónomas. A esta diversidad cabría añadir otros elementos no analizados pero que en último término significan mayor disparidad protectora como son los complementos para necesidades específicas (por ejemplo vivienda) o para incentivar la participación laboral (ambos impulsados en el País Vasco).

A pesar de que no se disponen de datos sobre las formas y alcances de los complementos que las RMI ponen en marcha para alcanzar sus objetivos de inclusión social, en último término activación laboral, se recogen a continuación a las conclusiones de otros trabajos e investigaciones. En general, los estudios muestran la escasa eficacia de los mecanismos de activación con los colectivos más excluidos, algo que no es exclusivo del caso español (Arriba y Pérez-Eransus, 2007). A pesar de que estudios sobre su efecto empleando métodos econométricos muestran una ligera influencia de la participación en programas de activación (formación, orientación) (Ayala y Rodríguez, 2007), la mayoría de las evaluaciones muestran que, en realidad, favorecen la vuelta al empleo de las personas con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social (es decir carentes de problemas adicionales como cargas familiares no compartidas, conflictividad personal, salud, discapacidad o salud mental). Sin embargo, apenas tienen efecto en la inserción laboral de aquellos que llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social o situación más intensas de exclusión social (Pérez-Eransus, 2005; Serrano y Arriba, 2002). Para este tipo de hogares, la opción de la vuelta al empleo no es adecuada y la continuidad en la garantía de ingresos constituye un mecanismo de elevada capacidad integradora. De hecho, la creciente introducción de condicionamientos laborales en la protección

económica puede estar aumentando su vulnerabilidad al no poder cumplir con lo establecido en los programas de activación.

## 5. CONCLUSIONES

El desarrollo a comienzos de los años noventa de programas asistenciales como las RMI autonómicas cubrió a menor coste huecos del sistema de protección social y se orientó a atender situaciones de mayor necesidad y precariedad. Con posterioridad, el desarrollo del sistema de protección se ha centrado en la racionalización y el control de gasto, por lo que estas políticas han frenado su desarrollo. A pesar de lo cual, las RMI autonómicas han vivido también una serie de reformas y transformaciones siguiendo un itinerario desigual y heterogéneo.

Entre 1997 y 2007, mientras unas Comunidades Autónomas han emprendido procesos de reforma y mejora de sus programas de RMI, otras no les han prestado gran atención. Ni el ciclo económico ni las transformaciones socio-demográficas parecen haber influido en la diferencia de itinerarios: todas las Comunidades Autónomas han disfrutado de un periodo de crecimiento económico y bajas tasas de desempleo. La lógica de estas transformaciones sigue estando más bien en las interacciones en las propias arenas políticas. Las políticas dirigidas a la pobreza tienen para sus promotores (gobiernos autonómicos y partidos que los ocupan, partidos en la oposición, sindicatos...) una alta capacidad de legitimación a un bajo coste. Por ello, los programas de RMI son empleados como signos de compromiso social, con escasa dedicación presupuestaria.

En este sentido podemos interpretar que los ambiciosos cambios en las normativas reguladoras, en las legislaciones, no hayan tenido una traducción cuantitativa en términos de porcentaje de gasto o que cuando lo han hecho ésta sea puntual, sin continuidad en el tiempo. La excepcionalidad del País Vasco o el hecho de que los programas que lograron mayores desarrollos en los noventa los hayan tenido también en estos procesos de reformas, se explican en buena medida por las redes de apoyo político que se establecieron en sus momentos fundacionales.

Observando la evolución anual de cobertura, intensidad o esfuerzo presupuestario por Comunidades Autónomas, resulta imposible deducir la existencia de pautas comunes de cambio. Sí se puede concluir que los itinerarios autonómicos están dando lugar a una creciente divergencia protectora: mientras algunas Comunidades Autónomas han mejorado sus regulaciones e incrementado sus niveles de gasto, cobertura e intensidad, otras los han mantenido e incluso los han disminuido. Muchas de las iniciativas de interés han tenido lugar en programas RMI que habían tenido mayores desarrollos en los periodos anteriores, en una especie de “efecto Mateo” (País Vasco, Asturias, Navarra, Madrid o Cataluña). Las diferencias a las que hacían referencia los trabajos de mediados los años noventa se mantienen, cuando no se incrementan: el programa del País Vasco sigue siendo una excepción con un grado de desarro-

llo aceptable; otro grupo de programas mantiene su funcionamiento como renta mínima de inserción con elementos restrictivos; por último, otro grupo ofrece una limitada y discrecional prestación asistencial que difícilmente podría denominarse renta mínima.

Las RMI son el último mecanismo de protección frente a la pobreza y la exclusión social, la “última red de seguridad”, residual y subsidiaria respecto de otros esquemas de protección. Se ha comprobado que, si bien las rentas mínimas suponen un alivio para las familias en situación de pobreza, no permiten superar el umbral de pobreza. Su bajo nivel de intensidad y cobertura protectora, además de su desigualdad territorial, les restan eficacia y dejan sin cobertura a grupos sin acceso a otros mecanismos protectores: familias con hijos, mujeres viudas o nuevas situaciones de vulnerabilidad como la de algunas poblaciones inmigrantes, trabajadores discontinuos, parados que han agotado prestaciones o no han cubierto mínimos, personas con edades cercanas a los 65 años que conviven con otros, o con minusvalías cercanas al 65%, jóvenes sin acceso a protección... Además, el cambio que supone la orientación de las políticas asistenciales de garantía de mínimos hacia la inclusión en lugar de la pobreza ha conllevado una mudanza hacia prácticas individuales de inclusión activa basadas en la vuelta al mercado laboral. Como ya se ha indicado, esto implica desprotección para aquellas personas cuya situación de exclusión no hace viable su inserción laboral.

Parece lógico pensar que reforzar y armonizar la cobertura y la calidad de las prestaciones de RMI así como extender el reconocimiento de derechos vinculados a esta última red constituiría un importante avance en la lucha contra la pobreza y la exclusión en España. Estas medidas tendrían que ir acompañadas por dispositivos o servicios destinados a favorecer la disponibilidad para el trabajo, de intervención social de carácter integral o dispositivos de empleo de carácter ocupacional para aquellas situaciones de personas con problemas. En definitiva, plantear la inclusión como un objetivo a alcanzar mediante la sinergia de intervenciones que tienen que ver con la protección del mercado laboral, políticas de vivienda, sanidad y educación, más allá mecanismos de incentivos o condicionamientos individuales, impulsando y dotando de sentido los planes transversales o multidimensionales.

Por último, sería necesario acompañar estas medidas con mejoras en la recogida de información, armonizada y homogénea, que permitan conocer la extensión de las RMI junto con las situaciones de exclusión a las que se enfrentan. Tanto la armonización política como la informativa requieren de un compromiso activo de coordinación entre los diferentes agentes y niveles implicados en estas políticas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995), *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Aguilar, M., Laparra, M. y Pérez, B., coords. (2002), *La exclusión multidimensional en el espacio urbano: Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: UPN-CM.
- Arriba, A. (2002), “Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España”, en L. Moreno ed., *Pobreza y exclusión: la “malla de seguridad” en España*. Madrid: CSIC.
- Arriba, A. y Guinea, D. (2008), “Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas”, en VV.AA., *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: FOESSA.
- Arriba, A. y Pérez-Eransus, B. (2007), “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, *Política y Sociedad*, 44(2): 115-133.
- Aust, A. y Arriba, A. (2005), “Towards activation? Social assistance reforms and discourses” en Taylor-Gooby, P. ed., *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Ayala, L. (2000), *Las Rentas Mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2007), “What determines exit from social assistance in Spain?”, *International Journal of Social Welfare*, 16(2): 168-182.
- Estévez, C. (1998), *Las rentas mínimas autonómicas: estudio de las normativas reguladores y análisis jurídico de las prestaciones*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- EAPN (2006), “Los informes estratégicos nacionales 2006-08 sobre protección social y la inclusión social. ¿Cuál es su impacto en las personas en situación de Pobreza?” En línea: <[http://www.eapneuskadi.net/web/archivos/documentosyescritos/europea/Informes\\_Nac\\_2006-8.pdf](http://www.eapneuskadi.net/web/archivos/documentosyescritos/europea/Informes_Nac_2006-8.pdf)> (Consulta: 21 de diciembre de 2008).
- Euzeby, C. (1991), *Le revenu minimum garanti*. París: La Découverte.
- Gobierno de Navarra (1999), *Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra, 1998-2005*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- Laparra, M. (2004), “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”, *Documentación Social*, 135 (octubre-diciembre): 57-76.
- Laparra, M., Pérez-Eransus, B., Sarasa, S., Renes, V., Pérez-Yruela, M., Trujillo, M., Suñerats, J. y Obradors, A. (2007), “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social”, *Revista del Tercer Sector*, 5 (enero-abril): 15-57.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2007), “Europeización del bienestar y activación”, *Política y Sociedad*, 44 (2): 31-44.
- Pérez-Eransus, B. (2005), *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: FOESSA.
- Pérez-Eransus, B., Arriba, A. y Parrilla, J.M. (2009), “Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social: ¿Reforma o cambio de imagen?” en L. Moreno. ed., *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Pérez-Yruela, M., Rodríguez Cabrero, G. y Trujillo Carmona, M. (2004), *Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias*. Madrid: CSIC.

- Pérez-Yruela, M., Sáez, H. y Trujillo, M. (2002), *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Madrid: CSIC.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Taylor-Gooby, P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Serrano, A. y Arriba, A. (2002), “El Ingreso Madrileño de Integración: Revisitando sus características y algunos tópicos”, en L. Moreno, ed., *Pobreza y exclusión: la “malla de seguridad” en España*. Madrid: CSIC.
- Serrano, A. y Arriba, A. (1998), *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Editorial Visor.
- VV.AA. (2008), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: FOESSA.



# Los procesos de gestión y evaluación de las políticas de integración de inmigrantes en las Comunidades Autónomas

Antidio Martínez de Lizarrondo Artola

**Resumen:** Este trabajo indaga en la capacidad autonómica para construir políticas de integración de inmigrantes. Por este motivo, la investigación aplicada analizó los planteamientos y la ejecución de los planes transversales que en esta materia poseían las autonomías en el periodo 2000-2005, ya que suponen el instrumento de concreción de estas políticas. Este artículo se divide en dos partes: en la primera se analiza la red institucional de actores implicada en las políticas de integración y se demuestra que los modelos teóricos de gestión –basados en los planes– y en la toma de decisiones –basados en los Foros– son una aproximación a priori de lo que luego ocurre en la realidad. La segunda parte muestra que, en la práctica, la estructuración de los procesos de coordinación y evaluación de los planes de integración de inmigrantes refleja notables diferencias entre lo planteado y lo realizado. Las políticas de integración autonómicas se basan en que estas administraciones poseen la competencia de gestión, seguimiento y evaluación de las acciones planteadas, pero la capacidad externa de influencia es escasa.

**Palabras clave:** Políticas de integración, inmigración, planes, Foros, evaluación, Comunidades Autónomas.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El núcleo de la investigación realizada para este trabajo ha sido la comparación y el análisis de las políticas de integración para inmigrantes que desarrollan algunas autonomías mediante planes transversales multidimensionales. De forma más concreta, la investigación aplicada ha consistido en analizar los planteamientos y la ejecución de dichos planes, ya que son el instrumento de concreción de estas políticas. Bonino et al. (2003) examinaron la previsión de estos documentos transversales,

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en la Tesis Doctoral titulada *Perspectiva comparada de las políticas de integración social para inmigrantes en las CC.AA. Periodo 2000-2005* y que fue defendida por el autor en 2008.

pero el estudio que da origen a este artículo aborda también la plasmación y el recorrido que han tenido las medidas diseñadas en todos los ámbitos, como por ejemplo, los servicios sociales (Martínez de Lizarrondo, 2008). Asimismo, se ha analizado la composición de los Foros que poseen algunas comunidades autónomas, ya que son una buena herramienta para determinar el peso concedido a otros actores y administraciones en la planificación y el desarrollo de las líneas estratégicas en la integración de inmigrantes.

Es evidente que algunos de los planes analizados ya han sido superados por otros que, como en el caso de Madrid o Cataluña, están ya en su tercera fase. Sin embargo, las sinergias y las estrategias desarrolladas entendemos que siguen en vigor en la mayoría de estas comunidades. Por este motivo, las reflexiones que presentamos en este artículo mantienen su plena actualidad porque no ha habido un cambio de rumbo significativo en esta materia en ninguna comunidad autónoma.

El único punto de inflexión, muy destacable por cierto, es la paulatina puesta en marcha por el Gobierno central de una estrategia global para la integración de inmigrantes, cuyo máximo exponente fue la aprobación en 2007 del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI).

Cabe recordar que los planes analizados surgieron en un contexto en el que había un claro distanciamiento en esta cuestión entre las políticas estatales y las autonómicas. La mayoría de comunidades aprobó sus primeros planes de integración de inmigrantes estando en vigor la reforma que hizo el Partido Popular de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Solo Madrid y Baleares aprobaron sus planes en septiembre del 2000, tres meses antes de que se aprobara la Ley Orgánica 8/2000, que modificó la citada Ley Orgánica 4/2000.

En este contexto en el que varias autonomías interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra el Título I de la Ley Orgánica 8/2000 –el Tribunal Supremo falló a favor de los demandantes en 2007– el Gobierno central aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, más conocido como Programa GRECO. Este plan aprobado para el periodo 2001-2004 no dio respuesta a las necesidades de las administraciones locales y autonómicas en esta materia, en gran medida porque su filosofía era la del control y no la integración. Una muestra de su escasa incidencia es que ningún plan autonómico hizo mención a esta estrategia. Y cuando se aludió a este marco, como en Navarra, la aspiración de aprobar un Convenio de colaboración y cooperación interadministrativa, como mecanismo para articular la política migratoria estatal y autonómica, no llegó a ejecutarse.

El Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAAIIRE) supuso en 2005 la primera piedra de una acción que vincula al Estado con las políticas de integración autonómicas. El FAAIIRE dota de financiación especí-

fica a las CC.AA. y a los municipios para las actuaciones que desarrollan en esta temática y sus recursos económicos se han incrementado hasta los 200 millones de euros (la suma máxima que recibieron las autonomías a través de los dos convenios para la integración de inmigrantes del IMSERSO fue de 7,6 millones de euros en 2004).

El marco de cooperación del Fondo define 12 ejes y en ellos se enmarcan las acciones incluidas en los Planes de Acción que las CC.AA. desarrollan en sus territorios. Esta estrategia se reforzó en 2007 con el PECCI, cuyas áreas coinciden con los ejes del Fondo. El PECCI es posterior al periodo analizado, pero es importante recordar que su desarrollo, a través del Fondo, influye directamente en gran parte de las medidas que en cuestión de integración de inmigrantes desarrollan las comunidades autónomas.

Para entender en sus justos términos la información obtenida en este estudio es preciso realizar también ciertas precisiones previas acerca de la metodología. La principal herramienta utilizada, además de un exhaustivo análisis documental de los planes autonómicos en la materia, de sus respectivas evaluaciones y de otros documentos análogos, fue la entrevista a 117 expertos en materia de políticas de integración de inmigrantes en doce comunidades autónomas. Entre estas personas se hallaban las encargadas de supervisar los procesos de desarrollo y/o evaluación de cada respectivo Plan de Inmigración.

Dada la ocasional falta de datos sobre el desarrollo de las políticas en esta materia, los discursos de estas personas han sido la guía para interpretar adecuadamente la realidad. El análisis del discurso permite aplicar una sociología comprensiva y se centra en el contenido de lo expresado en términos de hechos conocidos. Pese a ello, no obviamos que son apreciaciones de actores implicados de un modo u otro y este hecho conlleva, según el caso, la posibilidad de interpretaciones diversas o contradicciones.

Por orden cronológico, el trabajo de campo se llevó a cabo en 2004 en: Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid, Andalucía, País Vasco y Navarra. Aunque en ese momento no disponían de un plan transversal en la materia, cabe señalar que se incluyó para el estudio a Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura porque en sus planes contra la exclusión incluían medidas específicas en diversas áreas dirigidas al colectivo inmigrante.

## **2. LA RED INSTITUCIONAL DE ACTORES EN LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN**

### **2.1. El peso de los actores en los planes**

El peso que tienen los diferentes entes en la ejecución de las medidas planteadas en cada documento resulta interesante para aproximarnos al modelo de integración de inmigrantes que se está construyendo en cada comunidad autónoma.

A continuación se detalla el grado de participación en las medidas de cada Plan de las administraciones, de las ONG y de los agentes sociales –sobre todo sindicatos–, las asociaciones de inmigrantes (AI), los colegios oficiales y las universidades (CO y U), así como los Foros de inmigración. La Tabla 1 es la concreción porcentual que cada plan realizaba de esta distribución, aunque la suma no es cien porque en cada medida pueden participar varios entes. Con la excepción de Madrid, que solo los indicaba en el área de Servicios Sociales y por eso no aparece en esta tabla, cada Plan exponía los organismos responsables, colaboradores y/o gestores que participan en su ejecución.

Todas las acciones dependen en última instancia de organismos que pertenecen a la Administración autonómica. Por ello hay que analizar con prudencia a Andalucía, Baleares, Murcia y Navarra, en donde esta Administración aparecía con un grado de responsabilidad pleno. En los casos de Baleares y Murcia este peso iba acompañado de una menor subsidiariedad hacia el tejido social.

TABLA 1

*Distribución porcentual de la responsabilidad de las Administraciones y otros organismos en las medidas a desarrollar de cada Plan autonómico*

	Admón. Regional	Admón. Local	Admón. Central	ONG y agentes	AI	CO y U	Foro
Andalucía	94,1	26,9	2,9	56,1	2,3	11,6	–
Aragón	56,2	56,8	11,2	73,9	26,0	23,6	–
Baleares	100,0	50,5	14,6	24,7	6,7	–	–
Canarias	61,2	52,2	29,0	58,1	11,2	8,1	–
Cataluña	48,9	29,3	6,7	48,9	9,7	10,5	–
Murcia	97,8	32,0	21,7	25,0	–	–	–
Navarra	95,4	33,0	4,5	40,3	–	3,6	–
País Vasco	38,3	26,7	–	63,3	54,9	6,2	15,6
Total	70,5	37,9	11,6	51,2	16,6	8,4	2,7

Fuente: Elaboración propia.

Las tres comunidades que otorgan menor responsabilidad a su Administración autonómica son las únicas en donde esta no es el principal actor: Aragón, País Vasco y Cataluña. Dada la participación de los diferentes actores, Aragón y País Vasco se convierten en casos antónimos de Baleares y Murcia. Por su parte, Cataluña se caracteriza por su proporcionalidad en la red institucional. En un estudio comparado con Andalucía y Madrid, Cataluña es la única comunidad con un modelo paritario entre asociaciones de inmigrantes y las ONG, administraciones y grupos de interés (Zapata-Barrero, 2004: 290). Asimismo este estudio corrobora la responsabilidad de la Administración en Andalucía y avanza que en Madrid priman las asociaciones y las ONG, con un 44%, frente al resto de actores.

En ocasiones la delegación hacia las ONG y los agentes sociales se interpreta como un signo de política liberal. Pero esta interpretación no sirve en este caso, ya que Gobiernos de ideologías diferentes como Madrid, Aragón y Euskadi poseen este rasgo. Por el contrario, las comunidades que les conceden menor protagonismo son Murcia y Baleares, pero también son gobernadas por partidos distintos. Quizás debiéramos atender a otros parámetros, como el grado de control que tiene el tejido social en las políticas que se desarrollan. En este caso comprobaremos que es ínfimo en toda España. No hay un nexo entre la orientación política y la mayor o menor responsabilidad subsidiaria de las entidades de iniciativa social, por lo que se confirma que esta característica está extendida en el modelo español de bienestar.

Euskadi es la comunidad que otorga mayor responsabilidad al tejido social. Esta preeminencia se detecta en que un objetivo es que las ONG se establezcan como grupos de presión y es destacable que sea el propio Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2004: 70) quien impulse un espíritu crítico para la sociedad de acogida.

Por su parte, el tejido social ha tenido una responsabilidad cualitativa primordial en Madrid. Según su Consejo Económico y Social (2003) el tejido social ha sostenido tres de los cuatro pilares más relevantes de su primer Plan de inmigración: los centros de atención social a inmigrantes, la escuela de mediadores sociales para la inmigración y la oficina regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid.

El tercer actor es la Administración local. Las tres comunidades que superan la media son Aragón, Canarias y Baleares, ya que sus entes locales colaboran en más de la mitad de las acciones. Una cuestión destacable es la relevancia que otorgan a las Diputaciones, sobre todo porque ostentan la competencia de tutela de menores no acompañados. Este es el caso de los dos archipiélagos, que son las únicas comunidades cuyo órgano no se denomina de este modo y además no es provincial, sino de cada isla.

El cuarto actor en importancia en esta clasificación teórica son las asociaciones de inmigrantes. En la mayoría de comunidades su colaboración en los planes es mínima, cuando no inexistente. Posiblemente, su relevancia ascenderá en futuros planes que detallen la política autonómica de integración, pero la elaboración de la mayoría de los planes analizados data del periodo 2000-2002. En este sentido, el Plan vasco fue el último en ser aprobado, por lo que tal vez tenga una mayor adecuación con la realidad.

La Administración central es el quinto actor, con un 11,6% en el conjunto de los planes. En este punto es quizás donde más influencia ha tenido la orientación política. Por encima del resto destacan Canarias y Murcia, junto a Navarra –cuyas acciones eran ambiciosas– y Madrid. Estas cuatro comunidades eran gobernadas o tenían acuerdos con el PP, bajo quien recaía el Gobierno central. Por ello, la exigua participación concedida en Andalucía, Cataluña y Euskadi se puede entender en términos de

pugna política, más aún si tenemos en cuenta el discurso que ha acompañado a estos planes.

Los últimos actores son los colegios oficiales y universidades. Quien posee el mayor porcentaje es Aragón. La Universidad de Zaragoza se implica en la política de integración pero, sobre todo, son los colegios oficiales de abogados y de trabajadores sociales quienes desarrollan dos de los servicios más relevantes en esta comunidad.

## 2.2. La composición de los Foros autonómicos

La participación de las diferentes entidades para colaborar en las políticas de integración se produce esencialmente a través de los órganos destinados a canalizar esa participación y la toma de decisiones: los Foros para la inmigración. En la siguiente tabla se observa la distribución que cada territorio efectúa en el pleno de su Foro.

TABLA 2

*Número y adscripción de vocalías en cada Foro autonómico*

Tipo de organismo	And	Ar	Bal	Can	Cat	Clm	Cyl	Ex	Cm	Mu	Na	Pv
Admón. autonómica	9	7	8	7	5	7	8	4	5	6	14	8
Administración local	5	5	6	4	6	2	3	2	4	3	2	7
Administración central	2	2	4	2	–	1	2	2	2	2	1	–
ONG pro-inmigrantes	5	5	3	5	6	2	2	2	6	5	1	3
Asociaciones étnicas	5	5	4	4	10	2	2	–	6	2	1	3
Empresariado	2	2	1	2	2	2	2	1	2	1	1	3
Organizaciones agrarias	–	–	–	–	2	–	2	–	–	–	–	1
Sindicatos	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	5
Expertos/Universidades	2	–	–	–	2	3	–	2	–	–	–	–
Partidos políticos	–	–	–	–	–	–	–	–	3	–	–	–
Medios de comunicación	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Asociaciones de vecinos	–	–	1	2	2	–	–	–	–	1	–	–
APYMAS	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–
Total de vocalías	33	28	30	28	39	21	23	15	30	22	22	30

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de creación de los Foros autonómicos.

<sup>2</sup> Las siglas corresponden a: And (Andalucía), Ar (Aragón), Bal (Balears), Can (Canarias), Cat (Cataluña), Clm (Castilla-La Mancha), Cyl (Castilla y León), Ex (Extremadura), Cm (Madrid), Mu (Región de Murcia), Na (Navarra) y Pv (País Vasco).

Excepto Navarra –equiparamos como Foro a la Comisión de seguimiento del plan–, las demás autonomías en las que se ha realizado este estudio cuentan con un órgano de estas características. La Rioja y la Comunidad Valenciana también cuentan con estos órganos y con planes transversales de integración de inmigrantes, pero su aprobación fue posterior al trabajo de campo efectuado para esta investigación.

La composición de estos órganos es muy distinta: oscila entre las 15 vocalías de Extremadura hasta las 39 de Cataluña. Esta cifra resulta a nuestro juicio excesiva. El debate entre un número tan grande es difícil de controlar y por ello la mayoría de los Foros utiliza sus Plenarios para ocasiones especiales y deriva las discusiones a comisiones sectoriales. Aun así, Cataluña es quien concede a un mayor número de actores la posibilidad de ser vocales (10), seguida de Andalucía con 9 y de Baleares y Canarias, con ocho tipos de actores. En nuestra opinión, otorgar representación a un número amplio de actores puede ser sinónimo de una intención aperturista, respecto a las opiniones existentes en cada territorio.

En cuatro comunidades la representación administrativa en los Foros es mayoría, si excluimos a la Presidencia que no es elegida por el Foro. Estas son Baleares, Castilla y León, Extremadura y Navarra. En Aragón, Murcia y Euskadi la representación es paritaria, mientras que en Andalucía, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha y Madrid la administración es minoría. Más allá de la representación otorgada a los agentes sociales como empresarios y sindicatos, solo en Cataluña, Castilla y León y Euskadi hay vocalías para las organizaciones agrarias.

Todos los órganos, excepto en Extremadura, incluyen a asociaciones étnicas. La representación de las asociaciones de inmigrantes es superior a la que poseen las ONG solo en Baleares y Cataluña, mientras que en Canarias y Murcia son mayoría las ONG.

Madrid es la única que otorga representación a los partidos políticos, con una persona por cada grupo parlamentario. Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha y Extremadura autorizan a expertos en la materia o de las universidades a integrarse en su Foro, mientras que Baleares, Canarias, Cataluña y Murcia permiten la presencia de asociaciones de vecinos. Asimismo, Andalucía es la única que da relevancia a los medios de comunicación y Cataluña incluye a la Federación de padres y madres de alumnos/as. La postura de estas dos comunidades indica una mayor preocupación por la concienciación de la opinión pública y el ámbito educativo, respectivamente.

La siguiente tabla refleja el porcentaje de cada actor por su representación en los Foros. Restringimos el cálculo exclusivamente a las comunidades que tenían un plan específico sobre inmigración aprobado en la fecha de realización del trabajo de campo, de manera que podamos establecer analogías sobre el peso que estos actores tienen en la gestión de esos planes.

TABLA 3

*Porcentaje de actores representados en cada Foro autonómico*

	Admón. regional	Admón. local	Admón. central	ONG pro-inmigrantes	Agentes sociales	AI	Otros	Vocalías
Andalucía	27,2	15,1	6,0	15,1	12,1	15,1	9,0	33
Aragón	25,0	17,8	7,1	17,8	14,2	17,8	–	28
Baleares	26,6	20,0	13,3	10,0	13,3	13,3	3,3	30
Canarias	25,0	14,2	7,1	17,8	14,2	14,2	7,1	28
Cataluña	12,8	15,3	–	15,3	15,3	25,6	10,2	39
Madrid	16,6	13,3	6,6	20,0	13,3	20,0	10,0	30
Murcia	27,2	13,6	9,0	22,7	13,6	9,0	4,5	22
Navarra	63,6	9,0	4,5	4,5	13,6	4,5	–	22
País Vasco	26,6	23,3	–	10,0	30,0	10,0	–	30
<i>Media</i>	26,3	16,0	5,7	14,8	15,6	15,2	6,1	–
Vocalías	69	42	15	39	41	40	16	262

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de creación de los Foros autonómicos.

### 2.3. Una comparación del peso de los actores en la gestión y la toma de decisiones

A la luz de estos datos se pueden establecer ciertas conclusiones en relación con la presencia de los actores y su responsabilidad en los planes y en el ámbito de la toma de decisiones, que pueden ser los Foros para la integración de inmigrantes.

Ante todo, es necesario subrayar dos cuestiones esenciales. En primer lugar, que la política de integración pasa ineludiblemente por decisiones administrativas que a menudo ignoran a antes no vinculantes, como son los Foros. En segundo lugar, y en relación con la gestión de las administraciones, en muchos casos la ejecución de las actuaciones se realiza mediante convenios con entidades sociales, por lo que la forma en la que cada plan exponga estas actuaciones influirá en la tendencia que adquiera.

En nuestra opinión, el peso de estos actores es un instrumento válido para observar hacia dónde se dirige el modelo de integración que se pretende implantar en cada comunidad, pero en la mayoría de casos no son más que tendencias e intenciones de actuación, por lo que hay que tomar estos resultados con cautela. En ocasiones no acaban de ser representativas de la realidad, aunque nos ofrecen datos relevantes.

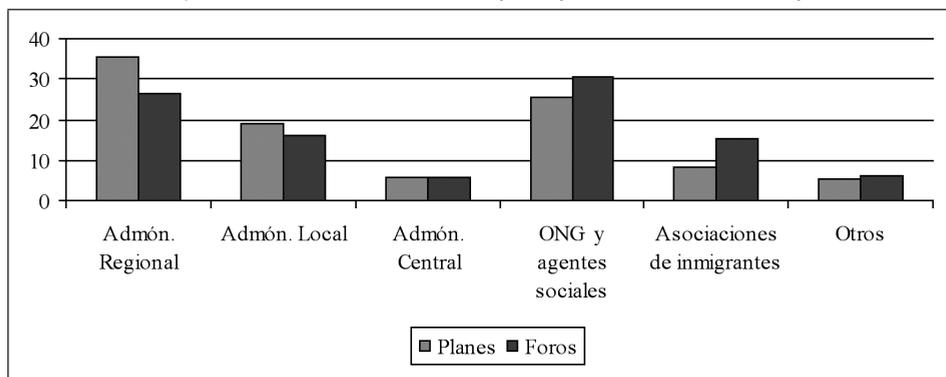
Las responsabilidades, tanto en la gestión de medidas como en la toma de decisiones, se distribuyen entre los actores y ello transmite una idea de diversidad. Si

convertimos los datos sobre la gestión en porcentajes observamos cómo se configura el modelo. El predominio de la Administración autonómica se plasma en una responsabilidad de algo más de un tercio, pero con una notable presencia del Tejido social (25,7%), que es más acusada en determinadas áreas. Se concede una relativa importancia a los Entes locales (19%), mientras que el rol de la Administración estatal es débil y su influencia es indirecta, con casi un 6% de teórica colaboración. De este modo, su presencia queda por debajo de la atribuida a las asociaciones de inmigrantes y escasamente por encima de la que se confiere a colegios oficiales y universidades.

Los actores desarrollan distintos roles en la gestión y un grado de implicación diferente dependiendo de las comunidades. Unas se caracterizan por el equilibrio como Cataluña y Canarias. Otras tienen *a priori* una mayor tendencia hacia el predominio de las administraciones, como son Andalucía, Baleares, Murcia y Navarra; mientras que Aragón, Euskadi y Madrid poseen unos rasgos más marcados de subsidiariedad hacia el tejido social. Evidentemente, hay otros factores que entran en juego en esta distribución, como son el control de estas políticas o el peso que se otorga a los actores en los órganos creados en materia de inmigración. En todas las comunidades los órganos decisorios dependen de la Administración autonómica y los configurados para canalizar la participación social –los Foros– han tenido un desarrollo muy desigual.

GRÁFICO 1

Porcentaje de relevancia institucional por tipo de actor en Planes y Foros



Fuente: Elaboración propia.

El modelo global que resulta de la presencia de los actores en los Foros es más paritario que el que surge de la responsabilidad de las acciones. La representación de los actores sociales se incrementa a costa de las tres administraciones. Ahora bien, la representación de la Administración central en ambas ocasiones es idéntica y son las administraciones locales y autonómicas las que ceden representación al tejido social. En este son asociaciones de inmigrantes y empresarios quienes ven incrementado su

rol. Un detalle relevante es que si agregamos el rol de los agentes sociales a las ONG se convierten en el primer actor en importancia y superan a la Administración regional.

Hemos de constatar el hecho de que como los Foros son órganos que canalizan la participación de la sociedad civil, la inscripción en estos de ONG pro-inmigrantes, asociaciones de inmigrantes y agentes sociales es elevada en comparación con el resto de los actores. Asimismo, en los Foros existe una división más concreta de estos tres tipos de tejido social. Es el caso del empresariado, incluido dentro de los agentes sociales, a pesar de que ninguna comunidad le asigna un rol claro en las acciones.

Donde se observa que los Foros son órganos para la participación de inmigrantes es en el considerable aumento que experimentan sus asociaciones. Así, aunque tienen un 8,3% de responsabilidad en una teórica gestión de acciones, su representación en la toma de decisiones es del 15,2%. En el ítem *Otros*, donde se integra al resto de colectivos (partidos políticos, expertos, asociaciones de vecinos, etc.) ninguna comunidad otorga representación a los Colegios Oficiales y Universidades, que sí son mencionadas en los planes. Aun así, se observa que el porcentaje de participación concedido a estos otros actores secundarios es muy similar en ambos casos.

La analogía entre ambos parámetros no se da en todas las autonomías, aunque se pueden extraer conclusiones interesantes y estimar diferentes formas de *welfare mix* en materia de integración. De la articulación de los dos criterios surge el esquema que se plasma en la Tabla 4 y que, obviamente, tiene limitaciones y puntos débiles, como es la dificultad para enclavar en una determinada tipología a cada comunidad.

TABLA 4

*Tendencias autonómicas teóricas de gestión –basadas en los Planes– y de toma de decisiones –basadas en los Foros– en materia de integración de inmigrantes*

		Gestión de las acciones en materia de integración de inmigrantes (planes)	
		(+) Tutelado por administración	Intervención de otros actores (+)
Participación en toma de decisiones (foro)	Tutelado por administración (+)	Baleares Navarra	
	(+) Otros actores	Murcia	Aragón
		Andalucía	País Vasco
		Cataluña	Madrid

EXPERIENCIAS Y CASOS

A la luz de los datos parece aventurado clasificar la actuación de las autonomías como modelos de gestión o de toma de decisiones ya asentados. En un futuro quizás se pueda delimitar con más exactitud esta clasificación, pero todavía estamos inmersos en un proceso de concepción, diseño y configuración de estas políticas autonómicas y, en todo caso, ahora estas marcan a lo sumo algunas tendencias más que modelos asentados. Aun así, sabiendo que hay una unidad del sistema migratorio en España, cabe pensar que se apunta un diferente énfasis institucional en la integración de inmigrantes. Este esquema expresa la distribución de estas tendencias, que refuerzan la idea de *patchwork* porque creemos es la que más se ajusta al mapa autonómico.

En primer lugar, Baleares y Navarra son ejemplos de la relevancia de la Administración, ya que mantienen en sus Foros el predominio que esta ostenta en la gestión. Además, Navarra y Murcia son las que menor participación en las decisiones confieren a las asociaciones étnicas, en la misma línea que sus planes.

De las tres autonomías –Aragón, País Vasco y Madrid– que concedían una mayor responsabilidad al tejido social, solo Madrid mantiene esa tendencia de manera clara. En cambio, Aragón y País Vasco son las únicas que otorgan en sus Foros una mayor representación a los entes administrativos que la prevista para la gestión en sus planes. Por el contrario, las ONG y las asociaciones de inmigrantes muestran un alto grado en la ejecución de las acciones. Por tanto, la representación en ambos Foros es paritaria, y también están parejas las vocalías de asociaciones de inmigrantes y de las ONG.

En cuanto al resto de comunidades, Murcia registra una representación paritaria en su Foro, por lo que da más voz al tejido social en comparación con la otorgada en la gestión. Andalucía cambia sustantivamente en su estrategia y sus administraciones disponen de menos vocalías que el resto de actores. Por último, quienes se caracterizan por cierto equilibrio en la gestión –Cataluña y Canarias– se ubican, teniendo en cuenta sus Foros, en el extremo más *social*, ya que los actores externos son mayoría sobre las administraciones, especialmente en Cataluña.

Estos modelos teóricos de gestión –basados en los planes– y en la toma de decisiones –basados en los Foros– son una aproximación de lo que luego ocurre en la realidad. La gestión o responsabilidad política puede estar más clara en algunos planes, pero puede que no la lleve a cabo esa Administración. Asimismo, la responsabilidad de los actores sociales, que se percibe en algunas CC.AA., no puede ponerse en marcha si la Administración correspondiente no aporta los recursos necesarios.

### 3. LOS PROCESOS DE COORDINACIÓN, EVALUACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En este apartado analizamos cómo se configuran en la práctica los modelos autonómicos en relación con la competencia otorgada a los actores encargados del seguimiento, coordinación y evaluación de las acciones en materia de inmigración.

En principio, los modelos de estructuras para la gestión de la inmigración en el conjunto del país eran dos. Andalucía, Baleares, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco arrogaban a sus administraciones autonómicas la capacidad preferente de gestión, seguimiento y evaluación, pero también agregaban a otros actores integrados en sus Foros de inmigración. El segundo modelo correspondía a Aragón, Canarias y Navarra, que aumentaban la aportación del tejido social con las Comisiones de Seguimiento.

Sin embargo, en la práctica, las administraciones autonómicas se han encargado casi en exclusiva de la gestión, el seguimiento y la evaluación de las iniciativas emprendidas. Andalucía y Aragón son las únicas que constituyeron la mayoría de las estructuras planteadas, aunque no preveían órganos *ad hoc* de coordinación vertical. Asimismo, el rol de los Foros autonómicos ha sido deficitario y no ha existido un control y un seguimiento externo real. Navarra mediante la integración de algunos actores sociales en su Comisión de Seguimiento ha sido la única que ha permitido en parte este control, pero a menudo ha sido de forma un tanto testimonial.

La mayoría de autonomías distingue entre la coordinación, el seguimiento y la evaluación, aunque los organismos para el desarrollo de estas funciones a menudo son los mismos. Desde un inicio Andalucía y Aragón realizaron una distribución más clara de las estructuras implicadas en cada proceso y detallaron sus tareas para optimizar los recursos. En este sentido destaca Aragón, puesto que todos los órganos se crearon en 2001, con anterioridad a la aprobación de su Plan integral para la inmigración.

Enunciamos la estructuración de estas unidades administrativas en Andalucía, ya que puede ser un buen ejemplo para otras comunidades. En Andalucía la coordinación política recae en la Comisión interdepartamental de políticas migratorias. La Comisión técnica es fundamental y está conformada por los jefes de servicio de las consejerías. La coordinación provincial incumbe a las Comisiones provinciales, constituidas de manera similar a la Comisión técnica. La relación con otras administraciones se ha dejado al albur de convenios y ha sido uno de los puntos donde menos se ha incidido.

La coordinación técnica se desarrolla en la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, dependiente de la Consejería de Gobernación. En esta Dirección existe una oficina técnica, que realiza la labor de seguimiento. También otros actores participan a través del Foro andaluz de la inmigración, que supervisa en principio los resultados del Plan integral. Por último, el Observatorio permanente andaluz de las migraciones, debía suponer un eje central en el conocimiento de la realidad, pero su intervención ha sido bastante escasa.

### 3.1. La coordinación

Desde su creación en 2000 en Andalucía y Cataluña, todas las comunidades con un Plan transversal de inmigración han articulado un órgano político que controla, guía y coordina las políticas de integración de forma transversal.

En Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco se configura con el rango de una Dirección General, en Canarias es una Viceconsejería y en Madrid y Baleares, desde 2005, tiene el rango de Consejería. En todas ellas se ha comprobado que su constitución conlleva en determinados ámbitos administrativos posturas reacias a su implantación, pero su evolución a medio plazo es generalmente positiva.

La coordinación transversal se produce a través de una comisión interdepartamental, que se planteó en todas las comunidades, pero solo se constituyó y funciona en Andalucía, Aragón, Cataluña, Murcia y Navarra. Sin embargo, en Baleares solo se reunió en su sesión constitutiva, mientras que en Canarias, Madrid y Euskadi es el personal técnico quien realiza esta función. Esta coordinación transversal posee un carácter más informal en Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco, donde existe una comisión interna que apoya estos procesos.

El grado de coordinación y colaboración interna es manifiestamente mejorable. En todas las comunidades hay áreas que no se involucran del modo más adecuado. La deficiencia más común es la inacción por parte de algunas áreas presuntamente ajenas al fenómeno migratorio. En un panorama no muy alentador, Andalucía es quizás la que ha mostrado un mayor nivel de colaboración interna, mientras que el resto ha adolecido de herramientas o instrumentos que hagan posible aunar toda la información disponible y convencer a todas las áreas implicadas de la necesidad de intervenir en este terreno.

La coordinación vertical se previó en Baleares, Canarias Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco mediante una comisión interadministrativa. En la práctica solo estas dos últimas han instaurado un órgano con esta función, aunque con peculiaridades. En Navarra es la Comisión de seguimiento quien cumple esta labor y en Euskadi la Comisión no tiene participación estatal y no es específicamente para inmigración, sino para diferentes asuntos, entre los que se inscribe la Comisión Vasca de inmigración.

En algunas comunidades ha existido una coordinación entre los entes locales y la Administración autonómica a través de convenios; de la misma forma que ha ocurrido con el Estado y los convenios suscritos con el IMSERSO. Esta relación se ha afianzado con el Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, que obliga a una mayor coordinación vertical. En este sentido, debemos destacar que el PECEI 2007-2010 contempla diversas medidas en relación con el diálogo y la cooperación entre Administraciones y, en particular, con las comunidades autónomas.

Otra cuestión es que a nivel político no haya una coordinación correcta y que el Consejo superior de política de inmigración no la haya desarrollado eficazmente en el periodo analizado. Además, este órgano tampoco ha servido para que exista una mayor y mejor coordinación interautonómica en esta materia, que es una cuestión que deberán acometer todas las comunidades autónomas.

### 3.2. El seguimiento y la evaluación

En estos aspectos se observa un claro déficit. Todas las comunidades, excepto Baleares y Cataluña, previeron someter su Plan a una evaluación anual y/o final. Asimismo, convenían expresamente en sus planes o en las funciones asignadas a los Foros, la necesidad de diferenciar la evaluación interna y la externa. El País Vasco fue quien puso un mayor énfasis en la metodología de la evaluación, pero fruto de la complejidad de las relaciones institucionales y del retraso en el diseño de un programa de evaluación, esta no se ha producido de manera oficial, aunque ha habido otras valoraciones externas (Martínez de Lizarrondo, 2005).

En la práctica solo Andalucía ha cumplido lo propuesto. Además es la única que ha hecho públicas sus evaluaciones, que muestran un gran rigor metodológico, sin restringir la autocrítica sobre algunos aspectos que no han evolucionado adecuadamente. Este asunto es trascendente, ya que otras comunidades han caído en una cierta autocomplacencia y han desvirtuado el análisis objetivo de sus resultados.

En el resto la casuística es variada. Murcia y Navarra realizaron un exhaustivo balance final y Baleares solo en 2001, publicándose las evaluaciones en los tres casos. Por otra parte, Aragón, Canarias, Madrid y Euskadi se han limitado a superficiales evaluaciones de algún año y ninguna ha sido publicada.

El ejemplo de Madrid sirve para comprobar que algunas estrategias de evaluación se han guiado por un afán de cumplimiento que lleva aparejada a veces una falta de objetividad. Este argumento constata la prudencia con la que deben tomarse las evaluaciones realizadas por las administraciones sobre las políticas de integración de inmigrantes, debido a tres rasgos: a) una restricción en la exposición de los datos, no tanto hacia la ciudadanía, ya que nunca se han publicado, sino al Foro que es el órgano donde se debían debatir dichos datos; b) la parcialidad temporal y temática, ya que hubo una evaluación completa en 2001 y la del 2002 solo contenía datos de Servicios Sociales; c) las evaluaciones tienen unos sesgos metodológicos que repercuten en su escasa verosimilitud. Y este es el rasgo más extendido en casi todas las comunidades.

De este modo, Madrid estimaba un cumplimiento total para acciones que se realizaban con anterioridad al Plan y los parámetros de seguimiento estaban al arbitrio de quien los recogía. Así, se otorgaba un 100% a pesar de que solo se realizara un curso de formación. Además, se extraían porcentajes sobre el cumplimiento de los objetivos y se obtenía la media, sin que tuvieran ninguna relación. Un ejemplo: no es lo mismo que se editen más ejemplares de un boletín y que por ello haya un 152% de cumplimiento, a que un proyecto para familias rumanas obtuviera un 65% porque inicialmente se iban a acoger a 51 familias y finalmente solo fueron 33. Por estas razones hay que tomar con precaución sus resultados (Consejería de Servicios Sociales, 2002).

Por otra parte, un parámetro muy relevante que apenas se nombra en los planes transversales sobre inmigración son los indicadores de evaluación. Las comunidades

de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Madrid –solo en el área de Servicios Sociales–, Murcia y País Vasco lo exponían en estos documentos, la mayoría someramente; mientras que Baleares y Navarra aludían a su elaboración posterior.

Quienes más han avanzado en este terreno con la construcción de indicadores de seguimiento y evaluación son Andalucía, Murcia y Navarra, unido a la realización de sus informes de evaluación. De ahí la importancia que tiene evaluar las actuaciones, porque ayuda a conocer la realidad del fenómeno migratorio y, sobre todo, a saber cómo se está produciendo la intervención de las administraciones y de otros actores. Navarra también destaca por ser la única comunidad que expone en la web sobre su Plan de inmigración los indicadores de las acciones más relevantes y es un buen ejemplo.

La protocolización de la información para el seguimiento de la ejecución y evolución de cada Plan es otra cuestión metodológica elemental y tiene mucho en común con la elaboración de los indicadores de evaluación. Todas las comunidades, salvo Baleares y Navarra, se referían de un modo u otro a la elaboración de protocolos, para sistematizar las pautas y el procedimiento y conocer la ejecución cualitativa y cuantitativa de las acciones.

En Euskadi se pretendía “objetivar el grado de integración de la población inmigrante” (Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, 2004: 112), así como tener flexibilidad para realizar las modificaciones oportunas, de manera que las acciones impulsadas se adaptaran a la situación dinámica que lleva implícita la inmigración. Sin embargo, hasta ahora no ha articulado ningún programa que objetive estas cuestiones y, en el conjunto del territorio, solo Andalucía los ha llevado a cabo de manera fehaciente y efectiva, ligado también al fomento del ámbito de la coordinación. En la actualidad algunas comunidades están diseñando la protocolización de indicadores en línea con lo planteado por la Comisión Europea (Migration Policy Group, 2004).

### 3.3. La participación. Los Foros autonómicos

Los Foros autonómicos de inmigración son el máximo exponente de la participación social en la toma de decisiones en esta materia. Todas las comunidades que disponen de este órgano contemplan también su implicación en los procesos de evaluación y seguimiento externo de los planes.

Sin embargo, el seguimiento y la evaluación realizada por los Foros ha sido casi inexistente. Aragón es la única región en la que su Foro llegó a realizar una evaluación externa, en 2002, pero después este órgano cayó en una inactividad que duró hasta 2005. En otros casos, como Murcia, no se aceptó el requerimiento de su CES para que el Foro evaluara el Plan y se delegó esta cuestión al Colegio de Sociólogos.

La mayoría de estos órganos empezó con mucha energía y su creación supuso a menudo un punto de inflexión en el proceso de ejecución de las políticas de integra-

ción. Ahora bien, el paso del tiempo muestra que su potenciación por las administraciones autonómicas ha sido escasa. Los componentes del tejido social y de otras administraciones se muestran en general muy críticos, sobre todo en lo que concierne a su participación y al control de lo realizado en cada territorio. Aunque esta posibilidad se arrogaba a través de su inclusión en este tipo de órganos, en realidad su incidencia ha sido mínima. Solo Andalucía, País Vasco y Navarra han proporcionado un espacio en donde el tejido social y otras administraciones han podido participar en este proceso.

Andalucía y País Vasco son las únicas en donde los Foros han tenido un acceso continuado a la información y donde se han mantenido reuniones y debates periódicos. Ello no quiere decir que estén exentos de polémica y que su funcionamiento no sea mejorable. En estos y al contrario que en otros Foros, las mayores divergencias han surgido por la representación de algunos actores sociales en los mismos.

En cambio, los Foros de Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid y Murcia pasaron de un impulso inicial a perder progresivamente periodicidad en la celebración de sus sesiones y la mayoría derivó hacia una inactividad a partir de 2003. Los motivos de esta desaceleración varían según las distintas comunidades. Al Foro de Murcia le afectaron los cambios políticos y los de sus integrantes y, como en otras comunidades, el parón de la maquinaria administrativa por las elecciones autonómicas. De hecho, se reconocía que “hay una postura muy crítica respecto a la utilidad del Foro, del que llegan incluso a cuestionar su continuidad, si sigue como está ahora” (Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, 2005: 296).

El alto rango de algunos representantes también dificulta la fijación de fechas, ya que la agenda de los Consejeros/as y Directores/as Generales marca la del órgano. Sin embargo, el motivo más común por el que los Foros no desarrollan las funciones previstas es el enfrentamiento político: si son *excesivamente* reivindicativos con la Administración autonómica puede devenir en que dejen de convocarse y se desvirtúa a estos órganos como cauce de la participación social y del control externo de la política desplegada. Ejemplos de esto son Baleares, Madrid y Canarias, donde sus Foros emitieron informes críticos y como consecuencia tuvieron un escaso apoyo gubernativo.

Por otra parte, en el ámbito local no se ha constatado una articulación de los canales apropiados para que la voz de los inmigrantes sea escuchada. Esa ha sido la tónica general, salvo en raras excepciones. Una de estas singularidades se ha producido en los municipios en donde se han configurado Mesas de integración o Foros locales, que, de manera ocasional, han funcionado realmente. Estos órganos, más que destinados al control de las políticas de integración locales, son un punto de encuentro de los actores implicados en cada localidad para dar voz a inmigrantes en cuestiones relacionadas con la vida del municipio.

Las prácticas más significativas se han dado principalmente en Cataluña –destaca por su experiencia con órganos locales y comarcales–, Andalucía y Madrid, y en menor medida, en Canarias y Navarra. La instauración de estos órganos locales mues-

tra que funcionan bien en un primer momento. De manera general, permiten que las personas representantes de las asociaciones y colectivos de inmigrantes se sientan valoradas, aunque suelen reclamar un mayor poder vinculante sobre las decisiones que se toman en los Foros locales. Sin embargo, la falta de voluntad, de competencias o, en última instancia, de recursos suele afectar seriamente a su funcionamiento y son exiguos los casos que realmente tienen un resultado positivo ponderable al cabo del tiempo.

#### 4. EVALUACIÓN SINTÉTICA DE ESTOS PROCESOS

La concreción de instrumentos y herramientas que faciliten los procesos de seguimiento, coordinación y evaluación de los planes autonómicos para la integración de inmigrantes refleja notables diferencias entre lo planteado y lo realizado. La ausencia de un sistema que regule estas cuestiones ha sido habitual en la mayoría de comunidades y los órganos creados al respecto han tenido un desarrollo muy irregular.

La clasificación autonómica por modelos de actuación en estos procesos es sencilla. Con algunas objeciones porque la coordinación vertical no ha sido la idónea, Andalucía es quien más destaca porque ha llevado a cabo lo que planteó inicialmente, es la única que ha expuesto los criterios metodológicos que guían su actuación y que ha publicado todos los documentos de evaluación efectuados. El resto de comunidades apenas ha efectuado la estructuración y la culminación de estos procesos. O bien no se han llegado a crear los instrumentos indicados, o su desarrollo no ha ido acorde con la relevancia que poseen las políticas de integración de inmigrantes. Lo curioso es que muchas de estas estructuras, sobre todo los Foros, se habían instaurado previamente a los planes y habían sido fundamentales en su proceso de elaboración.

Los dos modelos que se pretendían utilizar para la gestión del fenómeno migratorio se han reducido en la praxis a uno. Todas las comunidades arrogaban a su Administración la competencia de la gestión, el seguimiento y la evaluación de sus planes, pero al mismo tiempo otorgaban cierta capacidad externa de influencia. En este sentido, Aragón, Canarias y Navarra preveían una mayor implicación *social* que Andalucía, Baleares, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco. Sin embargo, el modelo predominante se ha basado en el seguimiento y la evaluación de las acciones planteadas por parte de la Administración autonómica.

Aun así, la coordinación transversal en esta Administración no es la norma habitual: en todas las comunidades hay áreas que no se han involucrado. En Andalucía, Aragón, Cataluña, Murcia y Navarra existe una Comisión Interdepartamental. La primera resalta a raíz de la estructuración efectuada, aunque tener varias provincias agudiza la dificultad en estos procesos. Por su parte, Aragón, Cataluña, Madrid, Murcia y País Vasco articularon comisiones internas técnicas que apoyan esta coordinación.

La coordinación vertical ha sido escasa e inconexa. Apenas se han configurado órganos que incluyan a los tres niveles de la Administración. En ocasiones parece que estas no tengan ningún nexo en común, cuando la colaboración y coordinación entre ellas es básica para la determinación y aplicación de las políticas sociales. No obstante, la aplicación de pautas metodológicas para el control de los recursos económicos aportados por el Estado a través del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes está incidiendo en una mejora de la coordinación en los tres niveles (y no debemos olvidar las propuestas de colaboración entre administraciones del PEI).

En el ámbito de la evaluación, las estrategias autonómicas muestran dos rasgos: a) una tendencia a no realizar las evaluaciones, pero también a no hacerlas públicas si se llevan a cabo; y b) una sobreponderación de las actuaciones, motivada por un afán de cumplimiento que conlleva cierta falta de objetividad. En casi todos los casos en los que se ha realizado una evaluación hay elementos que distorsionan, de forma favorable a la Administración, el resultado de las políticas de integración. Estos elementos son, sobre todo, la manera de calcular los recursos económicos invertidos y los parámetros de control del cumplimiento, que tienden a incrementar el número de medidas realizadas realmente. Por este motivo, hay que mostrar ciertas reservas ante este tipo de evaluaciones, ya que tienden a ofrecer una buena imagen de la Administración.

Los Foros autonómicos son los órganos encargados en teoría de canalizar la participación social, pero su relevancia ha disminuido por diversos motivos. No han tenido una información continua y actualizada sobre las políticas desarrolladas e incluso algunos han estado paralizados. La paradoja radica en el discurso fomentado en algunas regiones y en la evidencia del rol que desempeña el tejido social. En la mayoría de las autonomías la homogeneidad de los órganos para el seguimiento y la escasa atención prestada a los Foros se contradice con el desarrollo de las políticas de integración, sustentadas a menudo en la actuación del tejido social.

Así, mientras los modelos priman el control de la Administración autonómica, ya que sus órganos de seguimiento y evaluación se componen de personas vinculadas con ella, las entidades sociales llevan el peso de la intervención, pero no se les tiene en cuenta en los Foros y no se les ubica en otro tipo de órganos de control.

## 5. CONCLUSIONES

La evolución de los Foros, junto con la de otros órganos donde se inscriben distintos actores implicados en este fenómeno, corrobora que se reduce la implicación de los colectivos sociales en las políticas de integración a su mera aplicación y no otorga a estas organizaciones la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones, ya que no poseen una capacidad crítica real para evaluar estas políticas.

En la red institucional de actores implicada en las políticas de integración, los modelos teóricos de gestión –basados en los planes– y en la toma de decisiones

–basados en los Foros– no son sino una aproximación a lo que luego ocurre en la realidad. En definitiva, las políticas de integración autonómicas se basan en que estas administraciones poseen la competencia de gestión, seguimiento y evaluación de las acciones planteadas y en donde la capacidad externa de influencia es escasa.

Aun así, a través de los datos expuestos y del desarrollo de las políticas planteadas se apunta un diferente énfasis institucional en la integración de inmigrantes. Aunque todavía estamos inmersos en un proceso de concepción, diseño y configuración de estas políticas, las diferentes tendencias existentes en las comunidades autónomas refuerzan la idea de un modelo de integración español que pudiéramos denominar como *patchwork*, porque en gran parte deviene de la multiplicidad de situaciones que proporciona el mapa autonómico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Bonino, C. et al. (2003), *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración de los inmigrantes*. Madrid: Confederación Sindical de CC.OO.
- Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (2001), *Plan Regional para la Inmigración 2001-2003*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (2002), *Evaluación del cumplimiento de objetivos 2001. Plan Regional para la Inmigración*. Madrid (no publicado).
- Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia (2002), *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)*. Murcia: Dirección General de Política Social de la Región de Murcia.
- Consejo Económico y Social de Madrid (2003), *Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid 2002*. Madrid: Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid.
- Conselleria de Benestar Social (2001), *Plan integral de atención a la inmigración de las Illes Balears*. Palma de Mallorca: Govern de les Illes Balears.
- Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2001), *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO)*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2002), *Plan para la integración social de la población inmigrante*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- Departamento de Economía, Hacienda y Empleo (2004), *Plan Integral para la Inmigración en Aragón*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2004), *Plan Vasco de Inmigración 2003-2005*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (2002), *1 Plan Integral para la Inmigración de Andalucía (2001-2004)*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

- Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía (2005), *Evaluación externa del I Plan Integral para la Inmigración de Andalucía*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos de la Región de Murcia (2005), *Seguimiento y evaluación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004*. Murcia: Consejería de Trabajo y Política Social.
- Foro de la Inmigración en Aragón (2003), *Informe 2002*. Zaragoza (no publicado).
- Gobierno de Canarias y Foro Canario de la Inmigración (2003), *Plan Canario para la Inmigración 2002-2004*. Las Palmas de Gran Canaria: Gobierno de Canarias.
- Laparra, M., Martínez de Lizarrondo, A. y García de Eulate, J. R., coords. (2009), *Evaluación del Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra 2002-2006*. Pamplona: Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.
- Martínez de Lizarrondo, A. (2005), "Sueño o realidad: una evaluación externa del Plan Vasco de Inmigración", *Inguruak*, 41: 57-86.
- Martínez de Lizarrondo, A. (2008), "Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: el ámbito de los Servicios Sociales", *Servicios Sociales y Política Social*, 84: 9-25.
- Migration Policy Group, European Commission (2004), *European Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. Bruselas: Directorate General, Justice, Freedom and Security.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007), *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Secretaría para la Inmigración (2002), *Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004*. Barcelona: Secretaría para la Inmigración, Generalitat de Catalunya.
- Zapata-Barrero, R. (2004), *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB.

**G<sub>a</sub>P** *ABSTRACTS*



## Studies

---

### **European Social Model and social policies: An institutional formative evaluation**

LUIS MORENO

AMPARO SERRANO

**Key words:** Lisbon Agenda, labour activation, European governance, Luxembourg Process Open Method of Coordination (OMC), welfare regimes

**Abstract:** European institutions are paramount in the processes of upholding of the social dimension of the European economies. This article analyses some of the potentialities and limitations of Europeanisation of the social dimension which promotes de European Social Model (ESM). An institutional formative evaluation of such a development is carried out with the aim of assessing the process of supra-nationalization and of its advances and restraints. The axiological bases of the ambivalent and dual character of the ESM, which integrates growth and cohesion, are regarded as crucial for the combination of both the economic and the social.

### **The development of the personal autonomy and attention to dependency social policy in Spain (2007-2009)**

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

**Key words:** Autonomy, dependency, coordination, subjective right, financing, European Social Model, social benefits, SAAD

**Abstract:** We analyse firstly the general context of the European Social Model in order to understand the main developments and tendencies of long-term care European systems. Secondly, we describe the Spanish social protection system for dependency, which started in January of 2007, and its main institutional pillars. Thirdly, we make a very general approach and assessment of social protection pillars: accessibility, system of social benefits, government of the system and financing and control of the quality of services. We conclude emphasizing the main problems for the application of this long-term policy that will be formally evaluated by State in 2010 according to the Spanish law.

## Assessment of the impact of 0,52 IRPF program in social action organizations

VICENTE MARBÁN GALLEGO

**Keywords:** Social intervention, Social Action Third Sector, socioeconomic impact, NGO, volunteering

**Abstract:** The program of 0,52% of Income tax was regulated by Law 33/1987 and it has been put in practice since 1989. It continues working at present and its development is taking place in parallel to the expansion of social action from beginning of the nineties. The program of 0,52 (0,7 % from 2009), still valid since 1989, is a national and public program which is strengthening the entities of Social Action Third Sector and the synergies between the public sector and the social non profit sector specially in the area of services provision. To reflect such a development we will start with a historical and institutional approaching of the program analyzing the most relevant changes in its main basics. Afterwards, we will analyze the evolution of entities, programs and amounts granted since it was created in 1989. Finally, we will focus on the socioeconomic impact of the program on the social entities without forgetting the limitations of this program.

## Experiences and Cases

---

### Minimum Income for Insertion of Spanish *Comunidades Autónomas*: an overall assessment of their evolution and significance

ANA ARRIBA

**Keywords:** Minimum Income Guaranteed, social assistance, social inclusion, activation, social policy reforms, social policy assessment

**Abstract:** The paper carries out an evaluative approach to the Spanish regional programmes of Minimum Income for Insertion (RMI) as a whole. These programmes offer a means-tested guaranteed minimum income oriented to the social insertion of their beneficiaries. The work starts focusing on the special processes carried on by the Spanish regional governments (CC.AA.) for the implementation of these programmes and their subsequent trajectories. These processes explain in a great extent the difficulties to accomplish an overall evaluation. By using available evidence (budget effort, intensity and coverage indicators) it is however feasible to assess that the reforms followed by RMI programmes during the last decade have increased their heterogeneity and fragmentation far from improving protection against poverty risks. The conclusion points out that the support and harmonization of RMI protection and the coordination among different stakeholders will improve the fight against poverty and social exclusion in Spain.

## **Management, coordination and evaluation processes of autonomous communities policies for integration of immigrants**

ANTIDIO MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA

*Keywords:* Integration policies, immigration, plans, Forums, evaluation, autonomous communities

*Abstract:* This article researches the autonomic capacity to build policies for integration of immigrants. For this reason, the research analyzed the approaches and implementation of the transversal plans that the autonomies had on this subject in the period from 2000 to 2005, as those represent the instruments of realization of these policies. The article is divided in two parts: the first one analyzes the institutional network of subjects involved in the integration policies and it shows that the theoretical models of management –based on the plans– and decision taking –based on the Forums– are an a priori approach of what happens in reality. The second part shows that, in practice, the structure of the coordination and evaluation processes of the plans for integration of immigrants shows remarkable differences between what have been planned and the accomplished goals. The autonomic integration policies are based upon the fact that those Administrations have the competencies on management, monitoring and evaluation of the raised actions, but the ability of external influence is limited.



G<sub>a</sub>P

*AUTORES*



**ANA ARRIBA**

ana.arriba@uah.es

Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora Ramón y Cajal en la Universidad de Alcalá de Henares. Su investigación se inscribe en el estudio de las reformas de los Estados de Bienestar europeos, particularmente en las políticas de lucha contra la pobreza y exclusión social. Entre sus últimas publicaciones destaca “Towards Activation? Social Assistance Reforms and Discourses” (con Andreas Aust), en *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006).

**VICENTE MARBÁN GALLEGO**

vicente.marban@uah.es

Doctor en Economía por la Universidad de Alcalá de Henares. Profesor Contratado Doctor de la citada Universidad. Director Adjunto de la *Revista Española del Tercer Sector*. Su actividad investigadora está centrada en la política social y reformas en el Estado de Bienestar, en especial en los ámbitos relacionados con la protección social, la discapacidad, la dependencia, la exclusión social y el Tercer Sector. Es coautor de diversos libros y ha publicado artículos científicos en revistas como *Política y Sociedad*, *Documentación Social* y *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (CIRIEC-España).

**ANTIDIO MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA**

antidio.martinez@unavarra.es

Doctor en Trabajo Social y Profesor Asociado en la Universidad Pública de Navarra. Su principal línea de investigación se centra en las políticas de integración social de población inmigrante. Ha participado en la elaboración de varios informes sociológicos, como el de la Fundación FOESSA-2008, y es autor de diversos capítulos de libros sobre temas de su especialidad.

**LUIS MORENO**

luis.moreno@cchs.csic.es

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Edimburgo. Profesor de investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Centro de Ciencias Humanas y Sociales de Madrid (CSIC). Ha sido investigador y docente en las universidades de

Colorado-Boulder, Denver, Edimburgo, IUE-Florenia, Roma-La Sapienza. Estudioso de las políticas sociales y del Estado de Bienestar, es autor y editor de un centenar de publicaciones científicas, entre las que se encuentran los siguientes libros: *Social Exchange and Welfare Development* (Madrid: CSIC, 1993); *Unión Europea y Estado del Bienestar* (Madrid: CSIC, 1997); *Pobreza y exclusión* (Madrid: CSIC, 2001); y, junto con N. McEwen, *The Territorial Politics of Welfare* (Nueva York/Londres: Routledge, 2005).

### **GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO**

gregorio.rodriguez@uah.es

Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares. Director de la *Revista Española del Tercer Sector*. Ha publicado más de cuarenta capítulos de libros y documentos de trabajo, así como otros cuarenta artículos en revistas especializadas. Entre las obras coordinadas por él destacan: *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual* (Barcelona: Icaria, 1991); y *La protección social de la dependencia* (Madrid: IMSERSO, 2000). Entre sus monografías cabe reseñar: *Economía política del Estado de Bienestar*, con Ian Gough (Madrid: Blume, 1982); *Política social y crisis económica: aproximaciones a la experiencia española*, con Ignacio Cruz Roche y Aurelio Desdentado Bonete (Madrid: Siglo XXI, 1985); *El gasto público en servicios sociales en España, 1972-1988* (Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1990); *Modelos de atención sociosanitaria. Aproximación a los costes de la dependencia*, con Julia Montserrat (Madrid: IMSERSO, 2003); y *Protección social de la dependencia en España* (Madrid: Fundación Alternativas, 2004).

### **AMPARO SERRANO**

aserranop@cps.ucm.es.

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora Ramón y Cajal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la citada Universidad. Sus principales líneas de investigación se centran en políticas sociales comparadas, regulación europea de la cuestión social y transformación del Estado social. Algunas de sus últimas publicaciones son: *Unwrapping the European Social Model*, con Maria Jepsen (Bristol: The Policy Press, 2006); *Reshaping Welfare States and Activation Regimes*, con Lars Magnusson (Peter Lang Publishing, 2007); y *Moving Europe towards the Knowledge Based Society and Gender Equality: Policies and Performances*, con L. Mósesdóttir y C. Remery (Bruselas: ETUI-REHS, 2006).

*CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN  
Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES*

*G<sup>a</sup><sub>p</sub>P*



### CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista.
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés. La edición en formato impreso será siempre en español y la edición en formato electrónico puede incluir la versión en inglés.
- Los trabajos que no se ajusten a los criterios formales exigidos serán devueltos a su autor.

### EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- El Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo y le informará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación, o bien de su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales.
- Todos los trabajos que cumplan con los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de informe de dos evaluadores anónimos. Si existe contradicción entre los informes de los dos evaluadores se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.
- Los artículos no deben incluir expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores dentro del texto.
- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.
- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la evaluación y le informará, en su caso, del tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes.

### CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los *artículos* deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a

cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos considerados *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas y que los trabajos considerados *Experiencias* y *Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, líneas de investigación y principales publicaciones.
- Se recomienda que el título no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).
- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título e igualmente en español y en inglés.
- Los gráficos, tablas, cuadros y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numeradas consecutivamente. Se hará referencia a las fuentes de procedencia y llevarán un título.
- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción “y”. Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”.
- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía.
- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

*The Economist*, 27 de enero de 2008.

Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.

- Al final del texto debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía empleada. Se deben seguir los siguientes formatos:

Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Trabajo en un libro colectivo:

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Artículo:

Goodsell, Ch. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.

Página web:

Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 20 diciembre 2008).

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso sea necesario por no existir traducción al español, se pondrá en letra cursiva.
- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.

#### **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES**

- Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y distribuir el texto en cualquier forma o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.
- El autor deberá adjuntar al original del texto que presente una declaración formal en la que haga constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista GAPP, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista GAPP cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

**SECRETARÍA DE LA REVISTA: “GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

Instituto Nacional de Administración Pública  
Centro de Publicaciones  
C/ Atocha, 106. 28012 MADRID  
Teléfono: (91) 273 91 19. FAX: (91) 273 92 87  
Correo electrónico: [revistagapp@inap.map.es](mailto:revistagapp@inap.map.es)







