

revista semestral

nº 9, enero-junio 2013, ISSN: 1989-8991

G^{ap}
pp

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

NIPO: 635-13-004-4

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

nº 9, enero-junio 2013

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8991

INAP

INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

INAP

INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para políticos, académicos y profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares en la que participan evaluadores externos nacionales e internacionales, ajenos al Consejo de Redacción y al INAP. La versión en formato electrónico se encuentra disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>.

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, GAPP has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to politicians, academics and professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has started a new series by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, GAPP remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field. GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation by outside national and international referees. The electronic version is in the site of INAP: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>.

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez

Director de la Revista: José Antonio Olmeda Gómez

Consejo Asesor

Javier Quintana Navío, Ana María Ruiz Martínez, Gregorio Montero Montero, Enrique Cabrero Mendoza, Rafael Catalá Polo

Consejo de Redacción

Miquel Salvador Serna, Miguel Anxo Bastos Boubeta, Nieves Saniger Martínez, Xavier Ballart Hernández, César Colino Cámara, Carmen Alemán Bracho, Juan Ignacio Criado Grande, Antonio Natera Peral, Laura Román Masedo, Lourdes López Nieto

Secretario del Consejo de Redacción: Jose Manuel Ruano de la Fuente

Vicesecretario de Redacción: Alfonso Fernández Burgos (INAP)

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NIPO: 635-13-004-4

ISSN: 1989-8991

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se encuentra indizada en REDALYC, ISOC, DICE, LATINDEX y ULRICH'S Periodicals Directory, entre otras bases de datos nacionales e internacionales de relevancia.

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas

CENTRO DE PUBLICACIONES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Atocha, 106, 28012 Madrid, España

Tfno.: + 34 - 91 273 91 19

Fax.: + 34 - 91 273 92 87

www.inap.es

<http://revistasonline.inap.es>

e-mail: revistagapp@inap.es

Los derechos de *copyright*® de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://publicacionesoficiales.boe.es>

Sumario

ESTUDIOS *Políticas públicas para mayores*
Public Policies for the Elderly

Carmen Alemán Bracho

Más allá de las limitaciones económicas y legales de la dependencia: caso de Castilla y León
Overcoming Economic and Legal Limitations of Dependency: Case of Castilla and León

María Cristina Fernández Ramos
J. Iñaki de la Peña Esteban

La población dependiente en España y su distribución por grados según el baremo de Valoración de la Dependencia. Estimación y comparación con la población reconocida
The Dependent Population in Spain and its Distribution by Degrees According to the Dependency Rating Scale. Estimation and Comparison with recognized Population

Javier Rico Callado

Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza
Urban Regeneration Policies in Spain. The Substantive and Procedural Dimension. From Policies Content to Governance

Rafael Merinero Rodríguez
María Ángeles Huete García
Rocío Muñoz Moreno

De las “Galescolas” a la “Galiña Azul”. Conclusiones sobre un caso de terminación de políticas públicas
From “Galescolas” to “Galiña Azul”. Tentative Conclusions about a Case of Termination of Public Policy

Laura Román Masedo
Ariadna Rodríguez Teijeiro

EXPERIENCIAS Y CASOS *Propuesta de mejora de los instrumentos de evaluación del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona*
Proposal of Improving the Evaluation Instruments of the Diversity and Citizenship Policy Service of the Barcelona Provincial Council

Anabel Díaz Pineda
Daniel Montolio

-
- RECENSIONES *Fernández Franco, Lorenzo y Román Marugán, Paloma (coord.), Manual de cooperación al desarrollo, Editorial Síntesis, Madrid, 2013.*
(Recensión: Julia Espinosa Fajardo)
- Luis Moreno, La Europa social. Crisis y estado del bienestar, Ediciones Península, Barcelona, 2012.*
(Recensión: Carlos Pla Barniol)
- Carles Ramió Matas, La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios, Catarata, Madrid, 2012.*
(Recensión: Carmen Lumbierres)
-

AUTORES

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

PRINCIPIOS ÉTICOS

Políticas públicas para mayores

Carmen Alemán Bracho

Catedrática de Política Social y Servicios Sociales. UNED.
caleman@der.uned.es

Recibido: 30 de mayo de 2013
Aceptado: 30 de julio de 2013¹

Resumen

Se realiza un estudio de las políticas para los Mayores en el ámbito Internacional y en España, haciendo referencia al desarrollo Normativo, a los Planes y estructuras administrativas, así como a los Servicios sociales disponibles.

Palabras clave

Bienestar, Servicios Sociales, prestaciones, Políticas Sociales.

Public Policies for the Elderly

Abstract

Analysis of the policies for the Elderly from both an International and Spanish scope. With particular attention to the development of Legislation, Plans and Administrative structures, as well as the available Social Services.

Key words

Welfare, Social Services, assistance, Social Policies

¹ Este artículo fue evaluado positivamente antes de la incorporación de la autora al Consejo de redacción de la revista.

I. INTRODUCCIÓN

La atención a las personas mayores, o personas de edad en terminología de Naciones Unidas, fue uno de los primeros Servicios sociales desarrollados en España. El descenso de la natalidad y el intenso envejecimiento hacen necesaria la atención pública a este sector. Además, finalizada la vida laboral, no es suficiente el sistema de pensiones para cubrir muchas necesidades, en su propio hogar, en el ámbito de su familia – a veces reducida y por consiguiente con dificultades para servirle de apoyo-, en su entorno habitual y comunitario de vida y en muchos aspectos que requieren la atención y cuidados de la persona a medida que avanza su ciclo vital. Por ello, son necesarios los servicios sociales, a fin de mejorar el bienestar social y calidad de vida de las personas de edad.

II. PERFIL Y NECESIDADES DE LAS PERSONAS MAYORES

En el año 2010, existían en España 7.782.904 personas mayores de 65 años, que representaban el 16,7 por 100 de la población total. De ellos el 57,5 por 100 eran mujeres y el 42,5 por 100 hombres. El número de personas muy mayores -80 años y más- se ha incrementado, y representa ya el 28,3 por 100 de las personas mayores (IMSERSO, Libro blanco sobre el envejecimiento activo, 2010:14). Estos datos reflejan el notable incremento del sobre envejecimiento en la última década, el tantas veces llamado “envejecimiento del envejecimiento”, así como la gran diferencia cuantitativa que existe entre mujeres mayores de 65 años y hombres mayores de esa misma edad (nada menos que una diferencia porcentual de 15 puntos); es la llamada “feminización del envejecimiento”. Este último aspecto pone de manifiesto la necesidad de incluir la perspectiva de género en todas las políticas, de sanidad, de Seguridad Social, de servicios sociales, de vivienda, de ocio y cultura, etc., hacia las personas mayores. Otro dato que puede ser de interés es la distinta distribución del envejecimiento en España: los porcentajes más elevados de población mayor se concentran en la mitad norte del país (Gómez Redondo y Robles González, 2010:32-35)

Según todos los análisis estadísticos, el crecimiento de las personas mayores va a ser todavía más intenso, en nuestro país y en toda Europa. Según las proyecciones comparadas elaboradas por Eurostat, el envejecimiento en España será mucho más intenso en los próximos 40 años. En este período la tasa de dependencia (el cociente entre la población de 65 o más años y la población entre 16 y 64 años) se incrementará en 2,4 veces, desde 24,4 por 100 en 2010 hasta el 58,7 por 100 en 2050 (la segunda más alta, sólo superada por Italia). Ahora sólo hay una persona mayor de 65 años por 4 personas en edad de trabajar, y en tan sólo cuatro décadas la proporción será de una por cada 1,7 personas (Conde-Ruiz y González, 2010:128).

Si algo caracteriza al sector de personas mayores es su diversidad. Es un grupo heterogéneo, contra la opinión que, en ocasiones, algunos tienen. Si hace unas décadas la edad legal de jubilación marcaba generalmente un antes y un después, en la actualidad la edad de jubilación es el comienzo de una nueva etapa, en la que se deja de trabajar en un empleo remunerado, pero no por eso necesariamente de estar ocupados en otro tipo de actividades, generalmente de voluntariado. Frente a esos “mayores jóvenes” prejubilados o jubilados, existe el colectivo de personas de más edad, los “más viejos, más viejos” (el primero de los “viejos” entendido como sustantivo, el segundo como adjetivo) (Chuliá, 2010:153). Si a las anteriores características añadimos la antes señalada de la diferenciación por género, por ingresos económicos, por nivel cultural, por participación social, etc., comprobaremos que no existe un perfil único de personas mayores.

Si tuviéramos que marcar un *perfil de la persona mayor* en la sociedad actual española, diríamos que, en términos generales y según los estudios sociológicos, la mayoría de las personas mayores se sienten tales cuando han sobrepasado la edad de 70 años. Sus temores ante el envejecimiento son por este orden los siguientes: pérdida de la salud, deterioro físico, pérdida de autonomía, soledad, sentimiento de inutilidad, pérdida de amigos y familiares, y pérdida de memoria. A partir de los 80 años las mujeres duplican a los hombres. Los estereotipos que la sociedad tiene sobre las personas mayores son, por orden de prevalencia, los siguientes: no pueden valerse por sí mismos y necesitan cuidados; son diferentes, cada uno con una situación distinta; constituyen una carga; están muy solas, sin apoyo familiar o social; ayudan a la familia y a otras personas; no tienen obligaciones. El 55 por 100 de las personas mayores está satisfecho con su situación, más en el medio rural que en el urbano; dos de cada tres personas mayores considera su situación mejor que la de sus padres. Existe un fuerte apoyo familiar entre generaciones: el 68 por 100 de las personas mayores mantienen contacto diario con sus hijos e hijas; además el 70 por 100 de los abuelos cuidan o han cuidado a los nietos, el 49 por 100 lo hace a diario (IMSERSO, Encuesta Mayores 2010).

Existen otras variables importantes que configuran, junto a lo anteriormente indicado, el perfil de la persona mayor. Entre ellas su nivel de formación y su situación económica. Por lo que se refiere a la primera de ellas, en el Cuadro 1 se indica cuál es el *nivel de estudios alcanzado por las personas de edad*. Puede observarse que las personas mayores de 65 años han alcanzado un nivel de estudios verdaderamente bajo, pues el 75,3 por 100 de ellos sólo ha cursado educación primaria o inferior, mientras que únicamente el 8 por 100 tiene educación superior.

CUADRO 1

ADULTOS POR NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO, POR TRAMOS DE EDAD. AMBOS SEXOS

Años	Total adultos	Educación primaria o inferior (%)	Educación secundaria (1ª etapa) (%)	Educación secundaria (2ª etapa) (%)	Educación superior (%)	No consta (%)
Total	38.408,6	30,1	24,4	20,7	24,7	0,1
16 a 29	7.832,5	9,7	33	32,5	24,8	0,1
30 a 44	11.875,4	10,8	26,9	24,1	38,2	0,1
45 a 64	11.218,6	34,7	25,1	18,7	21,4	0,2
> 65	7.482,1	75,3	10,6	6,0	8,0	0,1

Fuente: Encuesta de condiciones de vida 2009. INE

Por lo que se refiere a su *situación económica*, y si nos fijamos en la principal fuente de ingresos de las personas mayores, que son las pensiones, se llega a la conclusión de que éstas son bajas en relación con el coste de la vida. En efecto, según estadísticas oficiales del sistema general de la Seguridad Social (no se incluye el sistema de Clases Pasivas u otros equivalentes), existen a noviembre de 2010, un total 5.182.747 pensionistas (de ellos, 369.619 son prejubilados, pues no han alcanzado los 65 años de edad), que perciben una pensión media de 890,85 € mensuales en catorce pagas anuales. Ahora bien, cuando se examinan los tramos de cuantía de las pensiones, se refleja que 1.191.003 pensionistas (el 30 por 100 sobre el total de pensionistas) perciben una pensión entre 550,01 y 600 € al mes. Sin embargo, su situación económica ha mejorado en los últimos seis años, según se desprende de la Encuesta sobre las condiciones de vida del INE, según la cual la tasa de riesgo de pobreza en las personas mayores de 65 años ha disminuido en cinco puntos, aunque sigue más elevada en la mujer que en el hombre, entre otras causas porque existen más mujeres viudas que hombres y su pensión es menor.

CUADRO 2

TASA DE RIESGO DE POBREZA

Sexo	Tramo de edad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ambos sexos	> 65 años	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	24,6
Varones	> 65 años	26,5	26,3	27,8	25,7	24,7	22,6	21,8
Mujeres	> 65 años	31,7	31,5	32,8	30,1	29,4	27,1	26,7

Fuente: encuesta de condiciones de vida 2010. INE

En cuanto a las *necesidades principales* que presentan las personas mayores pueden resumirse en las siguientes: 1) mantenimiento de un buen *sistema de salud* que atienda sus peculiaridad; 2) prevención del *riesgo de pobreza*, sobre todo en edades más avanzadas; 3) sostenimiento de un *sistema de pensiones* que responda a las necesidades del momento, como principal medio para evitar la pobreza; 4) ofrecimiento de *oportunidades de empleo* para quienes lo deseen; y 5) creación y mantenimiento de *servicios sociales* que complementen las necesidades anteriores, tanto para las personas mayores autónomas como para las dependientes. Así se dice en un texto de Naciones Unidas, “los países desarrollados tienen que ampliar la prestación de cuidados oficiales a largo plazo para las personas mayores, incluida la vida en centros especializados, y organizar servicios alternativos para que las personas mayores puedan envejecer en su hogar si así lo desean” (Naciones Unidas, 2007:9).

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el envejecimiento de la persona lleva aparejado *pérdidas y cambios*. Pérdidas de carácter afectivo (parte de los seres queridos desaparecen) y de facultades biológicas; cambios psicológicos y en el papel social que la persona venía desempeñando. Las pérdidas que afrontan nuestros mayores son estresantes, siendo conscientes de “que en su ambiente más inmediato se dispone de menos recursos para afrontar los problemas; es decir, menos personas con quienes compartir experiencias, menos control físico y natural sobre el ambiente...” (Beaver, 1998:34). Este proceso de envejecimiento será distinto para cada persona, de ahí que sea precisa una intervención social individualizada que apoye una redefinición activa de la identidad personal y social del sujeto, teniendo en cuenta su perfil concreto y sus necesidades de carácter biológico, psicológico y social.

Asimismo, las políticas sociales dirigidas a la tercera edad deben fomentar las actividades de ocio y desarrollo personal para las personas mayores, y subrayar la contribución que realizan al bienestar social, tanto como miembros de la familia, como en su aportación a través de la iniciativa social, mediante la participación activa en asociaciones, o la creación de asociaciones formadas por mayores que tratan de convertir su experiencia en soporte para las iniciativas y proyectos de los más jóvenes.

III. CONSECUENCIAS SOCIALES DEL ENVEJECIMIENTO

Los efectos potenciales de los cambios demográficos que aceleran el envejecimiento, son muy numerosos y afectan a muy diversos ámbitos, desde el sistema sanitario con la necesidad de geriatras, el sistema político y electoral, el urbanismo, el ocio o la vida cotidiana. Pero se deben mencionar algunos.

- *Transformación del modelo actual de estructura social.* En las sociedades occidentales precedentes la persona adulta trabajaba y contribuía con su trabajo al bienestar del mayor jubilado, de forma que éste deseaba que llegara su pronto retiro para satisfacer las muchas inquietudes que le presentaba todavía la vida. Existen hoy tendencias europeas a la prolongación de la vida activa y, al mismo tiempo, crecen los servicios que prestan los mayores a sus hijos y sobre todo a los nietos.

- *Aumento de las situaciones de dependencia.* El mayor envejecimiento, sobre todo cuando no ha ido acompañado de un estilo de vida adecuado en edades más jóvenes, produce más enfermedades y limitaciones orgánico-funcionales; las cuales, a su vez, hacen dependiente a la persona porque necesita el concurso de otras para la realización de los actos más ordinarios de la vida, tales como levantarse, comer, asearse y análogos.

- *Mantenimiento, si no crecimiento, de la población inmigrante que atiende a las personas mayores.* El aumento de las situaciones de dependencia, por efecto de un mayor y progresivo envejecimiento, hará necesario el flujo migratorio hacia España. No existe, hoy en día, personal autóctono que sustituya las funciones que actualmente realizan las personas inmigrantes en la atención de personas mayores. La familia no puede atender a los mayores porque eran las mujeres a quienes se le imponía esa tarea, imposible de realizar hoy por la creciente incorporación al trabajo extradoméstico.

- *Aumento del nivel cultural en la persona mayor.* El nivel cultural de las personas mayores mejorará mayor en el futuro. Tendremos personas mayores mejor instruidas, con niveles educativos más avanzados, pues las generaciones jóvenes se encuentran mejor preparadas que las de sus progenitores. Ello les posibilitará una mayor independencia de criterio, mayor libertad en el ámbito personal, familiar y comunitario, mayor capacidad de influencia social, una transformación del rol actual de la tercera edad, en definitiva una presencia más activa en la sociedad.

- *Posible falta de equilibrio económico en los sistemas de protección social ya establecidos, y mayor dificultad para avanzar en la consolidación de otros nuevos.* El aumento del envejecimiento, así como de las situaciones conexas de dependencia, precisará de mayores servicios de los que existen actualmente en España, tanto en el ámbito sanitario como en el de servicios sociales. Exigirá, asimismo reforzar el sistema de pensiones.

- *Cambios en la concepción y modelo de la familia.* El modelo de familia que ha permanecido vigente a lo largo de las últimas décadas ha experimentado ya una evolución considerable. Pautas familiares que eran comunes hasta hace poco han cambiado de forma notable: relaciones padres-hijos, relaciones de noviazgo y entre pareja, cambios legislativos introducidos, etc. Existe una mayor desestructuración familiar, con la evidente repercusión en la atención a la persona mayor, o la de ésta hacia hijos y nietos. Aumentan las personas mayores que viven solas en sus domicilios y las que no poseen familiares próximos o cercanos. Ha aparecido un nuevo rol familiar, la figura de los abuelos-padres, por la dificultad que tienen algunos padres de poder atender a sus hijos.

- *Creación de sistemas institucionales, alternativos a la atención familiar, tales como centros de día o residencias.* Son los últimos recursos que debieran dispensarse, pero es probable que se vean como necesidad inevitable para que la persona mayor dependiente o de edad muy avanzada se encuentre bien atendido.

- *Marginación social de las personas mayores.* Vivir más y mejor es, sin duda, un hecho positivo. Pero no puede olvidarse que el envejecimiento no es sólo biológico, sino también cultural y social. En las sociedades tradicionales no cambian las reglas fundamentales que rigen la vida del grupo, referentes a la familia, al trabajo, la actitud ante el más allá, etc.; se transmiten de padres a hijos. Sin embargo, en las sociedades evolucionadas el cambio cada vez es más rápido, tanto de las costumbres como de las artes; el viejo se convierte crecientemente en quien no sabe con respecto a los jóvenes que saben (Bobbio, 1997:27). En el futuro, las personas que superen edades en torno a los 75-80 años serán bastante más frágiles y sufrirán posiblemente más la marginación social de la vejez.

- *Aumento del gasto público en los sistemas de protección social, especialmente, en sanidad, Seguridad Social y servicios sociales.* Dificultad para el sostenimiento financiero desde el sector público de estos sistemas, con el fuerte impacto social que esto puede suponer para la población; no puede olvidarse que la existencia de dichos sistemas supone una importante disminución del gasto para los ciudadanos, en especial de aquellos que disponen de menores recursos económicos.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL HACIA LAS PERSONAS MAYORES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1. Organización de las Naciones Unidas

Son aplicables a las personas mayores los principales tratados internacionales de la ONU, en particular la Declaración de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.; en ellos se contienen los derechos fundamentales que les asisten. Se reflejan a continuación, como complemento, los principales documentos específicos sobre las “personas de edad”, término acuñado por las Naciones Unidas, en el que se engloban las personas con 60 años o más.

1.1. Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (1991)

Fueron aprobados por resolución de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1991. Por su importancia se reproducen en su integridad:

a) Independencia

- Las personas de edad deberán *tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados*, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.
- Las personas de edad deberán tener la *oportunidad de trabajar* o de tener acceso a otras oportunidades de generar ingresos.
- Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de *cuando y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales*.
- Las personas de edad deberán tener *acceso a programas educativos y de formación adecuados*.
- Las personas de edad deberán tener la posibilidad de *vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a la evolución de sus capacidades*.
- Las personas de edad deberán poder *residir en su propio domicilio* por tanto tiempo como sea posible.

b) Participación

- Las personas de edad deberán *permanecer integradas en la sociedad*, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes.
- Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de *prestar servicio a la comunidad* y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
- Las personas de edad deberán poder *formar movimientos o asociaciones* de personas de edad avanzada.

c) Cuidados

- Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la *protección de la familia y la comunidad* de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.
- Las personas de edad deberán tener *acceso a servicios de atención de salud* que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades.
- Las personas de edad deberán tener *acceso a servicios sociales y jurídicos* que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.
- Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de *atención institucional* que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.
- Las personas de edad deberán poder *disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales* cuando residan en instituciones donde se les brinden cuidados, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

d) Autorrealización

- Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para *desarrollar plenamente su potencial*.
- Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y re-creativos de la sociedad.

e) Dignidad

- Las personas de edad deberán poder *vivir con dignidad y seguridad* y verse libres de explotación y de malos tratos físicos o mentales.
- Las personas de edad deberán recibir un *trato digno*, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Un año antes se había aprobado que el 1º de octubre de cada año se celebrara el *Día internacional de las personas de edad.*, y se declararía 1999 como *Año internacional de las personas de edad.*

1.2. Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid. Declaración Política (2002)

En esta Asamblea Mundial, que tuvo su precedente en la Primera celebrada en Viena (1982), se reconoce en lo que se refiere a servicios sociales y acciones conexas hacia las personas de edad:

- Responsabilidad primordial de los gobiernos de *promover y prestar servicios sociales básicos y de facilitar el acceso a ellos*, teniendo presentes las necesidades específicas de las personas de edad. Han de trabajar con las autoridades locales, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los voluntarios y las organizaciones de voluntarios, las propias personas de edad y las asociaciones de personas de edad y las que se dedican a ellas, así como con las familias y las comunidades (artículo 13).
- Importancia de la función de las *familias, los voluntarios, las comunidades*, las organizaciones de personas de edad y otras organizaciones de base comunitaria para prestar a las personas de edad apoyo y cuidados no estructurados, complementarios a los que proporcionan los gobiernos (artículo 15).
- Necesidad de fortalecer la *solidaridad entre las generaciones y las asociaciones intergeneracionales*, teniendo presentes las necesidades particulares de los más mayores y los más jóvenes (artículo 16).

1.3. Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002)

Fue aprobado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid. Constituye el texto de referencia que marca las políticas actuales de la ONU sobre personas de edad. Contiene diversos objetivos y medidas, articulados en torno a tres *orientaciones prioritarias*: 1) las personas de edad y el desarrollo; 2) el fomento de la salud y el bienestar en la vejez.; y 3) creación de un entorno propicio y favorable. Se sintetizan a continuación sólo algunas de medidas relacionadas directamente con los servicios sociales y la asistencia social:

- Asegurar el acceso universal de las personas de edad *a los servicios sociales básicos en las zonas rurales y remotas* [párrafo 32. h)].
- Capacitar a los *profesionales de los servicios sociales* y de la salud para que asesoren y guíen a las personas que están llegando a la vejez sobre los modos de vida saludables y el cuidado de la propia salud [párrafo 67.d)].
- Mejorar la *coordinación* de la atención primaria de salud, la atención a largo plazo y los servicios sociales y otros servicios comunitarios [párrafo 76.c)]
- Iniciar y promover *programas de formación* para los profesionales de la salud y de los servicios sociales respecto de los servicios y la atención para las personas de edad, incluidas la gerontología y geriatría [párrafo 83.a)].
- Los nuevos problemas de los servicios sociales y los sistemas de protección social como consecuencia, por ejemplo, de cambios demográficos y del paro, dificultan *la financiación de los servicios sociales y los sistemas de protección social* en muchos países (párrafo 92).
- Alentar a los profesionales de la salud y de servicios sociales y al público en general a que informen sobre los casos en que se sospeche la *existencia de malos tratos* a personas de edad [párrafo 111.b)].

- Ofrecer *asistencia y servicios continuados a las personas de edad y apoyo a las personas que prestan asistencia*, a través de las siguientes medidas:
 1. Mejorar la calidad de la asistencia y el acceso a la asistencia comunitaria a largo plazo que se presta a las personas de edad que viven solas, a fin de prolongar su capacidad para vivir con independencia como posible alternativa a la hospitalización y al ingreso en residencias de ancianos.
 2. Apoyar a los encargados de prestar asistencia.
 3. Tomar medidas para garantizar la prestación de asistencia a las personas de edad que no dispongan de apoyo no estructurado.
 4. Aplicar estrategias para atender las necesidades especiales de las personas de edad que prestan asistencia a personas con discapacidades cognitivas.
 5. Organizar sistemas de apoyo a las familias para cuidar a las personas de edad.
 6. Promover la prestación de asistencia comunitaria y el apoyo a la atención familiar tomando en consideración la distribución equitativa entre las mujeres y los hombres de las responsabilidades de los cuidados (párrafo 105).
- *Apoyo a la función asistencial que desempeñan las personas de edad, particularmente las mujeres de edad*, a través de las siguientes medidas:
 1. Estimular la prestación de apoyo social y los servicios para aliviar la carga de trabajo, con destino a las personas de edad que atienden a los familiares bajo su cuidado.
 2. Determinar formas de ayudar a las personas de edad, especialmente mujeres, que prestan asistencia a otros, y atender sus necesidades sociales, económicas y psicológicas particulares.
 3. Fortalecer el papel positivo de los abuelos en la crianza de sus nietos.
 4. Tener en cuenta, en los planes de prestación de servicios, el número cada vez mayor de personas de edad que proporcionan asistencia a otros (párrafo 106).

1.4. Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Informe del Secretario General (22 de julio de 2010)

Sobre prestación de cuidados, este documento constata que en los países en desarrollo la mayoría de las personas de edad siguen viviendo con sus familias, porque así lo quieren aquéllas; el hecho de que un familiar las cuide en su hogar les proporciona tranquilidad, y ser cuidador puede ser una experiencia gratificante, ya que une a las distintas generaciones y refuerza la familia. Sin embargo, la experiencia también puede ser muy estresante, especialmente si la persona mayor está obligada a permanecer en cama, está delicada o padece una enfermedad mental como la demencia (párrafo 49). La mayoría de los países desarrollados han aplicado políticas que prevén servicios de sustitución temporal de cuidadores, han puesto en práctica la asistencia sanitaria a domicilio y, en algunos casos, han ofrecido un subsidio mensual (párrafo 50).

Concluye afirmando que se han conseguido logros importantes en la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en los últimos dos años. Se ha progresado en cuanto a creación de capacidad nacional y los esfuerzos de concienciación sobre las cuestiones relativas al envejecimiento y el empoderamiento de las personas de edad y la promoción de sus derechos. No obstante, las infraestructuras institucionales siguen siendo inadecuadas en la mayoría de los países en desarrollo y en los países desarrollados, donde las crisis financiera y económica han golpeado con particular dureza, los gobiernos podrían recurrir a recortes en servicios sociales, incluidos los que benefician a las personas de edad.

2. Unión Europea

La década de los noventa del siglo pasado registró un incremento de la actividad de la Unión Europea dirigida a las personas mayores, especialmente con motivo del Año europeo de las personas de edad y la solidaridad entre generaciones (1993) del Año internacional de las personas de edad organizado por Naciones Unidas (1999). Las diversas decisiones del Consejo Europeo y las comunicaciones de la Comisión señalaron dos de los principios generales de actuación de la política comunitaria en materia de personas mayores: la acción comunitaria concebida como complemento de las actuaciones de los Estados miembros (principio de subsidiariedad) y la necesidad de hacer un mayor hincapié en la solidaridad entre generaciones. Documentos más recientes están incidiendo en los aspectos económicos relacionados con la protección social de las personas mayores.

2.1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007)

Dedica el artículo 25 y establece que “la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”, declaración breve, pero expresiva del derecho que se reconoce a las personas mayores. Esta Carta, debe resaltarse, tiene rango jurídico de Tratado de la Unión Europea.

2.2. El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad (2006)

Se trata de una comunicación de la Comisión Europea. Se dice en ella que el envejecimiento de la población de la Unión Europea es el resultado de cuatro tendencias demográficas que operan de modo interactivo:

1) disminución del número medio de hijos por mujer muy por debajo de la tasa de sustitución de 2.1, necesaria para estabilizar el tamaño de la población si no hay inmigración;

2) disminución de la fecundidad en las últimas décadas;

3) aumento de la esperanza de vida al nacer; y

4) crecimiento de la inmigración procedente de terceros países. A continuación presenta cinco orientaciones políticas clave:

- Una Europa que *favorece la renovación demográfica*. Los Estados miembros de la Unión Europea pueden prevenir el declive demográfico o reaccionar ante la disminución de la natalidad, que en algunos de ellos ha llegado a un nivel preocupante. Estas reacciones son al mismo tiempo necesarias y realistas
- Una Europa que *valora el trabajo*: más empleo y una vida activa más larga y de calidad. El envejecimiento demográfico invita a conceder una importancia estratégica al incremento de la tasa de participación de las mujeres y de los hombres mayores de 55 años. Para ello serán necesarias reformas de envergadura para suprimir los estímulos a la salida precoz del mercado laboral y fomentar el empleo de los mayores. También hay que velar para que sea realmente posible trabajar más tiempo y para que todas las políticas públicas amplíen las posibilidades de empleo de los trabajadores de edad avanzada.
- Una Europa *más productiva y eficiente*. El envejecimiento de la población puede incluso constituir una gran oportunidad para incrementar la competitividad de la economía europea. Un primer paso en esa dirección sería animar a los agentes económicos a incluir el fenómeno del envejecimiento en sus estrategias de innovación. Esto afecta a numerosos ámbitos, como las tecnologías de la información y de la comunicación, los servicios financieros, las infraestructuras de transporte, de energía y turísticas, y los servicios de proximidad, en particular los servicios de asistencia de larga duración.
- Una Europa organizada para *recibir e integrar a los inmigrantes*. Es preciso ser claros: en los próximos quince a veinte años, Europa seguirá recibiendo una emigración neta importante. Primero, ésta colmará las necesidades del mercado de trabajo europeo, que atraerá a una mano de obra exterior cualificada. Las necesidades de mano de obra externa no cualificada también serán muy importantes. Tampoco hay que olvidar el atractivo del territorio europeo, debido a su prosperidad relativa, a su estabilidad política y a las solicitudes de reunificación familiar por parte de los inmigrantes.
- Una Europa con unas *finanzas públicas viables*, garante de una protección social adecuada y de la equidad entre las generaciones. Pueden ser necesarias reformas adicionales en algunos países, en particular para evitar salidas precoces del mercado laboral, incrementar la edad de cese definitivo de actividad, ofrecer a las personas mayores estímulos financieros para que permanezcan en el mercado laboral y hacer posible que las personas completen sus pensiones de jubilación con pensiones complementarias, garantizando al mismo tiempo un mejor equilibrio entre las prestaciones y las cotizaciones de una persona.

2.3. Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la Unión Europea (2009)

Es también una comunicación de la Comisión. Después de reflejar que, por primera vez en la historia, la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos pueden llevar una vida activa, sana y participativa hasta edad avanzada, pero la combinación del envejecimiento de la población y las bajas tasas de natalidad requiere el aumento del gasto público. Actualmente, el cuidado de las personas de edad dependientes lo realizan en gran medida sus familias. La modificación de las estructuras familiares, la mayor tasa de actividad de las mujeres y la creciente movilidad

geográfica podrían reducir la disponibilidad de esta asistencia de carácter informal y aumentar el gasto público en cuidados de larga duración. El documento se refiere a la preparación para el envejecimiento de la población en período de recesión económica. A tal efecto se plantea los siguientes objetivos:

- Promover la *renovación demográfica en Europa* creando mejores condiciones para las familias. Requiere la adopción de medidas encaminadas a concienciar a la sociedad sobre las necesidades de las familias, pasar a una sociedad favorable a los hijos y crear condiciones que permitan un mejor equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional.
- Fomentar *el empleo en Europa* con más puestos de trabajo y vidas laborales más largas y de mejor calidad. El reto que plantea el envejecimiento de la población para las finanzas públicas se deriva de la necesidad de costear las pensiones de un número creciente de personas con una población activa en disminución. La prioridad deberá ser garantizar que los jóvenes que no logren entrar en el mercado laboral no inicien una vida de dependencia permanente de las prestaciones de desempleo, y lograr que los trabajadores de más edad que hayan sido despedidos puedan volver a ocupar un puesto de trabajo una vez que haya mejorado la situación del mercado laboral.
- Aumentar la *productividad y el dinamismo de la economía europea*; En el próximo decenio, la productividad laboral, que depende en gran medida de los niveles educativos, será un factor determinante del futuro crecimiento económico.
- *Acoger e integrar a los inmigrantes en Europa*; La inmigración de terceros países ha impulsado el crecimiento en varios Estados miembros. Aunque la crisis reducirá las oportunidades de empleo y atenuará la escasez de mano de obra y de cualificaciones a corto plazo, una política de inmigración legal bien organizada tiene un papel que desempeñar en la eliminación de la escasez de mano de obra en una perspectiva a más largo plazo.
- Garantizar unas *finanzas públicas sostenibles en Europa*, que permitan una protección social adecuada y la equidad entre generaciones. Es necesario que la recesión no interrumpa las reformas de los sistemas de pensiones, de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración ni la reducción de las inversiones en educación e investigación. De hecho, las reformas son ahora más urgentes que nunca. Las medidas correspondientes son primordiales para la fortaleza de la economía europea en el futuro.

3. Consejo de Europa

El principal texto jurídico es la *Carta Social Europea revisada* (1996), la cual establece explícitamente que “toda persona de edad avanzada tiene derecho a protección social” (Parte I, artículo 23), texto que se desarrollará más ampliamente en el artículo 23 de la Parte II, que tiene la siguiente dicción literal:

“Artículo 23: Derecho de las personas de edad avanzada a protección social

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas de edad avanzada a protección social, las Partes se comprometen a adoptar o a promover, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas apropiadas orientadas, en particular:

- a permitir que las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible, mediante:
- recursos suficientes que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural;
- la difusión de información sobre servicios y facilidades a disposición de las personas de edad avanzada, y las posibilidades que éstas tienen de hacer uso de ellos.
- a permitir a las personas de edad avanzada elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo, mediante:
 1. la disponibilidad de viviendas adaptadas a sus necesidades y a su estado de salud o de ayudas adecuadas para la adaptación de su vivienda;
 2. la asistencia sanitaria y los servicios que requiera su estado;
- a garantizar a las personas de edad avanzada que vivan en instituciones la asistencia apropiada, respetando su vida privada, y la participación en las decisiones que afecten a sus condiciones de vida en la institución”.

V. LA POLÍTICA SOCIAL HACIA LAS PERSONAS MAYORES EN ESPAÑA

1. Constitución de 1978

La Constitución española hace referencia a las personas mayores en el artículo 50 señalando que: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Este artículo menciona tres obligaciones: 1) la de los poderes públicos de establecer un sistema de pensiones adecuadas y actualizadas; 2) las familiares de atención a las personas mayores; y 3) la de implantar por los poderes públicos un régimen específico de servicios sociales para ellas. El Tribunal Constitucional (STC 176/1993, de 27 de mayo y STC 90/1995, de 9 de julio) ha tomado este precepto constitucional como fundamento para la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva a favor de las personas en la tercera edad (Alonso Seco y Gonzalo González, 2000:366).

2. Legislación estatal: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD)

En la normativa estatal es de obligada referencia la mención de esta Ley. No se trata de una Ley elaborada específicamente para personas mayores, sino para todas las personas que se encuentran en situación de dependencia. Sucede, sin embargo que gran parte de los beneficiarios de ella son personas mayores. De hecho, a 1 de enero de 2011, los beneficiarios de prestaciones por dependencia con 80 o más años representaban el 56,02 por 100 (374.547 personas) sobre el total (668.578 personas), y los beneficiarios de 65 a 79 años constituían el 21,61 por 100 (144.511 personas); en otras palabras, los beneficiarios con 65 años o más, a la fecha indicada, alcanzaban la cifra de 519.058, el 77,63 por 100 del total, una cifra que indica, por sí sola, que la Ley se aplica preferentemente al sector de personas mayores.

No es exagerado decir que el análisis de esta Ley, en especial la relación que guarda con los servicios sociales y, dentro de éstos, los servicios sociales para personas mayores, ocuparía más de un artículo. No es posible hacerlo aquí; nos limitaremos a mencionar algunos datos básicos (con mayor extensión Alemán Bracho, Alonso Seco y Fernández Santiago, 2010).

1. Es una *Ley de nuevo diseño*. Aunque las familias, comunidades autónomas y corporaciones locales ya atendían a personas en situación de dependencia, la LAPAD configura un nuevo sistema, consistente en que primero se debe reconocer a la persona su estado de dependencia y, con posterioridad, asignarle un determinado servicio o prestación económica a través del llamado programa individual de atención. Este servicio o prestación económica no es, propiamente hablando una prescripción obligatoria por parte de la Administración actuante, pues ha de contar con la anuencia y, en ocasiones (la normativa de las comunidades autónomas es, en este sentido, desigual), con el acuerdo expreso y firmado del interesado.
2. Las prestaciones de dependencia que implanta tienen todas ellas el *carácter de derecho subjetivo*, es decir, son exigibles, están garantizadas por la Administración ante quien se solicitan. Esta es una diferencia esencial respecto de las anteriores por dependencia que antes concedían las comunidades autónomas. Estas asignaban recursos (residencias y centros de día especialmente) en la medida que existían plazas disponibles o crédito suficiente para ello; aunque tampoco deba decirse que con, anterioridad, regía un principio exclusivo de discrecionalidad administrativa, pues para el ingreso en una residencia o centro de día existía un procedimiento reglado, al que la Administración debía sujetarse necesariamente y, si los requisitos se cumplían tal como estaban establecidos, la Administración estaba obligada a conceder la plaza solicitada.
3. El *fundamento constitucional de la LAPAD es el artículo 149.1.1º*, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. No lo ha hecho en el artículo 149.1.16ª (bases y coordinación general de la sanidad), ni en el artículo 149.1.17ª (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social).
4. El objeto de la LAPAD es la *creación de un Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD)*, con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español. Esto significa que ha sido un nuevo sistema de protección, pero con

la peculiaridad de que este sistema se encuentra integrado en el de servicios sociales, no en el de sanidad ni el de Seguridad Social.

5. Entre los *principios en que se inspira la LAPAD* se encuentran el *carácter público* de las prestaciones del Sistema, la *universalidad* en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, la atención a las personas en situación de dependencia de forma *integral e integrada* y la *transversalidad* de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia.
6. Se concede singular relieve al principio de *coordinación administración* para la ejecución de la Ley, que dependen, en su reglamentación y financiación, de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. A tal efecto se ha constituido el *Consejo Territorial*, integrado por representantes de ambas administraciones, y entre cuyas funciones se encuentran: acordar el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley, establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios, acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios, acordar el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia y los criterios de actuación y evaluación del sistema.
7. El reconocimiento de la situación de la dependencia se realiza mediante un *instrumento único de valoración*, aprobado, previo acuerdo del Consejo Territorial, por el Gobierno (Real Decreto 504/2007, de 20 de abril). Existe un baremo para las personas mayores de 3 años, y otro adaptado para los menores de dicha edad. Esta unificación de criterios de valoración en todo el territorio del Estado merece ser destacada como una de las excelentes aportaciones de la LAPAD, pues con anterioridad cada comunidad seguía un criterio diferente para calificar a las personas mayores como válidas o asistidas.
8. Existen *tres grados de dependencia*: grado III o gran dependencia; grado II o dependencia severa; y grado I o dependencia moderada. Cada grado se subdivide, a su vez en dos niveles: nivel 2 cuando la dependencia en el grado respectivo es mayor, y nivel 1 cuando la dependencia en dicho grado es menos acusada.
9. Se han establecido *tres niveles de protección*: 1) *mínimo*, que está garantizado y financiado por el Estado; 2) *acordado*, que está financiado por el Estado y las comunidades autónomas; y 3) *adicional*, de libre configuración y financiación por las comunidades autónomas. En el acordado, la distribución de los créditos a las comunidades autónomas se ha de fijar previamente en el Consejo Territorial en función de los criterios que se determinen (población total, población dependiente, insularidad, dispersión geográfica, etc.); dicha distribución es aprobada en Consejo de Ministros y para su efectiva transferencia se exige a las comunidades autónomas que aporten al menos la misma cantidad que el Estado; el pago se realiza en función de los beneficiarios a quienes se les reconozcan prestaciones.
10. La LAPAD contempla un *catálogo de prestaciones*, de servicios y económicas.
11. El *desarrollo reglamentario de la Ley* corresponde al Estado, pero también a las comunidades autónomas. Entre los aspectos que corresponden a éstas se encuentra el procedimiento de valoración de la dependencia. No es del todo homogéneo, pero sigue por lo general una pauta común. El procedimiento se divide en dos fases: en la primera, previa solicitud del interesado o de su representante legal, y aporte de la documentación correspondiente en los centros de servicios municipales de atención social primaria, éstos realizan un informe social, que se remite al órgano encargado de tramitar el expediente. Se aplica el baremo de dependencia al solicitante en su domicilio y, a la vista del resultado, se dicta la correspondiente resolución reconociendo, si procede, la situación de dependencia y el grado de ésta. A continuación, de oficio, la Administración actuante ha de elaborar un programa individual de atención, con audiencia del interesado, a fin de asignarle la prestación más adecuada. Los plazos de resolución varían de una comunidad autónoma a otra, pero el plazo total de ambas fases no puede sobrepasar los seis meses.
12. La LAPAD contempla las fuentes de financiación del sistema, entre las cuales se encuentra el copago del beneficiario. Existen unas pautas generales marcadas en el Consejo Territorial, pero la normativa específica depende de las comunidades autónomas, que progresiva aunque lentamente van dictando sus normas.
13. Finalmente, la LAPAD hace hincapié en aspectos tan importantes como son la calidad de los servicios, la formación de los profesionales, en determinados órganos consultivos que crea y en el régimen administrativo sancionador.

3. Legislación autonómica

La normativa autonómica sobre personas mayores es muy abundante, exhaustiva y prolija. Comprende Leyes específicas sobre personas mayores (Andalucía, Canarias, Castilla y León, etc.), Leyes sobre creación de Consejos

de personas mayores (Comunidad Valenciana, por ejemplo), se encuentra en las Leyes autonómicas sobre servicios sociales, como uno de los sectores de atención especializada y, sobre todo, en los muy numerosos reglamentos. No es posible analizar ni siquiera sus pautas generales, por la gran dispersión que existe. No ha de olvidarse que el sector de personas mayores, al ser uno de los principales colectivos de los servicios sociales, fue objeto de las primeras transferencias y que, desde entonces, la producción normativa autonómica ha seguido un ritmo acelerado. Pero quede constancia, al menos, de su importancia y de la necesidad de tenerla en cuenta. No obstante su heterogeneidad, tampoco son muy diferentes, matices aparte, los servicios y recursos para mayores de los que tratamos a continuación.

4. Planes de acción

La planificación en servicios sociales para personas mayores ha estado presente ya desde los inicios de aquellos. Conviene recordar que, en 1971, recién creado el Servicio social de asistencia a los ancianos, se aprueba el *Plan nacional de Asistencia a los Ancianos de la Seguridad Social*, dirigido casi en exclusiva a los pensionistas de la Seguridad Social. Este Plan, pionero en su día, preveía el desarrollo de recursos tanto a través de la *acción directa* de la Seguridad Social (una residencia para pensionistas válidos en cada provincia, para estancias temporales y permanentes; centros geriátricos; hogares y clubes; turnos de vacaciones en residencias y balnearios; atención a domicilio; etc.), como de la *acción concertada*, con el fin de crear una red de unidades geriátricas de entidades públicas y privadas. La década siguiente de los ochenta supuso cambios importantes para las personas mayores españolas: generalización del sistema de pensiones, con implantación de las no contributivas, gratuidad en el acceso al sistema sanitario, y un proceso relativamente rápido de implantación de un sistema público de servicios sociales.

Ya en los noventa, cobra fuerza una nueva visión de la atención gerontológica, en la que se incluye la perspectiva del *envejecimiento activo* y el cuidado preferente en el entorno habitual; ambas quedan reflejadas en el *Plan Gerontológico Nacional* elaborado entre los años 1988-1991, con amplia participación técnica y científica y un elevado consenso social y político. Elaborado por el IMSERSO, ha pasado a la historia como la primera respuesta global e integral de política social dirigida a las personas mayores. Su andadura se inició el año 1992. Consistió en la distribución territorial de créditos a las comunidades autónomas para la realización de programas previstos en el Plan. Pero posiblemente su mayor aportación fue de carácter técnico, pues en él se inspiraron todos los Planes autonómicos para personas mayores que se elaborarían en los años posteriores, en los que se contienen ya medidas concretas de realizaciones. Entre los *elementos innovadores del Plan* podemos destacar:

- Planificación de *servicios inexistentes en nuestro país hasta ese momento*: centros de día para personas mayores dependientes, pisos tutelados y sistemas alternativos de alojamiento.
- Actuaciones de *coordinación sociosanitaria*, prácticamente desconocidas en el sector.
- Se dedican dos áreas de esta planificación a facilitar el *acceso de las personas mayores a los bienes culturales*, a la educación, al aprendizaje y a la participación social. Todo ello en un momento histórico en el que la vejez empezaba a salir de su triste luto riguroso.
- Establecimiento de las bases de un modelo público de servicios sociales para personas mayores de *inspiración comunitaria*. El lema «envejecer en casa», difundido ampliamente por organismos internacionales como la OCDE (1996), por primera vez protagonizaba el diseño de nuestra política social.

Deberemos esperar hasta 2003 para contar con un nuevo instrumento de programación común, el Plan de Acción para las Personas Mayores 2003-2007, ya finalizado pero dejó, no obstante, interesantes aportaciones, como la creación del Observatorio de personas mayores o el Centro nacional de referencia para personas enfermas de Alzheimer, y siguió manteniendo las líneas de financiación a comunidades autónomas para creación y mantenimiento de programas de personas mayores, ahora subsumidas en la financiación de la dependencia a las comunidades autónomas. Pero *subsisten las ideas que sirvieron de base para tales Planes*, que hoy se siguen realizando a nivel autonómico y local, y sirven para una actuación tan importante en servicios sociales como la planificación y programación a corto y medio plazo. Bien es verdad que la aparición progresiva de las carteras o catálogos de servicios sociales, con mayor fuerza jurídica vinculante, puede oscurecer a estos Planes. Lo esbozamos sólo como posibilidad, pues todas las Leyes autonómicas de servicios sociales vigentes contemplan en su articulado los Planes estratégicos y sectoriales (entre ellos lógicamente el de personas mayores) y se detienen a veces bastante para analizar con pormenor los contenidos que han de tener. No ha de olvidarse tampoco que los momentos actuales no son tampoco lo más propicios para la realización de planes a largo plazo; el Plan necesita la memoria económica que lo sustente, y las finanzas públicas sufren la conocida situación de crisis.

Otros instrumentos que, de algún modo, están sustituyendo a los Planes de acción, y que se encuentran hoy en boga son los *Libros Blancos*. Más que Planes significan la elaboración de un diagnóstico como paso previo a la

realización de Planes, pero es muy difícil no encontrar en los Libros Blancos orientaciones, objetivos y medidas a conseguir; lo cual los aproxima bastante a los Planes de acción. En este sentido cabe destacar el Libro Blanco sobre la Dependencia que elaboró el IMSERSO, el que está elaborando sobre el Envejecimiento Activo, así como otros de carácter autonómico sobre la misma materia. El Libro Blanco del Envejecimiento Activo de Andalucía, por ejemplo (junio 2010) recoge 130 recomendaciones para mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

5. Estructuras administrativas: el Instituto de Mayores y Servicios Sociales

Han sido cambiantes a lo largo de estos años, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. La de mayor tradición y continuidad ha sido el actual *Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)*, cuyos orígenes se remontan al Servicio Social de Asistencia a los Ancianos de la Seguridad Social. Sigue siendo Entidad gestora de la Seguridad Social para la gestión de los servicios sociales de ésta, pero, como la ejecución de estos servicios ha sido traspasada a las comunidades autónomas, sus funciones en la actualidad han disminuido bastante en relación con las que antes tenía. Sigue desempeñando, no obstante, un papel de gran importancia, especialmente en lo relativo a la implementación y desarrollo de la *atención a la dependencia*, así como en políticas de envejecimiento activo. Siempre se caracterizó, y no ha perdido ese distintivo, por sus calificados estudios en materia de servicios sociales. Ha elaborado los importantes Libro Blanco de la Dependencia y Libro Blanco del Envejecimiento Activo. Mantiene en su página web un importante Portal de Mayores, el mejor medio *on line* de información actualizada sobre personas mayores existente en España. De él dependen, asimismo, los *Centros de referencia estatales para personas mayores dependientes*, que son instituciones que prestan servicios especializados.

Debe citarse, asimismo, el *Consejo Estatal de las Personas Mayores*, órgano de carácter consultivo que reúne al movimiento asociativo con la función de asesorar a la Administración. Existen órganos equivalentes en todas las comunidades autónomas.

VI. SERVICIOS SOCIALES PARA PERSONAS MAYORES

Por personas mayores autónomas, o activas, entendemos las que se valen por sí mismas, que no se encuentran en situación de dependencia por no necesitar el concurso de tercera persona para la realización de los actos más esenciales de la vida, tales como vestir, comer, levantarse, desplazarse y análogos. Puede aplicarse a ellas el concepto de *envejecimiento activo* propugnado por la Organización Mundial de la Salud, que lo define como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”. Se aplica a los individuos y a los grupos de población. El término “activo” hace referencia a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, no sólo a la capacidad para estar físicamente activo o participar en la mano de obra. Las personas mayores que se jubilan, están enfermas o en situación de discapacidad pueden seguir contribuyendo activamente con sus familias y comunidades. El término “salud” se refiere al bienestar físico, mental y social. Este concepto implica, además, que el envejecimiento tiene lugar dentro del contexto de los demás: los amigos, los compañeros de trabajo, los vecinos y los miembros de la familia (OMS, 2002:79).

1. Servicios de atención social primaria

Se pueden resumir los más significativos, dejando bien claro que, en las carteras de servicios sociales autonómicas existe una pluralidad de servicios, tanto en este nivel como en el de atención especializada, sobre los que no podemos entrar en consideración para evitar dispersiones innecesarias. Anotamos los servicios sociales más específicos para la persona mayor, sin olvidar que, desde el ámbito de los servicios sociales de atención primaria también se prestan otros servicios generales, tales como los de información, orientación, asesoramiento, convivencia, emergencia social, participación en el reconocimiento de la situación de dependencia, y otros similares.

1.1. Ayuda a domicilio

La ayuda a domicilio es, por lo general, una *prestación típica de servicio*. Bajo distintas modalidades y nominaciones, ha sido la más característica y la primera en ser instrumentada en la atención familiar de las personas mayores. Ha respondido a una lógica bastante elemental, y por ello quizá, llena de sentido: la persona mayor quiere continuar viviendo en su casa, en su comunidad de vecinos, en su barrio, con los amigos de siempre y con su vida cotidiana de siempre. Por esa razón, mientras vive en familia, y en especial cuando los hijos abandonan su hogar, y más especialmente todavía cuando sólo vive un miembro de la pareja, el apoyo en el propio domicilio es esencial (Alonso Seco, 2010:117).

La ayuda a domicilio ha revestido muchas formas. La más común ha sido el apoyo en las tareas domésticas. Las personas mayores, a medida que aumentan sus limitaciones funcionales, tienen mayores dificultades para la realización de la limpieza de la casa, del planchado de la ropa, del desplazamiento para hacer la compra etc. Por

lo mismo, debe afirmarse con carácter explícito la necesidad de dicho apoyo a medida que las personas mayores vayan teniendo necesidad de él, y con la intensidad que lo precisen, que lógicamente será variable. Como *acciones complementarias* a las anteriores, se incluyeron en la ayuda a domicilio otros programas, de evidente interés, ejecutados por profesionales de los servicios sociales. Entre ellos se encontraban el trabajo social a domicilio efectuado por trabajadores y educadores sociales, así como intervenciones psicológicas.

El servicio de ayuda a domicilio está gestionado en la actualidad por ayuntamientos y mancomunidades. Ellos contribuyen a su financiación, pero ésta proviene también de otras fuentes: del Estado, de las comunidades autónomas y, en ocasiones, de las aportaciones de los usuarios. No es un servicio de fácil gestión, especialmente en los núcleos urbanos importantes, por las peculiaridades que presentan las distintas unidades familiares y la dificultad práctica de establecer estándares homogéneos ante tanta diversidad.

El problema que plantea este servicio es el de su *coste y eficiencia*, pues la atención en centros de día y en residencias, especialmente para personas mayores dependientes, puede tener un coste menor si se dedican muchas horas a la atención domiciliaria. En este, como en otros aspectos de la acción social, habrá que mantener posturas equidistantes, nunca maximalistas. Por una parte, es evidente la bondad de la atención en el domicilio. En consecuencia, si ésta se consigue de manera eficaz, especialmente en lo que a integración familiar se refiere, habrían de ponerse todos los medios posibles para ayudar a la persona mayor a que quede en su domicilio particular. Pero si la atención en familia es difícil de llevar a cabo por la gravedad de la dependencia, y los problemas de integración familiar son manifiestos, quizá lo más conveniente sea adoptar medidas alternativas que puedan beneficiar también a la persona mayor.

Por lo que se refiere a la cobertura del servicio, a 1 de enero de 2008 se encontraban atendidos 358.078 usuarios, sobre un total de población mayor de 65 años de 7.633.807 personas, lo que representa el 4,69 por 100. La edad media de los usuarios era de 78 años, con mayor prevalencia de las mujeres (67 por 100) sobre los hombres (33 por 100). La intensidad del servicio era de 16,94 horas al mes, incluidas en él las tareas domésticas y los cuidados personales. El coste medio por hora presentaba una gran oscilación entre 22,77 € (Navarra) y 6,18 € (Extremadura); la media de España se situaba en 12,71 € la hora (IMSERSO, Portal Mayores, 2009).

1.2. Teleasistencia

La teleasistencia tiene por finalidad la atención de las personas mayores que viven solas o que pueden encontrarse en situaciones de emergencia sanitaria o social. Consiste en la instalación de un instrumento adaptado en el teléfono del domicilio, que se conecta a una central de alarma que funciona día y noche. Dicho instrumento se complementa con la instalación de otros dispositivos sonoros conectados entre sí por radiofrecuencia (suelen ser colgantes o pulseras), de forma que la persona puede moverse tranquilamente por su casa y, ante cualquier emergencia, como enfermedad o caída, pulsa el dispositivo que lleva y se acciona en la central de alarmas el sistema de emergencias. Se avisa, asimismo, a los familiares. De esta forma se procura una asistencia sanitaria y social de urgencia que, de otro modo, no hubiera sido posible ofrecer. Este servicio no sólo funciona a instancias de llamadas del usuario, sino también del personal de la central, a través de llamadas periódicas para interesarse por la situación de aquél. En el supuesto de personas que viven solas en su domicilio, es un magnífico instrumento de comunicación verbal entre ellas y el personal de la central para conocer la situación anímica, sanitaria, nutricional, de horario de vida, etc. de la persona que se encuentra sola en su domicilio.

Se trata de un servicio económicamente muy eficiente, pues implica bajo coste y gran eficacia social. Aunque goza de gran implantación, en especial en determinadas comunidades autónomas, su futuro no va a quedar circunscrito al ámbito domiciliario donde se inició. Las nuevas técnicas de localización de personas, GPS y similares, van a facilitar un mayor desenvolvimiento personal con la garantía de que, ante alguna circunstancia adversa, se pueda tener la seguridad de una rápida localización de la persona. De hecho, estas técnicas ya se están experimentando a nivel de grupos concretos, como por ejemplo personas con enfermedad de Alzheimer en grado incipiente.

Por lo que se refiere a la cobertura del servicio, a 1 de enero de 2008 se encontraban atendidos 395.917 usuarios, sobre un total de población mayor de 65 años de 7.633.807 personas, lo que representa el 4,72 por 100. La edad media de los usuarios era de 80 años, con mayor prevalencia de las mujeres (76 por 100) sobre los hombres (24 por 100). La teleasistencia se presta durante las 24 horas del día, todo el año. El precio público medio anual fue de 253,90 €, aunque esta cifra debe tomarse con cautela, pues la teleasistencia tiene carácter gratuito en muchos ayuntamientos, especialmente para mayores de 80 años. (IMSERSO, Portal Mayores, 2009)

1.3. Servicios de proximidad

Bajo esta rúbrica se engloban una serie de servicios de gran utilidad para las personas mayores, tales como la *comida a domicilio*, el servicio de *lavandería*, la prestación de *ayudas técnicas* y similares. Su dispensación, aun

siendo de gran utilidad para las personas mayores porque les permite seguir viviendo en sus propios domicilios, no está todavía extendida con carácter general. En este sentido, deberían promoverse más este tipo de servicios, en combinación con otros ya existentes, pues los servicios de comida y de lavandería bien pueden prestarse desde residencias, que ya tienen esos servicios, a través de una red adecuada de transporte y distribución.

2. Servicios de atención social especializada

Teniendo en cuenta que la población mayor activa es bastante heterogénea en cuanto a su perfil y características, fácil es deducir que los servicios sociales para ella serán de muy diverso tipo. Entre ellos se citan los más comunes.

2.1. Centros de mayores

Reciben este nombre los centros de día para personas mayores activas. Su antecedente son los hogares y clubs creados el Plan nacional de asistencia a los ancianos de la Seguridad Social (1971). Dependen de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. También reciben los nombres de casas del mayor y denominaciones equivalentes. A 1 de enero de 2008 existían en España 4.452 centros, que agrupaban a 3.562.576 socios (IMSEER-SO, Portal Mayores, 2009). Están abiertos, por lo general, desde primera hora de la mañana hasta bien avanzada la tarde. Son centros de reunión, esparcimiento, ocio, tiempo libre y actividades de todo tipo (cafetería, biblioteca, pintura, juegos diversos, bailes, etc.), incluso fisioterapia de mantenimiento y terapia ocupacional para personas mayores activas que van teniendo algún grado leve de dependencia. Cuando tienen tamaño grande se dispensan en ellos comidas a precios bastante reducidos. Junto al personal de dirección que pone en ellos la Administración de quien dependan, existen también órganos de participación de los usuarios (Junta general de socios y Junta de gobierno, o nombres equivalentes), con funciones también de gobierno, pues sobre ellas recae la organización de actividades lúdicas, excursiones, salidas externas, etc. que realiza el centro. Si en algo se distinguen estos centros es por su carácter dinámico. En ocasiones se les ha tildado de que fomentan únicamente el juego entre los mayores (especialmente el de cartas), o que son centros cerrados únicamente para ellos; pero no cabe olvidar, en su defensa, que constituyen instrumentos únicos donde el mayor se relaciona, sea a través del juego o de otro tipo de actividades, que les proporcionan servicios baratos y, especialmente, que ayudan a la persona mayor a salir de su casa.

Entre las muchas actividades realizadas en ellos cabe destacar la existencia de *aulas informáticas*, así como la *práctica del senderismo*, organizado por los propios mayores, actividad que les ayuda a llevar un estilo de vida adecuado para seguir manteniéndose activos.

2.2. Pisos tutelados

Son viviendas normales, dentro de un edificio común, que se ofrecen a las personas mayores cuando éstas, por falta de vivienda donde permanecer (desahucio de una vivienda que tenían en alquiler, habitar una vivienda con gran precariedad y situaciones análogas), no disponen de un lugar donde residir. Es una situación intermedia entre la permanencia en el domicilio y la estancia en una residencia para personas mayores válidas. La vivienda es propiedad de la administración competente y a la persona mayor se le ofrece todo en ella, incluidos los muebles y el ajuar. La administración corre con los gastos comunes del edificio, entre ellos un vigilante, un encargado de mantenimiento durante las horas del día que sean precisas, así como un coordinador del edificio de pisos y una trabajadora social. Las personas mayores hacen su vida en el piso tutelado como si se tratara de su propia vivienda: hacen la compra, la comida, la limpian, pagan sus gastos privativos (luz, gas, teléfono, etc.). Se les llama tuteladas porque en ellas existe una trabajadora social que da apoyo personal a los usuarios de los pisos. Disponen, asimismo, de salas comunes donde poder realizar actividades de formación, de esparcimiento, reunión y otras que les puedan beneficiar. Se observa la gran utilidad de este servicio, especialmente, cuando los pisos tutelados son habitados por matrimonios. El 1 de enero de 2008 existían en España 850 pisos, con una capacidad de 7.285 plazas (IMSERSO, Portal Mayores, 2009).

2.3. Residencias para personas mayores autónomas

Por diversas circunstancias, entre las que no puede olvidarse nunca la libre elección de la persona mayor, se hace necesario o conveniente que ésta, aun valiéndose por sí misma, habite en una residencia, sea con carácter temporal o permanente. En líneas generales puede decirse que las residencias ofrecen una atención preventiva, habilitadora, rehabilitadora y de cuidados en centros que ofrecen vivienda permanente y atención integral a las personas mayores que, por su situación sociofamiliar u otras causas, no puedan ser atendidos en sus propios domicilios y requieran ser ingresadas en un centro residencial. El ingreso en residencias ha de ser siempre voluntario, y contar con el consentimiento expreso, y escrito, de la persona mayor.

Las condiciones de ingreso dependen de las comunidades autónomas de quienes dependen si tienen el carácter de públicos. Como pauta general se requiere tener 65 años cumplidos, acreditar la residencia en la comunidad autónoma durante un número determinado de años y no padecer enfermedad infecto-contagiosa, ni cualquier otra que requiera atención permanente y continuada en centros hospitalarios. Estos requisitos no son siempre exigidos, salvo el de la edad, cuando se trata de residencias privadas, que se encuentran sometidas a un riguroso control por la administración pública autonómica.

Las estancias en residencias pueden ser *permanentes*, pero también *temporales*. Estas últimas tienen por finalidad apoyar a la familia con la que convive la persona mayor, cuando los familiares tienen que ausentarse del domicilio por ingresos hospitalarios, desplazamientos temporales, etc. Las estancias temporales tienen un período máximo de duración, que suele ser de un mes, aunque siempre existe la posibilidad de prórroga cuando existen causas justificadas para ello.

2.4. Otros programas

No pueden omitirse una serie de programas dirigidos a la persona mayor, algunos de ellos de implantación muy consolidada, y llevados a cabo por el Estado y las comunidades autónomas.

- *Vacaciones para Mayores*. Se trata de un programa, de gran acogida, iniciado en 2003 por el entonces INSERSO. Su objeto es facilitar la incorporación de las personas mayores a las corrientes turísticas y reducir las consecuencias que, en materia de empleo, produce el fenómeno de la estacionalidad del sector turístico. Se exigen para participar en él ser residente en España, mayor de 65 años, ser pensionista de jubilación del sistema público de pensiones, de viudedad con edad igual o superior a 55 años, de invalidez o prejubilado, y tener en todos estos casos 60 años cumplidos. Puede participar con su cónyuge, a quien no se le exigen requisitos. Pueden participar los hijos con discapacidad con un grado mínimo del 45 por 100, siempre y cuando esta discapacidad les permita viajar y lo hagan acompañados de sus padres compartiendo con ellos habitación. La persona mayor deberá valerse por sí mismo y no padecer alteraciones de comportamiento que impidan la normal convivencia. Los viajes se realizan a zonas costeras insulares y peninsulares, a precios reducidos, generalmente de una semana; incluyen desplazamiento y estancia a pensión completa en los hoteles. La comercialización se hace a través de agencias, previo concurso público convocado al efecto, con el fin de facilitar la adquisición de billetes. Distintas comunidades autónomas realizan también estos viajes; algunas las han extendido a países europeos.
- *Termalismo social*. Iniciado este programa por el INSERSO en la década de los ochenta. Con este programa el Estado español, por el IMSERSO, proporciona a los pensionistas que por prescripción facultativa precisen los tratamientos que ofrecen los balnearios y que reúnan determinados requisitos, el acceso a precios reducidos a estos establecimientos. Pueden ser beneficiarios quienes sean pensionistas de jubilación y de invalidez de la Seguridad Social, de viudedad o de otras pensiones cuando la persona beneficiaria haya cumplido los 60 años de edad; no padecer trastornos mentales graves que puedan alterar la normal convivencia en los establecimientos, ni enfermedad infecto-contagiosa; valerse por sí mismo; precisar los tratamientos termales solicitados y carecer de contraindicación médica para la recepción de los mismos; alcanzar, de conformidad con el baremo establecido, la puntuación que le permita acceder a uno de los balnearios y turnos solicitados. La persona solicitante podrá ir acompañada de su cónyuge o de la persona con quien conviva en relación de pareja. Los servicios que se incluyen son: alojamiento y manutención en régimen de pensión completa y en habitaciones dobles de uso compartido; tratamientos termales básicos. Los gastos de desplazamiento a las estaciones termales, tanto los de ida como de regreso, corren a cargo del solicitante. Algunas comunidades autónomas también realizan este programa.
- *Universidad para los mayores*. Programa ampliamente extendido ya en las distintas comunidades autónomas, e incluso en el Estado (en colaboración con la UNED). Se trata de un programa original que pretendió inicialmente que aquellas personas mayores que no tuvieron la oportunidad de estudiar en la Universidad lo pudieran seguir cursos. Hoy ese objetivo es más amplio, pues el programa intenta crear un espacio académico de carácter universitario al que puedan acceder las personas mayores, contribuir a su integración social, mejorar su calidad de vida y, de modo especial, aumentar los conocimientos y el nivel de formación de la persona mayor para que puedan ser más libres. Los requisitos exigidos varían entre comunidades autónomas. No se requieren titulaciones previas. Se diseñan cursos específicos de tres años duración, con contenidos adaptados a la persona mayor en los campos de humanidades, ciencias, informática, idiomas, acción social, etc. Las asignaturas son impartidas por profesores universitarios. La financiación es pública, sin perjuicio del copago que realiza la persona mayor alumna.

VII. CONCLUSIONES

Europa ha sufrido en los últimos decenios un notable descenso de su natalidad, unido a un aumento de la esperanza de vida. El resultado ha sido una profunda inversión de la pirámide poblacional: al día de hoy, el tramo poblacional compuesto por los mayores de edad es el que más ha incrementado su tamaño. Este nuevo horizonte, supone un importante reto en los próximos años, ya estamos asistiendo, a una importante adecuación de los sistemas de bienestar y sus prestaciones a esta nueva realidad de las sociedades avanzadas.

En el ámbito internacional, y especialmente en Europa desde la década de los 80, se han ido sucediendo un conjunto de medidas y programas, cuyos objetivos pueden quedar sintetizados así: la adaptación al envejecimiento de las políticas en materia de empleo, de las jubilaciones y de las pensiones, la respuesta a las necesidades en el ámbito de la salud, una adecuada asistencia que favorezca el envejecimiento activo, y una preocupación reciente por el futuro de las políticas de bienestar de los mayores ante la crisis económica mundial.

España no ha sido ajena a este proceso de envejecimiento de la población y comparte las mismas tendencias que los países de su entorno más próximo.

Nuestra Constitución hace referencia a los mayores en su artículo 50: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales y atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Para hacer efectivo dicho reconocimiento, desde el ámbito estatal y autonómico se ha elaborado diversa legislación y se han creado estructuras administrativas para ponerla en práctica. En este sentido cabe destacar la promulgación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, que crea el nuevo Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Ha supuesto un nuevo hito en la consolidación y mejora de nuestro Estado de bienestar, y tiene especial repercusión en los servicios sociales para personas mayores por ser ellos los primeros destinatarios de dicha Ley.

Uno de los grandes objetivos de nuestros sistemas de bienestar en materia de personas mayores es el aseguramiento de una situación económica estable y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de nuestros mayores. Para la consecución de este objetivo el instrumento son las pensiones. Nuestro sistema de bienestar prevé dos tipos: contributivas y no contributivas. El Pacto de Toledo (1995) puede considerarse como uno de los grandes hitos en esta materia, un hito cuyas recomendaciones conviene tener muy presentes:

- a) flexibilizar la edad de jubilación;
- b) mantener el poder adquisitivo de las pensiones; y
- c) respaldar a los sistemas complementarios de ahorro y previsión social de carácter privado.

El sistema público de pensiones constituye actualmente un elemento esencial de la autonomía y el bienestar de nuestros mayores (Chuliá, 2010:160). Es preciso mantenerlo y consolidarlo de cara al futuro. Los documentos recientes de la Unión Europea así lo recalcan insistentemente y existen ya países que han avanzado en la reforma del sistema. Nuestro país se enfrenta también a ese reto, difícil porque no está sólo en juego uno u otro modelo económico, sino las posibilidades de mayor o menor riqueza, de mayor o menor bienestar, de evitación del riesgo de exclusión social por motivos económicos, de una población mayor que pasó en sus años más jóvenes dificultades y penurias.

Por último, y en cuanto a los recursos y equipamientos, en España existe una importante red de centros de día, residencias y equipamientos similares, tanto públicos como privados, que ofrecen a las personas mayores una importante y variada gama de servicios que intentan adecuarse a sus necesidades cotidianas. En este sentido, tanto los servicios sociales de atención primaria como los de atención especializada están realizando diversos programas relacionados con las personas mayores autónomas y dependientes.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2005): *Centros de día y dependencia*, Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía, Ayuntamiento de Madrid.

AA.VV. (2006): *Servicios de ayuda a domicilio: la dependencia en casa*, Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía, Ayuntamiento de Madrid.

ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, J.M. (2011): *Los Servicios sociales Públicos*, Editorial Tecnos, Madrid.

ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, J. M., FERNÁNDEZ SANTIAGO, P. (Coords.) (2013): *Dependencia y Servicios Sociales*, Aranzadi, Cizur Menor.

ALONSO SECO, J. M.:

- (2008), “Mayores” en *Derecho y Administración de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo Blanch, Madrid.

- (2007): “Futuro de los mayores y sociedad del futuro”, en CEOMA (2007): *VIII Congreso Nacional de Organizaciones de Mayores. ¿Una Sociedad para todas las edades?*, Fundación Mapfre, Madrid.

- (2010): “Apoyos al envejecimiento en domicilios particulares”, en CASADO, D. (Coord.) (2010), *Familias para el bienestar personal. Bienestar social para las familias*, Hacer, Sevilla.

- (2010): “Envejecimiento activo: contrastes y paradojas”, en *Panorama Social*, 11 (2010) 59-75.

BEAVER, M. L. y MILLER, D. A. (1998): *La práctica clínica del trabajo social con las personas mayores. Intervención primaria, secundaria y terciaria*, Paidós, Barcelona.

BERMEJO GARCÍA, L. (2010): *Envejecimiento Activo y Actividades Socioeducativas con Personas Mayores*, Guía de buenas prácticas, Médica Panamericana, Madrid.

BOBBIO, N. (1997): *De senectute y otros escritos biográficos*, Taurus, Madrid.

CASADO MARÍN, D. (2007): *Análisis de la evolución de la dependencia de la tercera edad en España*, BBVA, Madrid.

CELENTANI, M. ET AL. (2008): *La economía política de las pensiones en España*, Fundación BBVA, Madrid.

CEOMA:

- (2005): *VII Congreso Nacional de Organizaciones de Mayores. Discriminación por edad*, Madrid, Fundación Mapfre.

- (2007): *VIII Congreso Nacional de Organizaciones de Mayores. ¿Una Sociedad para todas las edades?*, Fundación Mapfre, Madrid.

CHULIÁ, E. (2010): “Diez preguntas sobre la reforma del sistema de pensiones en España”, en *Panorama Social*, 11 (2010) 151-162.

CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I. (2010): “Envejecimiento: pesimistas, optimistas, realistas”, en *Panorama Social*, 11 (2010) 112-133.

CONSEJO DE EUROPA: <http://www.coe.int>

DEL BARRIO TRUCHADO, E. (2007): *Uso del tiempo entre las personas mayores*, Observatorio de Personas Mayores, Madrid.

GÓMEZ REDONDO, R. y ROBLES GONZÁLEZ, E. (2010): “Distribución geográfica de las personas mayores en España: la huella demográfica en el espacio durante el siglo XX”, en *Panorama Social*, 11 (2010) 24-47.

INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMSERSO):

- (1990): *Plan Gerontológico Nacional*, IMSERSO, Madrid.

- (2005): *Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

- (2007): *Guía de Prestaciones para personas mayores y personas con discapacidad*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

- (2010): *Encuesta Mayores 2010*, recurso electrónico: <http://www.imserso.es/>

- (2010): *Presentación y resumen del Libro Blanco del Envejecimiento Activo. Temas para el debate*, recurso electrónico: <http://www.imserso.es/>

- (2010), *Perfil del pensionista no contributivo de la Seguridad Social y del beneficiario de prestaciones sociales y económicas de la LISMI*. Diciembre 2009, IMSERSO, Madrid.

- *Portal Mayores* (2009): *Las personas mayores en España. Informe 2008*: <http://www.imserso.es/>

- *Portal Mayores*, recurso electrónico: <http://www.imserso.es/>

MAJOS, A. (1995): *Manual de prácticas de Trabajo Social en la Tercera Edad, Siglo XXI.*, Madrid.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2007): *Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece*, recurso electrónico: <http://www.un.org/es/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: <http://www.un.org/es>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD:

- (2002): “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 37 (S2):74-105.

- (2002): “Envejecimiento activo: un marco político”, *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 37 (S2):74-105.

OTERO PUIME, A. ET AL. (2006): *Relaciones Sociales y Envejecimiento Saludable*, Fundación BBVA, Madrid.

SAN ROMÁN ESPINOSA, T. (1990): *Vejez y Cultura. Hacia los límites del sistema*, Fundació Caixa de Pensiones, Barcelona.

SÁNCHEZ, M. (Dir.) (2008): *Programas intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades*, Fundación La Caixa, Barcelona.

SANTAMARINA, C. et al. (2006): *El Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD): su situación actual*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

UNIÓN EUROPEA: <http://europa.eu>

Más allá de la limitaciones económicas y legales de la dependencia: caso de Castilla y León¹

María Cristina Fernández Ramos
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
mcrisferra@gmail.com

J. Iñaki De La Peña Esteban
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
jinaki.delapena@ehu.es

Recibido: 23 de noviembre de 2012
Aceptado: 30 de julio de 2013

Resumen

La falta de autonomía es una situación que se presenta con mayor frecuencia dentro del colectivo de personas mayores. Para paliarlo en España se encuentra vigente la Ley de Dependencia, donde se confiere un grado de gestión de prestaciones al sector privado y a las Comunidades Autónomas. Entre ellas, Castilla y León debido a su población tan envejecida debiera ser uno de los territorios más interesados en desarrollar la normativa relativa a la dependencia.

Por otra parte, el momento económico actual ha dado como resultado fuertes recortes del gasto público. En particular, el capítulo de Atención a la Dependencia ha sido especialmente afectado. Además, el incremento en los precios de los servicios que se prestan en este ámbito, lleva a considerar que las ayudas públicas no son suficientes. Por ello, se deberían estudiar opciones que las complementen.

El desarrollo normativo de la dependencia otorga un derecho subjetivo de carácter universal a los individuos y otorga a las empresas, la seguridad jurídica necesaria para poder operar en los mercados. Del estudio del marco normativo tanto a nivel estatal como a nivel regional, se puede concluir que es factible desarrollar productos financieros y actuariales que limen las diferencias entre los territorios de las comunidades autónomas.

Palabras clave

Envejecimiento de la población; Dependencia; Productos Financieros.

Overcoming Economic and Legal Limitations of Dependency: case of Castilla and León

Abstract

The lack of independence is a frequent problem faced by the elderly population. In order to combat this situation, the Spanish Dependent Persons' Law decrees that benefits for elderly people be managed by the private sector and/or local government. Among the Spanish regions, Castilla and León being a region with one of the highest number of elderly citizens in the Spanish state, has a vested interest in providing adequate coverage for the elderly.

The current economic climate has led to severe cuts in public spending. Spending on Dependent Persons' benefits has been particularly affected. As the result of a concurrent increase in the cost of those services contracted in this area, the public funds available are no longer sufficient to meet demand. Consequently, it is a matter of need that a study of complementary options is undertaken.

The Dependent Persons' Law grants a universal right of benefits to citizens whilst also providing the necessary framework for the provision of private services in order to satisfy this universal right. This paper suggests that in accordance with central government and regional government laws, the development and application of financial and actuarial products might ameliorate the differences in coverage between the different Spanish regions.

Keywords

Aging population, Dependency, Financial Products.

¹ Trabajo realizado en el marco de UFI 11/51 Dirección Empresarial y Gobernanza Territorial y Social de la UPV/EHU.

1. INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población es reflejo de avances médicos, mejoras en los métodos de prevención, el fomento de conductas saludables, y tasas de fecundidad bajas, entre otras causas. A nivel mundial, el número de personas mayores de 65 años se triplicó en la segunda mitad del siglo XX hasta llegar a los 417 millones y para el 2050 se espera alcance 1,5 billones. Representaría el 16% de toda la población mundial. Una de las razones más importantes de ello es la reducción de las tasas de fecundidad y de mortalidad que juegan un papel fundamental en el incremento de la población de edad avanzada tanto en países ricos como pobres (Martin, 2011: 34). Como consecuencia se produce un incremento del número de mayores que puede provocar problemas como: financiación de las pensiones (Polo y Viejo, 2011:83) e incremento de costes por cuidados de larga duración (Zanón *et al*, 2011:117).

Bajo este panorama la comunidad autónoma de Castilla y León se caracteriza por tener una población envejecida. El 20,89% de la población castellanoleonés (I.N.E., 2012) es mayor de 67 años y de ésta, el 40,45% supera los ochenta años. La tasa de discapacidad crece con la edad y se ha comprobado que a partir de estas edades más de la mitad de los españoles tiene dificultades para realizar las actividades de la vida diaria (Abellán y Ayala, 2012:4). Respecto al resto de población los que están en edad de trabajar representan el 67,27% del total de la población de la comunidad y de ellos más de 57% son mayores de 40 años. Desde finales del siglo pasado se observa que la proporción de jóvenes se reduce respecto de los de mayor edad (Gómez *et al*, 2007:5); (Gómez *et al*, 2011:105). En base a estos datos el desarrollo normativo de la ayuda para la situación de Dependencia debería ser urgente y prioritario.

El objetivo del presente trabajo es la búsqueda de coberturas alternativas que permitan la financiación de las prestaciones de dependencia, que si bien no sustituirán a las públicas, sí podrían ser buenos complementos. Para ello se tendrá en cuenta la normativa existente al efecto, tanto estatal como la autonómica y que es objeto de estudio específico en este trabajo. En todo momento se buscan oportunidades de negocio para el sector privado. Igualmente se detallarán aquellas cuestiones que dificultan la puesta en marcha de determinados productos, sobre todo los actuariales.

Para ello se introduce en el siguiente epígrafe el protagonismo reciente que tiene en nuestro país la cobertura de la dependencia, analizando su financiación, los diferentes niveles de cobertura y las prestaciones tanto económicas como de servicios que se establecen en la normativa. Tras analizarla se podrá apreciar que no cierra las puertas a que las comunidades autónomas regulen y amplíen la oferta de estas ayudas.

Posteriormente analizamos el instrumento fundamental de medición de la dependencia que proporciona la ley: el baremo. Este instrumento sirve de guía para cuantificar la prevalencia de la dependencia en la sociedad. Se observan las limitaciones que tiene a la hora de trasladarse como probabilidades de dependencia. Éstas son la base técnica inexcusable para la oferta de productos actuariales y financieros destinados a la protección de esta contingencia.

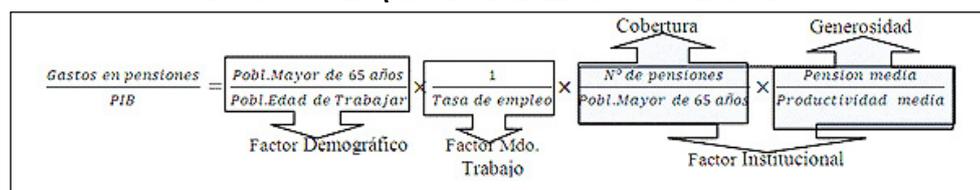
A lo largo de este trabajo se hará referencia tanto a la financiación como a la normativa emanada del legislador de Castilla y León con el objetivo de valorar su especificidad respecto del ámbito general. Se estudiarán sobre todo las incompatibilidades que impone la comunidad autónoma, lo cual puede incrementar las oportunidades de negocio para empresas que se dediquen a la cobertura de la dependencia y que no estén sujetas a un ámbito territorial.

Terminaremos con una serie de conclusiones y comentarios sobre el grado de desarrollo que se ha alcanzado en esta comunidad autónoma y las posibles prestaciones que se podrían llegar a desarrollar, así como las referencias bibliográficas empleadas.

2. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA COBERTURA DE DEPENDENCIA

Desde hace algún tiempo el fenómeno del envejecimiento está siendo estudiado con profundidad debido a las grandes consecuencias que puede producir en la sociedad. Dado que la dependencia está asociada indefectiblemente con cumplir años (Abellán y Ayala, 2012:4), la administración debiera tener como objetivo prioritario el fomento y consolidación del sistema de Dependencia creado a raíz de la ley que la regula y que fue aprobada en 2006. La situación de crisis actual está haciendo que se produzcan recortes sonoros que le ha restado efectividad y ha generado un alto coste social (Barriga, 2012: 2), cuando realmente no se ha puesto en marcha en su totalidad, ya que está establecida una aplicación progresiva y la culminación se realizaría en el año 2014.

CUADRO 1: FACTORES QUE INFLUYEN EN EL GASTO POR PENSIONES



Fuente: Conde-Ruiz y Alonso, 2006: 56.

La mayor población objeto de cobertura (mayor de 67 años) en 10 años se incrementará en casi un 17% (INE, 201 (b)). Ampliando el horizonte temporal hasta el año 2049, la población en edad de jubilarse representaría alrededor del 30% (INE, 2010 (a)). Estos datos, indican la presión al alza sobre el gasto público respecto del PIB de las pensiones, lo cual lleva a cuestionarnos si éstas estarán garantizadas si la coyuntura económica no cambia y si la población activa no aumenta lo suficiente (cuadro 1) al ser dos de los factores que influyen notablemente en la variación de este gasto.

CUADRO 2: PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL SOBRE EL PIB

Year	1980	1990	2000	2010	2012
France	20,8	25,1	28,6	32,2	32,1
Denmark	24,8	25,1	26,4	30,1	30,5
Belgium	23,5	24,9	25,3	29,5	30,0
Finland	18,1	24,1	24,2	29,4	29,0
Austria	22,4	23,8	26,6	28,8	28,3
Sweden	27,1	30,2	28,4	28,3	28,2
Italy	18,0	19,9	23,1	27,8	28,1
Germany	22,1	21,7	26,6	27,1	26,3
Spain	15,5	19,9	20,2	26,5	26,3
Portugal	9,9	12,5	18,9	25,6	25,0
Netherlands	24,8	25,6	19,8	23,5	24,3
United Kingdom	16,5	16,7	18,6	23,7	23,9
Slovenia	..	-	21,8	23,5	23,7
Luxembourg	20,6	19,1	20,9	23,0	23,3
Greece	10,3	16,6	19,3	23,3	23,1
Ireland	16,5	17,3	13,4	23,7	23,1
Norway	16,9	22,3	21,3	23,0	22,1
New Zealand	17,0	21,5	19,0	21,2	22,0
OECD-Total	15,5	17,6	18,9	22,0	21,7
Hungary	..	..	20,7	22,6	21,1
Czech Republic	..	15,3	19,1	20,8	20,6
Poland	..	14,9	20,5	21,8	20,4
Switzerland	13,8	13,5	17,8	20,0	20,3
UnitedStates	13,2	13,6	14,5	19,9	19,4
Australia	10,3	13,2	17,3	17,9	18,7
Estonia	..	..	13,9	20,1	18,4
Canada	13,7	18,1	16,5	18,6	18,2
Slovak Republic	..	..	17,9	19,0	17,6
Iceland	..	13,7	15,2	18,0	16,4
Israel	..	..	17,2	16,0	15,8
Korea	..	2,8	4,8	9,2	9,3

Fuente: OECD Social Expenditure Database (SOCX).

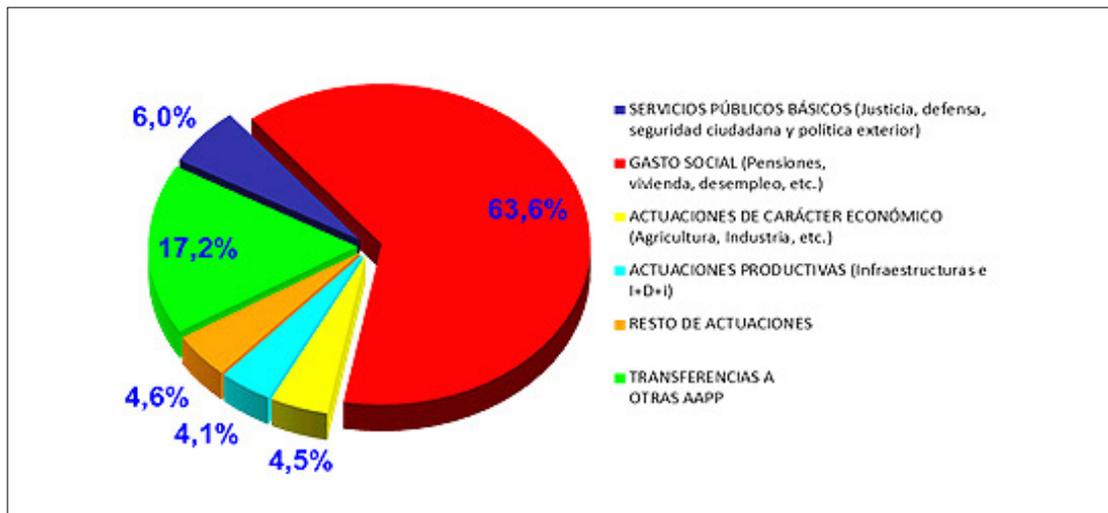
El porcentaje del gasto público destinado al Estado del Bienestar oscila dependiendo del grado de desarrollo del país. No obstante los porcentajes son elevados (cuadro 2). Los países que pertenecen a la OCDE destinan alrededor del 10 al 15%, mientras que aquellos considerados en vías de desarrollo únicamente del 5 al 10%.

Ante el incremento de la población mayor, toda Europa está intensificando sus esfuerzos sobre los servicios sanitarios y sociales, soportando un aumento considerable de los costes (Vaquerizo *et al*, 2011: 4-7) (Arribas *et al*, 2009: 19-20). En los países de la Unión Europea el gasto que se destina respecto al PIB para los cuidados de larga duración en cada uno de los países es muy dispar. Mientras que Suecia y Holanda encabezan el ranking de las que más porcentaje destinan, el 3,5%, los que lo hacen por debajo son Portugal y España con un 0,1% y 0,7% respectivamente.

En España para el año 2012, los gastos relacionados con la Autonomía personal y Atención a la Dependencia sufrieron un retroceso respecto del año 2011 en concreto el 6,1%, a pesar de que la representación del gasto social se incrementó pasando de ser del 59,6% al 66,4%, (Ministerio de Hacienda y AAPP, 2012: 220). En este año se eliminaron las transferencias a las comunidades autónomas con lo que se incrementó la presión sobre su déficit (Barriga, 2012: 7).

Del gasto presupuestado para este año 2013 las partidas que se llevan un mayor porcentaje son las destinadas al gasto social: pensiones, viviendas, etc. (Ilustración 1).

ILUSTRACIÓN 1: PROYECTO DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTADO, EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL EXCLUIDA LA DEUDA PÚBLICA PARA EL 2013



Fuente: La Moncloa, 2012: 13.

Respecto a la atención a la dependencia, el Estado transferirá 2.205,76 millones de euros, de los cuales 1.087,18 millones de euros corresponden a la financiación del mínimo garantizado por el Estado y 1.039,35 millones a las cuotas de los cuidadores no profesionales (PGE, 2013). Las cantidades que se han presupuestado el 2013 parecen más elevadas y representan un mayor porcentaje respecto del año 2012 (Tabla 1). Sin embargo, parte de estas cantidades están destinadas a cumplir con los compromisos adquiridos con las CCAA por el número de personas reconocidas y atendidas en el ejercicio anterior (AEDyGSS, 2013(b))

Desde la puesta en marcha del sistema el peso de la aportación estatal es menor a medida que avanza en su implantación. Se constata que el nivel mínimo garantizado que correría a cargo de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) estaría cubriendo como máximo entre un 20% y 22% de los costes netos de atención en el momento actual (Barriga, 2012: 6-7).

TABLA 1: PARTICIPACIÓN SOBRE EL GASTO TOTAL DEL PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL RELATIVA A LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN MILES DE UNIDADES MONETARIAS

Programa de Gasto 231 I	2011	% S/ total	2012	% S/ total	2013	% S/ total
Autonomía personal y Att. a la Dependencia	1.498,44	59,6	1.407,15	66,4	2.205,76	77,53%

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos Generales del Estado de 2013 y el Informe Económico financiero de los presupuestos generales del Estado de 2012.

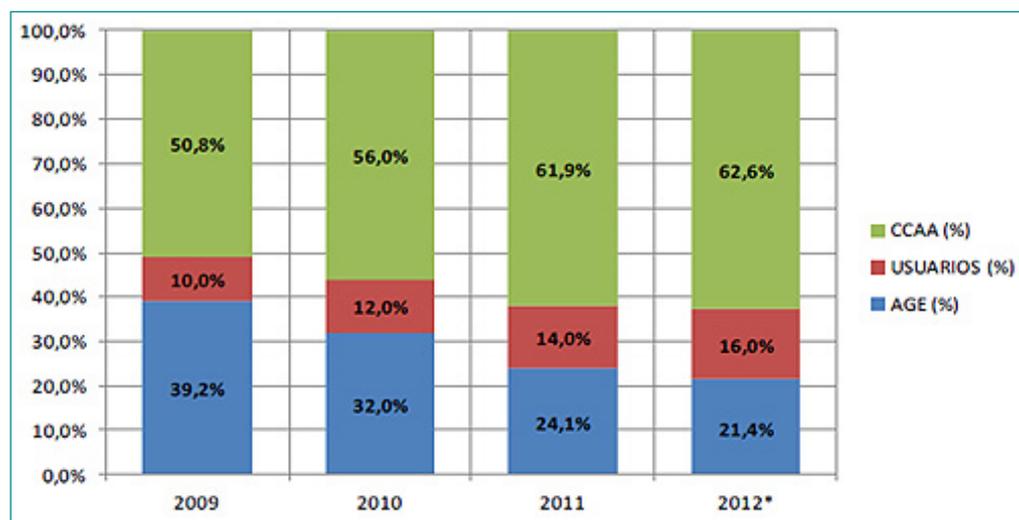
En Castilla y León no existe concretamente una partida dedicada a la dependencia, sino que dentro del área de gasto de protección y promoción social hay varios subprogramas que aglutinan en su conjunto la atención a las personas que tienen algún grado de dependencia:

- Atención a las personas con discapacidad.
- Atención a las personas mayores.
- Atención a la infancia.
- Promoción y apoyo a la familia.

Este hecho hace que no se puedan estimar de una manera fiable y directa el gasto que esta Comunidad Autónoma destina a este fin. El observatorio de la dependencia realiza sus cálculos en base a la detracción de los costes totales de atención sobre las aportaciones de la Administración General del Estado (AGE). Como puede observarse en el Gráfico 1, la aportación de las CCAA no hace más que aumentar al igual que la de los usuarios. No obstante el esfuerzo que realizan estos últimos es mayor que el de la administración regional en tasas de crecimiento (Barriga, 2012: 9-12).

Además, a medida que aumenta la población mayor se va generando un problema de coste para la Seguridad Social por las nuevas necesidades que van a ir surgiendo (Adelantado, 2009:82); (Muñoz y Santos, 2012:21). No se trata únicamente de gastos en sanidad primaria (Puga et al, 2011:531-535); (Blanco et al, 2013: 220-221), sino también relacionados con cuestiones geriátricas (Ahn, et al, 2003: 72-73) y avances tecnológicos (Hidalgo, et al., 2010:4-10).

GRÁFICO 1: PORCENTAJES DE FINANCIACIÓN AL SISTEMA DE DEPENDENCIA DE ESPAÑA

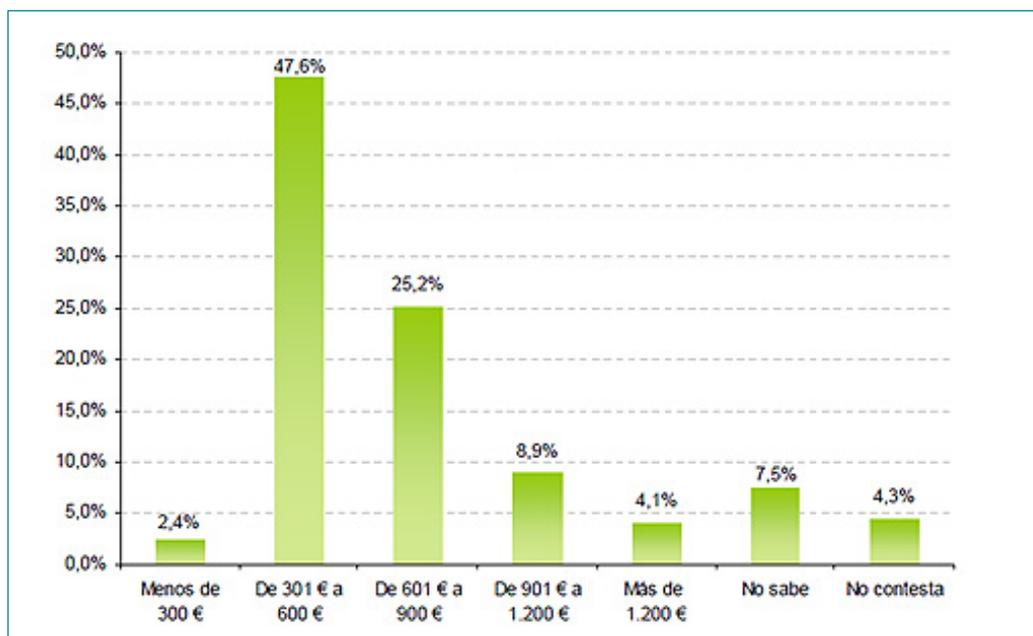


Fuente: Barriga, et al, 2013: 12.

Castilla y León es junto a Galicia, Extremadura, Principado de Asturias, Cantabria y Andalucía, las comunidades autónomas que tienen mayor coste per cápita de la dependencia, (Alonso et al, 2011:19).

Los últimos estudios realizados por la Junta de Castilla y León reflejan que los ingresos que reciben los mayores castellanoleoneses son los procedentes de la jubilación (Gráfico 2). En la mayoría de los casos representa una prestación escasa y además se le exige un mayor esfuerzo de aportación para la cobertura de dependencia. La situación económica actual hace que muchos de ellos no puedan recibir la atención que realmente precisan por los recortes mencionados. Además hay que hacer hincapié en que las nuevas tecnologías encarecen los precios de la prestación de los servicios a estas personas (Hidalgo et al, 2010: 4-10). Esta situación podría llegar a tratarse como un caso "selección adversa" en la que los que más atención necesitan son los que menos posibilidades tienen de recibirla a consecuencia de sus bajos ingresos.

GRÁFICO 2: NIVEL DE INGRESOS NETOS MENSUALES DE LOS MAYORES CASTELLANO Y LEONESES



Fuente: Junta de Castilla y León, 2008.

El 50% de los mayores esta comunidad autónoma no ingresa más de 600 € netos mensuales. Sin embargo, la mayor parte de los mayores poseen propiedades (Banco de España, 2010: 41) que pueden licuar a través de ciertos productos financieros. Uno de los más populares sería la hipoteca inversa, si bien no está teniendo gran éxito a pesar de que representan un producto financiero muy útil para este fin. La explicación más obvia al respecto es que las personas mayores desean transmitir sus posesiones en herencia (Sánchez y Quiroga, 2007:74-86). No obstante, no es el único factor que ralentiza el desarrollo del producto. La crisis inmobiliaria actual es otro factor de gran peso por la bajada en los precios de las viviendas (Naredo y Carpintero, 2011: 100-103).

TABLA 2: PORCENTAJE DE HOGARES ESPAÑOLES QUE POSEEN UNA VIVIENDA PRINCIPAL Y OTRAS PROPIEDADES INMOBILIARIAS Y NIVEL DE RENTA MEDIANA EN € (DE LA VIVIENDA)

		Vivienda principal	Otras propiedades inmobiliarias	Valor mediano de las viviendas
Total de los hogares		82,7	36,1	180.300
Edad del cabeza de familia	Menor de 35	65,8	18,8	178.200
	Entre 35 y 44 años	78,1	29,7	180.300
	Entre 45 y 54 años	86,0	41,1	180.300
	Entre 55 y 64 años	89,3	51,4	204.300
	Entre 65 y 74 años	88,5	45,1	180.100
	Mayor de 74 años	87,8	27,1	150.300

Fuente: Extraído de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF). Banco de España. 2010: 41.

Por otro lado, los costes a los que se pueden llegar a enfrentar un mayor dependiente son en términos generales, superiores a los ingresos mensuales antes apuntados y lo que se pueda obtener por la simple venta de su vivienda. La duración de estos cuidados (cuidados de larga duración –CLD-) no desaparece si no es hasta el fallecimiento.

Hacer frente a estos costes de forma individual con los recortes económicos actuales es impensable. Hay que tener en cuenta que los servicios que se apuntan en la tabla 3 son servicios públicos y que, por lo general, los ser-

vicios privados tienen un coste más elevado. Así pues, dichas cifras arrojan un límite inferior respecto del coste al que deben hacer frente. En Castilla y León la Resolución de 27 de julio de 2012 establece el coste máximo de plaza ocupada en lo referente a los servicios concertados: lo que se gasta la administración es inferior a lo que supone el mismo servicio en el mercado.

TABLA 3: COSTE DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN POR HORA O ANUAL EN €

Tipos de cuidados de larga duración	1999	2008	Variación 1999-2008
Servicios de ayuda a domicilio (por hora)	8,34	12,71	52,40%
Servicios públicos de teleasistencia (anual)	273,53	253,92	-7,17%
Servicios públicos de día (anual plaza)	5.510,49	7.873,32	42,88%
Plazas residenciales públicas (anual plaza)	12.870,34	17.295,60	34,38%

Fuente: Extraído de Ayuso y Guillén, 2011.

Se deben articular medidas financieras desde la perspectiva individual privada para que se puedan reducir los efectos de la falta de recursos públicos, bien a través de medidas adecuadas de licuación de patrimonio bien a través de productos que fomenten el ahorro a largo plazo, (Fernández y De la Peña, 2012:498).

La conclusión de este epígrafe es la gran importancia que para la sociedad española en general y para la de Castilla y León en particular tiene la dependencia sobre todo desde el punto de vista económico.

Sin embargo, para llegar a hablar de problemas en la financiación del sistema de pensiones de la Seguridad Social ha sido necesario que transcurriese mucho tiempo. Podríamos partir de los primeros vestigios de protección social en la antigua Roma a través de La *Lex Falcida*, que puede ser considerada como la primera ley que regulaba el primer plan de previsión público para los legionarios que se retiraban (De La Peña, 2000 (a): 33-34). Pasando por organizaciones creadas en la Edad Media. La Revolución Industrial trajo consigo una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, que se reflejaron en un aumento de la supervivencia.

No ha sido hasta el siglo XX cuando la prestación por vejez ha empezado a convertirse en una prioridad y en el futuro inmediato se consolidará su importancia. Se intentará que el papel de las prestaciones de servicios sea mayor frente a las económicas. Se puede decir, que la Ley de la Dependencia es la confirmación de este hecho. Aunque algunos autores (Maldonado, 2002: 23 – 24) opinan que la sustitución de prestaciones económicas por prestaciones de servicios no se puede sino valorarse negativamente.

3. LEY DE DEPENDENCIA

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), recoge por primera vez en nuestro país el derecho subjetivo, individual y universal de los ciudadanos a recibir atención específica cuando sea considerado por los organismos competentes como dependiente, (Pérez y Baeza, 2006: 18-19) (Adelantado, 2009:84).

Para valorar la situación de dependencia se deben cumplimentar una serie de ítems referentes a una serie de actividades y tareas medidas a través de un baremo. El personal encargado de realizarlo lo determina la comunidad autónoma correspondiente. En el caso de Castilla y León deberá suscribir las condiciones de salud el personal sanitario competente si la persona está ya incluida previamente en un servicio de atención domiciliaria o si se trata de pacientes inmovilizados dependientes del Servicio de Atención Primaria del Servicio de Salud. Si es mayor de tres años y no pertenece a los colectivos mencionados, el encargado de realizar la valoración será el trabajador social correspondiente al Centro de Acción Social que corresponda a su domicilio (Orden Fam/73/2012: 12413).

Los grados de severidad en los que se pueden clasificar los dependientes son: Grado I o dependencia moderada; Grado II o dependiente severo y Grado III o gran dependiente. Antes de aprobarse el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, estos grados se dividían en dos niveles. Por cada grado y nivel se otorgaban unos importes económicos garantizados por la AGE (Anexo II) y aprobados por Real Decreto. A consecuencia fundamentalmente de la crisis económica actual, se aprobó eliminar los niveles con el fin de reducir el gasto en esta partida (RD-L 20/ 2012 de 13 de julio: 50435). En Castilla y León desde la aplicación de la LAPAD no ha mejorado las cuantías máximas otorgadas por la AGE, sin embargo, a partir de agosto de 2012 las cuantías que ofrecen son distintas a las fijadas por el estado (Anexo II, tabla 10).

Estos importes garantizados pueden considerarse como una franquicia dentro de un producto financiero lo cual puede llegar a abaratar su coste (Fernández y De la Peña, 2012: 498).

Con los resultados del baremo (tipo de dependiente y grado de severidad) la AGE diseña un Programa Individual de Atención (PIA). En él se describen cuáles son las prestaciones que recibirá el paciente. En este punto el dependiente se configura como un mero sujeto pasivo de recursos sin poder definir sus propias necesidades y derechos (Pérez y Baeza, 2006:20). Este es un documento que aún hoy no se ha regulado en Castilla y León como tal y esta situación fue muy criticada (PCCyL, 2008:7) por comparación respecto de otras autonomías² que sí lo habían hecho. Se decidió incluirlo en una normativa específica (Resolución de 29 de abril de 2010) en la que se unificaron no sólo el PIA sino también el reconocimiento de la dependencia y la elección de los servicios y prestaciones correspondientes (PCCyL, 2010: 5). Ello supone una ventaja al recortar los plazos de resolución.

El sistema se configura como una red en la que se integran los servicios tanto públicos como privados, en los que colaboran y participan todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias. Se distribuye en tres niveles: Básico, garantizado por la Administración General del Estado; Complementario, en el que participan conjuntamente las CCAA y la Administración General y Mejora desarrollado por las CCAA y el sector privado.

El cauce de cooperación entre las distintas Administraciones del Estado es el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (CTSAAD). Se encarga de establecer los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones a través de convenios, anuales o plurianuales. En estos convenios se fija la financiación que le corresponderá a cada administración de cada CCAA, atendiendo a criterios como población dependiente; dispersión geográfica; insularidad; emigrantes retornados, etc.

Las prestaciones a otorgar pueden ser servicios y/o prestaciones dinerarias. La LAPAD establece que los servicios garantizados por la AGE dependiendo del grado de dependencia (Anexo I) serán: los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal; teleasistencia; ayuda a domicilio; centros de día y de noche y atención residencial. Estos servicios se facilitarán a través de las Redes de Servicios Sociales de las distintas Comunidades Autónomas. Si no fuera posible la prestación de alguno de estos servicios, en los Convenios suscritos entre las CCAA y el Estado se incorporará la denominada prestación vinculada. Estos servicios deben ser preferibles antes que las prestaciones dinerarias también reguladas: Prestación económica vinculada al servicio; cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de asistencia personal. Sin embargo en la práctica la predilección tiende hacia éstas últimas por la facilidad en su gestión (Rodríguez, 2009: 49).

Las Comunidades Autónomas tienen la potestad de regular el catálogo de servicios que se van a ofertar. Hasta el año 2011, en Castilla y León no existía una norma que lo regulara. Tras varias peticiones procedentes del procurador del común de este territorio (PCCyL, 2008: 9-10, 2010: 19), se aprobó la Orden Fam/763/2011, de 6 de junio por el que se aprueba el catálogo de prestaciones de dependencia de Castilla y León. Posteriormente la Orden Fam/644/2012, de 30 de julio adecuaba la normativa a las nuevas condiciones que marca el RD Ley 20/2012 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en la que se regulan las prestaciones que se ofertan, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a los cuidadores y que ya ha sufrido modificaciones a través de la Orden Fam/1133/2012, de 27 de diciembre.

La financiación de estas prestaciones es tripartita: AGE, CCAA y aportación del usuario. Las Comunidades Autónomas deberán regular las condiciones de acceso a las prestaciones, teniendo en cuenta lo que CTSAAD dispone en la Resolución de 2 de diciembre de 2008. En primer lugar, se debe determinar la capacidad económica del beneficiario, a través del cómputo de todos los elementos que componen su renta y su patrimonio. El punto de referencia de cómputo lo establece la declaración fiscal o pensión conocida a la fecha del hecho causante. La determinación de la capacidad económica será la resultante de la renta incrementada en un porcentaje de su patrimonio neto en función de la edad del beneficiario. En el caso de Castilla y León la edad del individuo no se considera. Se entiende en el grado de severidad por lo que inicialmente el efecto de la edad estaría recogido en la baremación practicada, aunque no necesariamente.

El beneficiario participará en la financiación de las prestaciones concedidas teniendo en cuenta su capacidad económica y la naturaleza de la prestación. En concreto, para el servicio de atención residencial, participarán en los costes de manutención y gastos hoteleros entre el 70 y 90 por ciento de su capacidad económica. En Castilla y León, tras la aprobación de la Orden Fam/1133/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Orden Fam/644/2012, de 30 de julio se establece que cuando la atención residencial sea compatible con la promoción

² Una de las primeras Comunidades Autónomas que dispusieron normas acerca de cómo debe ser realizado el PIA fue la de Madrid (Orden 2386/2008, de 17 de diciembre). Sin embargo no es una Comunidad Autónoma que destaque por implantación de la Ley de Dependencia (AEDyGSS, 2013 (c): 1). El porcentaje de desatendidos en Castilla y León está muy por debajo del 10%, mientras que la Comunidad de Madrid se eleva hasta el 20%, si bien ambas se encuentran por debajo de la media española del 23%, (AEDyGSS, 2013:64; 113 (a)).

de la autonomía personal, la segunda prestación vinculada se destinará al servicio de menor coste aplicando las siguientes fórmulas:

* Para Grado III:

$$3,9 \text{ IPREM} - R - PVS1$$

* Para Grado II:

$$3 \text{ IPREM} - R - PVS1$$

* Para Grado I:

$$2,25 \text{ IPREM} - R - PVS1$$

Donde PVS1 es la cuantía mensual de la primera prestación vinculada; R es la capacidad económica calculada según la normativa e IPREM es el indicador público de renta de efectos múltiples del año de referencia.

Los servicios que se regulan son los de prestación de servicio y de asistencia personal y cuidados en el entorno familiar. Para calcular las cuantías mensuales utilizan la formulación que viene reflejada en la Tabla 4 una vez aplicadas:

- La prestación vinculada al servicio o de asistencia personal será menor a la cuantía máxima establecida por Real Decreto para cada grado incrementado en un 20%. En el caso de beneficiarios de Grado II la cuantía mensual se calcula de acuerdo a la siguiente expresión:

$$2,065 \cdot \text{IPREM} - R \leq \text{Máximo} \cdot 1,75\%$$

- La prestación de cuidados del entorno familiar será menor o igual a la cuantía máxima de referencia multiplicada por un coeficiente cuyo valor es 0,82352.

En caso de que el beneficiario disfrute de otras prestaciones de análoga naturaleza como el complemento de gran invalidez que se deducirán lo calculado anteriormente.

En cuanto a las prestaciones económicas, si la capacidad económica del beneficiario es inferior al IPREM la prestación será el 100% de las cuantías establecidas reglamentariamente para cada prestación. Aunque la Orden Fam 763/ 2011 lo contemplaba, sin embargo, la nueva redacción del 2012 lo suprime debido a que si no se contempla debería establecerse un coeficiente reductor que para Castilla y León sería:

$$\%_5 = 100 - 20 \cdot \frac{R-PNC}{IPREM}$$

en la que PNC= pensión no contributiva. Éste en ningún caso puede ser inferior al 40% de la cuantía establecida para la Ayuda a Domicilio y la vinculada al servicio y el 75% para los cuidados en el entorno familiar, salvo que se haya establecido algún tipo de incompatibilidad con los servicios del catálogo (según el criterio establecido en la resolución estatal).

A pesar de estas pautas el CTSAAD ha detectado que no hay homogeneidad en la determinación de la capacidad económica, y por ello establece una serie de criterios de mínimos que se deben cumplir. Las CCAA tienen la potestad de mejorar estos criterios. En la Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad establece:

- La capacidad económica se determinará en atención a la renta y su patrimonio.
- Se considera renta los ingresos del beneficiario, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos.
- Se considera patrimonio del beneficiario el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder.
- En todo caso, será de aplicación las deducciones relativas a prestaciones de análoga naturaleza y finalidad de los regímenes públicos de protección social.

- El mínimo exento de participación económica de la persona beneficiaria, vendrá referenciado a la cuantía mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excluida la atención residencial.

En el año 2012 (Orden Fam/763/2011: 44827-44831) (Orden Fam/1133/2012: 80701-80702), establecen fórmulas para determinar la cuantía final de la prestación para Castilla y León y en principio se siguen las directrices expuestas anteriormente. Sin embargo lo que es llamativo es la adaptación que realiza sobre los cálculos de capacidad económica, en cuestión de un año, para adaptarse a las nuevas circunstancias que marcan los recortes establecidos por el RD-L 20/2012 de 13 de julio. Como resultado las cuantías mensuales se ven considerablemente reducidas e implica un incremento notable del esfuerzo económico que se le requiere a los dependientes en esta Comunidad Autónoma. En la tabla 4 se indica la comparativa de la formulación.

TABLA 4: COMPARATIVA EN LOS CÁLCULOS DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA

Prestación económica	Orden Fam/1133/2012: Cálculo de la capacidad económica vigente	Orden Fam/763/2011: Cálculo de la capacidad económica anterior
Vinculada al servicio y de asistencia personal	$CM = CR \cdot \left[1,55 - \left(0,55 \cdot \frac{R}{IPREM} \right) \right]$	$CM = CR \cdot \left[1,1125 - \left(0,15 \cdot \frac{R}{IPREM} \right) \right]$
De cuidados en el entorno familiar	$CM = CR \cdot H \cdot \left[2,3 - \left(1,3 \cdot \frac{R}{IPREM} \right) \right]$	$CM = CR \cdot \left[1,06 - \left(0,08 \cdot \frac{R}{IPREM} \right) \right]$

Fuente: Elaboración propia con la información extraída de la Orden Fam/1133/2012 y de la Orden Fam/763/2011.

CM: cuantía mensual.

CR: cuantía de referencia para cada prestación económica que coincide con las cuantías máximas establecidas por Real Decreto para cada grado de dependencia.

R: la capacidad económica personal calculada según la normativa.

IPREM: Cuantía mensual del Indicación Pública de Renta de Efectos Múltiples.

H: es un coeficiente corrector de la prestación cuyo valor es 0,82352

Caso I: Consideramos la prestación económica vinculada al servicio y como indicador de la capacidad económica personal la renta neta media mensual correspondiente a la Encuesta de Condiciones de Vida de 2011 (INE, 2011). En la Tabla 5 podemos observar además de estos datos, los relacionado con las cifras del IPREM mensual (IPREM, 2013) y las cuantías máximas garantizadas por el Estado para esta prestación para el Grado III (Anexo II, Tabla 9). Los resultados arrojan una conclusión inequívoca cual es el incremento en el esfuerzo de financiación del dependiente en una cuantía aproximada del 20%.

TABLA 5: EJEMPLO DE CÁLCULO DE CAPACIDAD ECONÓMICA CON R=RENTA NETA MENSUAL MEDIA PARA LA PRESTACIÓN VINCULADA AL SERVICIO (EN €)

Año	Renta media anual	IPREM	CR	Capacidad económica vigente	Capacidad económica anterior	Diferencia
2007	783,08	499,2	780,00	536,04	684,21	-21,66%
2008	817,17	516,9	811,98	552,56	710,78	-22,26%
2009	823,75	527,24	831,47	574,29	730,15	-21,35%
2010	796,92	532,51	833,96	606,21	740,57	-18,14%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del INE, 2011 y cuantías máximas de prestación vinculada al servicio Anexo II: Tabla 9.

Caso II: Prestación económica de cuidados en el entorno familiar bajo la misma base anterior.

En este caso (Tabla 6) las diferencias son más notorias alcanzando una variación de alrededor del 75% de descenso. Ello implica un mayor esfuerzo económico para los dependientes en los que se haya establecido en su PIA que la atención debe prestarse en un entorno familiar.

TABLA 6: EJEMPLO DE CÁLCULO DE CAPACIDAD ECONÓMICA CON R=RENTA NETA MENSUAL MEDIA PARA LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DEL CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR (EN €)

Año	Renta media anual	IPREM	CR	Capacidad económica vigente	Capacidad económica anterior	Diferencia
2007	783,08	499,2	487,00	104,56	455,10	-77,02
2008	817,17	516,9	506,96	102,22	473,26	-78,40
2009	823,75	527,24	519,13	114,96	485,39	-76,32
2010	796,92	532,51	520,69	152,01	489,59	-68,95

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del INE, 2011 y cuantías máximas de prestación vinculada al servicio Anexo II: Tabla 9.

Es importante tener presente que las ayudas y prestaciones no son elegidas por el dependiente sino por la administración y únicamente se escucha el parecer del dependiente. Quien aprueba la prestación es el organismo público correspondiente.

La determinación de la capacidad económica se realiza con visos de fijar las ayudas económicas y no los servicios. Se tiene en cuenta cualquier fuente de ingresos tanto directa como indirecta, dando por hecho que el dependiente tiene capacidad suficiente para poder afrontar de manera eficiente la gestión de sus recursos. Sin embargo, una buena gestión del patrimonio inmobiliario del dependiente puede incrementar el flujo de renta directa que puede obtener llegado el caso de que lo necesitase. Esta es una gran oportunidad para ciertos sectores financieros de promocionar productos de licuación de patrimonio como pueden ser: hipoteca inversa; cesiones en alquiler de vivienda, etc. (Fernández y De la Peña, 2012: 498); servicios residenciales con mayores prestaciones que las que pueda ofrecer la garantía estatal (De la Peña, 2000 (b): 37-54), etc.

No obstante, antes de ofertar el producto financiero y/o actuarial para que cubra la situación de dependencia antes de que ocurra ésta, es imprescindible realizar un estudio de la limitación quizá más importante que impide esta oferta: la determinación fiable de una probabilidad de ocurrencia de la dependencia a cada edad.

3.1. El baremo

Para ofertar productos financieros y/o actuariales es necesario conocer con precisión aceptable las “bases técnicas” del propio producto. En este punto la ley da una información muy valiosa sobre estas cuestiones (Sánchez, 2009: 3-6). Lo relevante sería conocer la probabilidad de ocurrencia del suceso que se estudia: la dependencia.

La LAPAD nos da la clave para estudiar esta probabilidad: el baremo. Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística realiza una aproximación del número de personas que de forma subjetiva consideran que están en situación de dependencia a través de la Encuesta de Discapacidades, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD 2008) (INE, 2010, (c)). Sin embargo ambos instrumentos no están bien enlazados. Al comparar el baremo y las variables que se consideran determinantes para la realización de las actividades básicas de la vida diaria se observa que no se dan muchas coincidencias. El baremo es demasiado preciso y la encuesta que realiza el INE se basa en la percepción subjetiva del usuario.

Hay que señalar que, desde que por primera vez apareció regulado el baremo con el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, ha sufrido modificaciones (ya contemplada en la LAPAD) Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, con entrada en vigor el 11/02/2012. Por lo tanto es lógico el desfase apuntado en EDAD 2008. Las principales diferencias entre el baremo y la encuesta se detallan en el Anexo III bajo la distribución de actividades básicas de la vida diaria³: cuidados personales, mantenimiento de la salud, vestido y movimientos corporales y finalmente, actividades de desplazamiento y realización de tareas domésticas.

³ Resulta interesante observar cómo la primera de las actividades reguladas en las normas: “comer y beber”, que se divide a su vez en varias tareas que se deben ejecutar, coincide textualmente con la primera variable a estudiar de la encuesta. Sin embargo, no está claro que la variable encuestada recoja toda la información de las tareas que especifica la legislación: Cortar y partir la comida en trozos; usar cubiertos para llevar la comida a la boca, etc.

Así mismo, se puede observar que en la primera regulación de la baremación se recogían las tareas relacionadas con la micción y defecación que se recogen también en la encuesta, sin embargo éstas desaparecen en la última versión del 2012. Por lo tanto, parece ser que la experiencia de la puesta en funcionamiento del sistema ha estimado que estas variables no deben ser determinantes a la hora de realizar el diagnóstico por dependencia. Por contraposición, se observa como algunas de las tareas que se evaluaban en la primera regulación, se desagregan en varias, en el nuevo baremo, como es el caso de “sentarse”, que pasa a ser evaluada por: “Cambiar de tumbado a sentado en la cama”; “Permanecer sentado” y “Cambiar de estar de pie a sentado”.

Finalmente, es importante señalar, que existen otras variables estudiadas en la EDAD 2008, que podrían encajar en algunas tareas descritas en las actividades que se señala en la regulación. Por ejemplo: “uso fino de las manos”, podría encajar con: “abrochar botones o similar” o bien “Cortar y partir la comida en trozos”. Podríamos incluirlas, pero corremos el riesgo de incluir información que no corresponda a la ejecución de las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD), saliéndonos por lo tanto de la definición que la LAPAD hace del estado de Dependencia (Ley 39/2006: 44144).

EDAD 2008 no refleja con exactitud la imagen que, sobre la dependencia se desprende de la normativa. Se precisa por lo tanto que exista un mayor consenso entre las actividades y tareas reguladas con las encuestadas. La razón de ello estriba en que los datos de la encuesta se obtienen las tasas de prevalencia de dependencia. Si lo que se estudia y lo que se regula no coincide no se podrá realizar un estudio coherente para el cálculo de las probabilidades.

Por otra parte, se dejan de lado otras variables que quizá sean importantes a la hora de valorar un producto asegurador como, por ejemplo, el trabajo que se haya podido desempeñar en la vida laboral ya que ello puede afectar a la probabilidad de padecer algún síndrome geriátrico determinado (Caycedo, *et al*, 2011:147). Algunos estudios (Cambois y Robine, 2004:3); (Álvarez y Macías, 2009) ponen de relieve que dependiendo de qué labor se ha llevado a cabo en la vida activa se tiene mayor probabilidad de padecer restricciones en la realización de actividades de cuidado personal: bañarse, vestirse, alimentarse, usar el baño o tumbarse y levantarse de la cama.

Una vez evitados los inconvenientes relativos a la determinación de la prevalencia de ser dependientes se podrían obtener las probabilidades de dependencia aunque para ello se precisarían datos relativos a las probabilidades de fallecimiento para cada estado de severidad (Pitacco, 1995).

Salvadas estas limitaciones se podrían crear/ofertar activos financieros-actuariales adecuados para salvar las incompatibilidades que las propias comunidades autónomas puedan establecer. De entre los productos que se podrían potenciar gracias a estos cálculos estarían, entre otros: seguro de jubilación, seguro de rentas vitalicias, seguro de dependencia, planes de pensiones, hipoteca inversa, hipoteca mixta, cesión alquiler, etc. (Fernández y De la Peña, 2013); (Fernández y De la Peña, 2012:498).

3.2. Las incompatibilidades en Castilla y León

En la sección 5ª de la Orden Fam/763/2011 se regula el régimen de compatibilidad de las prestaciones de dependencia en Castilla y León. Para esta comunidad autónoma se establecen las siguientes incompatibilidades:

1) Las prestaciones económicas son incompatibles entre sí, aunque se establecen en casos puntuales, una serie de compatibilidades⁴, que deben ser tenidas en cuenta para la creación de productos tanto financieros como actuariales.

2) La prestación de servicios incluidos en el la LAPAD son incompatibles con las prestaciones económicas. Con la excepción de los servicios de Prevención y Teleasistencia.

3) Las prestaciones de servicios son incompatibles en sí, aunque existen también salvedades con carácter general, que conviene tener en cuenta a la hora de realizar productos para su cobertura y que puedan abaratar la prima de recibo⁵.

El régimen de compatibilidades e incompatibilidades anteriores se aplicará igualmente para la prestación económica vinculada a cada servicio. En este caso, también se especifican una serie de casos, siempre y cuando sean financiadas por un ente público y no por uno privado, o bien hayan sido calificadas como esenciales por la ley relativa a los servicios sociales de Castilla y León⁶.

⁴ La prestación económica de cuidados en el entorno familiar es compatible con la atención residencial temporal en un centro público o concertado por periodos de un máximo de 30 días al año, o en su caso con la ayuda económica para descanso de cuidador durante 15 días al año.

Cuando las actuaciones incluidas en el servicio de promoción de la autonomía personal no sean consideradas como esenciales por la Ley 16/2010, de 20 de diciembre de Servicios Sociales, podrá ser compatibles con la prestación económica de cuidados en el entorno familiar o en su caso con la prestación de asistencia personal.

⁵ El servicio de prevención es compatible con todos los servicios.

El servicio de promoción de la autonomía personal es compatible: con el servicio de centro de día y el residencial cuando el beneficiario tenga alguna deficiencia mental o discapacidad intelectual. En la modalidad de atención temprana con el servicio de ayuda a domicilio o en su caso con la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, para los menores de 6 años con un grado III o II de severidad.

El servicio de atención residencial permanente en centros de personas con discapacidad es compatible con: Centro de día cuando la atención prestada por el servicio de atención residencial no sea completa.

La ayuda para descanso del cuidador es incompatible con: el disfrute de la estancia financiada públicamente, de la persona dependiente fuera del domicilio habitual por periodos iguales o superiores a 15 días en el año natural, ya sea por estancia residencial temporal, por asistencia a actividades de ocio o por cualquier causa para el descanso del cuidador.

Siempre y cuando los servicios que se mencionan a continuación no sean considerados como esenciales según la Ley 16/2010, de 20 de diciembre de Servicios Sociales, pero sean imprescindibles para poder acceder a los que realmente son considerados esenciales: La ayuda a domicilio: para poder acceder al servicio de promoción a la autonomía, centro de día y de noche, promoción de la autonomía personal en general y en su modalidad de atención temprana. Y La promoción de la autonomía personal para acceder: al servicio de ayuda a domicilio, servicio de centro de día y servicio de centro de noche. En el caso de personas con grado I de severidad cuando no alcancen la intensidad mínima prevista por la normativa vigente.

⁶ La ayuda a domicilio como esencial para acceder a las prestaciones de promoción de la autonomía personal en su modalidad de atención temprana y servicios de centro de día y de noche no es aplicable la compatibilidad a través de la prestación económica vinculada.

Estas incompatibilidades pueden ser aprovechadas por las entidades privadas para poder satisfacer la potencial demanda de disfrutar de dos prestaciones económicas o la prestación de servicios que puedan resultar incompatibles, o combinaciones de ambas. Es más, existen individuos a los que se les había reconocido la ayuda domiciliaria con anterioridad a la ley a los que se les ha obligado a renunciar a la misma, para poderse beneficiar de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, (PCCyL, 2009:655). Este hecho afecta de modo especial a aquellos que, por rotar por las casas de los hijos, recalán en distintas comunidades autónomas, y cuando el turno les toca en Castilla y León han de suspender una de ellas por ser en este territorio incompatibles, aun teniendo el derecho de ambas reconocido en otra autonomía.

Además, a la luz de éstas, se pueden suplir carencias entre las prestaciones de servicios y económicas principalmente. Puede ocurrir que un dependiente mejore considerablemente su situación si pudiera disfrutar de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y hacer uso de un centro de día o residencial por períodos superiores a los que establece la ley, o incluso en instalaciones mejor preparadas y de carácter privado y no únicamente públicas o concertadas.

4. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES

- La actual crisis que vive España está afectando en forma de recortes a la financiación del sistema de la seguridad social, aunque no es el único factor: el precio de los servicios y el aumento de la población objetivo agravan las dificultades para el sostenimiento del sistema. En el marco de la prestación por dependencia, el propio interesado ha visto como se incrementa la parte que debe financiar a su cargo para la misma cobertura.

- Lo anterior hace que cada vez exista un mayor riesgo de selección adversa: aquellos que más necesiten de cuidados más específicos, más probable es que no puedan acceder a prestaciones mejores y más adecuadas a su situación de dependencia, bien porque el Estado no se lo pueda proveer por coste, bien porque no tenga recursos suficientes para que se lo pueda sufragar el propio interesado.

- En el sistema de dependencia español las prestaciones han de ir en consonancia con el grado de dependencia que tenga el individuo y establecidas en su PIA. El afectado sólo será consultado y en ningún momento elegirá aquellas prestaciones que según su criterio le sean más beneficiosas. El complemento con productos aseguradores y financieros hace desaparecer esta limitación en cuanto a la capacidad de elección del beneficiario.

- Los productos que se podrían ofertar no sólo serían aquellos que suministren una corriente de dinero sino que se podrían contratar la prestación del servicio como los de alojamientos: viviendas, residencias, apartamentos, etc.

- Sin embargo, para que los productos financieros como Seguros de Dependencia, Planes de Pensiones, Hipotecas inversas, etc. se ofertan adecuadamente en el mercado es necesario tener una buena base técnica para estimar su coste con mayor fiabilidad y reduciendo los riesgos que asumen las entidades que los oferten. Por ello se precisa que se revisen y se sincronicen adecuadamente el instrumento de baremación que utiliza la administración atribuir la condición de dependiente, con la encuesta que realiza el INE para determinar la visión subjetiva de los individuos respecto de su capacidad de realizar determinadas actividades y tareas, además de profundizar en los estudios sobre la probabilidad de fallecimiento en cada estado de dependencia.

- Puede apreciarse que Castilla y León no ha trabajado para mejorar las prestaciones a sus dependientes sino únicamente las ha adaptado la normativa general. Las incompatibilidades son más exigentes. Ello no quiere decir que esta CCAA tenga una mala implantación de la Ley de Dependencia. De hecho el número de dependientes diagnosticados que no reciben prestación es uno de los más bajos, pero no ha realizado ninguna excepción a la norma general de incremento de los beneficios a los dependientes, con carácter general.

- El cuadro de incompatibilidades puede ser aprovechado por el sector privado para satisfacer la demanda de disfrutar de dos prestaciones económicas por ejemplo o prestación de servicios incompatibles. Incluso ello puede relajar las diferencias entre comunidades autónomas en cuanto a dependientes que deban cambiar de una a otra, cada poco tiempo.

- En esta Comunidad Autónoma existe un predominio de prestaciones económicas sobre los servicios ofertados debido principalmente a su bajo coste, gestión relativamente rápida y barata y una oferta insuficiente y cara de servicios. Por ello no cabe duda que puede ser un buen nicho para el mercado asegurador.

Tampoco será aplicable en el caso del servicio de promoción de la autonomía personal en el caso de ser financiadas de forma privada para los casos en los que esta atención no sea considerada esencial con la prestación económica de ayuda a domicilio o en su caso de prestación económica de asistencia personal y en el caso de personas en situación de grado I de severidad cuando no se alcance la intensidad mínima prevista, y con la ayuda a domicilio y centros de día y de noche.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN GARCÍA, A. y AYALA GARCÍA, A. (2012), “Un perfil de las personas mayores en España, 2012. Indicadores estadísticos básicos.” *Informes Portal Mayores*. Junio. N° 131. Madrid. Disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/pm-indicadoresbasicos12.pdf> (Consulta: 17/05/2013).

ADELANTADO, J. (2009), “Los servicios sociales y la cuarta pata (¿coja?) del Estado del Bienestar en España”, *Revista Sociedade em Debate*, 15, n. 1: 79-90. Disponible en: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/361/318> (Consulta: 25/05/2013).

AHN, N.; ALONSO MESEGUER, J.; HERCE SAN MIGUEL, J. A. (2003), “Gasto Sanitario y envejecimiento de la población en España”, *Documentos de trabajo*, n° 7. Bilbao: Fundación BBVA. http://www.fbbva.es/TLFU/dat/DT_2003_07.pdf (Consulta: 25/05/2013).

ALONSO, P.; ALBARRÁN, I; FAJARDO, M. (2011), “Impacto territorial de la dependencia de España: población afectada y costes asociados a su atención”, *Investigaciones regionales*, N° 19: 5-24. Disponible en: http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2011/5/01_GONZALEZ.pdf. (Consulta: 23/05/2013).

ÁLVAREZ, J. y MACÍAS, J.F. (2009), *Dependencia en geriatría*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

ARRIBAS GONZÁLEZ DE DURANA, A.; MORENO FUENTES, F. J. (2009), “El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos”. *Colección de estudios: Serie Dependencia*. N° 12007. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/arriba-tratamientodep-01.pdf> (Consulta: 24/05/2013).

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (AEDyGSS) (2013):

- (a), *X Dictamen del Observatorio*. Anexo. Enero. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/documentos/x%2odictamenanexored.pdf> (Consulta: 28/05/2013).

- (b), “La triste demagogia del Ministerio”. Artículo de opinión. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/prensa/168-la-triste-demagogia-del-ministerio.html> (Consulta: 28/05/2013).

- (c), *Escala: Tablas y Gráficos X Dictamen*. Disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/Xescala-baja.pdf> (Consulta: 29/05/2013).

AYUSO GUTIÉRREZ, M. y GUILLÉN ESTANY, M. (2011), “El coste de los cuidados de larga duración en España bajo criterios actuariales: ¿es sostenible su financiación?”. *El Estado de bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global*. *Ekonomi Gerizan*. N° 18 Federación de cajas de ahorros vasco-navarras. Disponible en: http://www.fcavn.es/Castellano/Publicaciones/Ekonomi_Gerizan/18_i.asp (Consulta: 19/5/2013).

BANCO DE ESPAÑA (2010), “Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2008: Métodos, Resultados y Cambios desde 2005.” *Boletín Económico*, Diciembre 2010. Disponible en: http://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/eff/eff2008_be1210.pdf. (Consulta: 21/05/013).

BARRIGA MARTÍN, L.A. (2012), “Presupuestos públicos y financiación de la atención a la dependencia - La cuadratura del círculo - Informe del Observatorio Estatal de la Dependencia Fecha de elaboración: 8 de junio. *Asociación estatal de directoras y gerentes de servicios sociales*. *Observatorio estatal de la dependencia*. Disponible en: http://www.directoressociales.com/images/El%2ogasto%20p%C3%BAblico%20en%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20dependencia%20_an%C3%A1lisis_.pdf (Consulta: 17/05/2013).

BARRIGA MARTÍN, L.A.; BREZMES NIETO, M.J.; GARCÍA HERRERO, G.A.; RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (2013), Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. *X Dictamen de la dependencia*. Enero. *Observatorio estatal de la dependencia* Disponible en: <http://www.directoressociales.com/images/x%2odictamen%20.pdf> (Consulta: 29/05/2013).

BLANCO, A.; URBANOS. R.; THUISSARD, I.J. (2013), “Evolución de la prestación real media en España por edad y sexo (1998-2008) y su repercusión en las proyecciones de gasto sanitario público”. *Gaceta Sanitaria*. DOI: 10.1016/j.gaceta.2012.09.004.

DE LA PEÑA ESTEBAN, J. I.(2000):

- (a), *Planes de previsión social*. Madrid: Ediciones Pirámide (Grupo Anaya).

- (b), “Más allá del seguro de dependencia. El seguro de residencia”. *Actualidad Financiera*, Núm. 10, pp. 37-54.

CAYCEDO B, M. L., HERRERA, S., OFFIR JIMÉNEZ, K. (2011), “Descripción de los factores de riesgo para recaída en pacientes con diagnóstico de trastorno mental”. *Revista Ciencias de la Salud* [en línea], N° 9 (Sin mes). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56222322004> (Consulta: 23/05/ 2013).

CAMBOIS, E. y ROBINE, J.M., (2004), “Problèmes fonctionnels et incapacités chez les plus de 55 ans: des différences marquées selon les professions et le milieu social. Études et Résultats”, *Direction de la Recherche des Études d'Évaluation et des Statistiques (DREES)*. Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Marzo nº 295. Disponible en: (Consulta: 23/05/2013).

CONDE-RUIZ, J. I. y ALONSO, J. (2006), “El Sistema de Pensiones en España ante el reto del Envejecimiento”. *Presupuesto y Gasto Público nº 44*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/44_Pensiones.pdf (Consulta: 25/05/2013).

FERNÁNDEZ, M.C. y DE LA PEÑA, J.I.:

- (2012), “Cesión-alquiler de vivienda ante el coste por dependencia”. *Anales de Economía Aplicada*, XXVI. 498.

- (2013), “Probabilidades de dependencia en base a la encuesta de discapacidades 2008 del INE”. *Anales de Economía Aplicada*, XXVII. En imprenta.

GÓMEZ GARCÍA, J. M.; PELÁEZ FERMOSE, F. J.; GARCÍA GONZÁLEZ, A.:

- (2007), “Los costes económicos de la evolución de la población anciana dependiente en Castilla y León”. XXI Reunión anual ASEPELT. Valladolid del 20 al 23 de junio. En línea: http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2007%20-%20Valladolid/A10_ECONOMIA%20Y%20DISCAPACIDAD.pdf (Consulta: 15/05/2013).

- (2011), “Dependencia, envejecimiento demográfico y economía social. Estimación de los potenciales efectos y valoración de la implantación del SAAD en Castilla y León”. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17422036006> (Consultado: 15/05/2013).

HIDALGO -VEGA, A.; PÉREZ - CAMARERO, S.; LLANO, J.; PI - CORRALES, G.; FERNÁNDEZ, A.; LÓPEZ - DÍAZ, J. Y PÉREZ -VEIGA, J. P., (2010), “Estudio de las pautas previsibles de utilización futura de servicios sanitarios por mayores, frente a la viabilidad financiera del sistema de salud”. Disponible en: https://www.fundacionpfizer.org/publicaciones/estudio_pautas_previsibles_utilizacion_futura_servicios_sanitarios_mayores_frente_viabilidad_financiera_sistema_salud.html (Consulta: 25/05/2013).

INE:

- (2010), “Proyección de Población a Largo Plazo, 2009-2049”. <http://www.ine.es/prensa/np587.pdf> (Consulta: 12/11/2012).

- (2010), “Proyecciones a corto plazo de Población Residente a uno de enero: 2010 – 2020”. http://www.ine.es/metodologia/t20/t20269_m2010.pdf (Consulta: 12/11/2012).

- (2010), Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía personal, y Situaciones de Dependencia (EDAD). Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p418&file=inebase&L=0> (Consulta: 25/05/2013).

- (2011), Encuesta de condiciones de vida 2011. Resultados definitivos. <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t25/p453/a2011/0/&file=01001.px&type=pcaxis&L=0> (Consulta: 28/05/2013).

- (2012), “Estimaciones de la población actual de España” <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=01&type=db&divi=EPOB&idtab=4> (Consulta: 15/05/2013).

INDICADOR PÚBLICO DE RENTA DE EFECTOS MÚLTIPLES (IPREM), (2013), Disponible en: <http://www.iprem.com.es/> (Consulta: 28/05/2013).

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2008), “Situación económica y social de las personas mayores. Año 2007”. *Consejería de Hacienda. Dirección General de Estadística*. Disponible en: http://www.jcyl.es/web/jcyl/Estadistica/es/Plantilla100/1284159002098/_/_/. (Consulta: 19/05/2013).

LA MONCLOA (2012), Documentos de Interés. Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Fecha de publicación: 29/09/2013. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/82244316-8CE9-45AF-AA91-CB9279559045/0/290912Presentaci%C3%B3nCongresoPGE2013.pdf>. (Consulta 17/05/2013).

MALDONADO MOLINA, J. A. (2002), Génesis y evolución de la protección social por vejez en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tesorería General de la Seguridad Social. Madrid.

MARTIN, L.G. (2011), Demography and aging, Handbook of Aging and de Social Sciences. Séptima edición. New York: 33-45.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012), Presupuestos Generales del Estado 2012. Informe Económico y Financiero. Disponible en: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202012.pdf>. (Consulta: 16/05/2013).

MUÑOZ FERNÁNDEZ, G. A. y SANTOS ROLDÁN, L. M^a. (2012), “El Patrimonio Inmobiliario de los Mayores Como

Complemento al Sistema de Pensiones (The Buildings of the Elderly As Supplemental Retirement Pensions)” *Revista Internacional Administración & Finanzas*, Vol. 5, No. 1: 17-32. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1952783> (Consulta: 25/05/2013).

NAREDO, J. M. y CARPINTERO, O. (2011), “Patrimonio inmobiliario y financiero de los hogares: tendencias y convergencia española con los estándares europeos”, *Papeles de la fundación de estudios financieros*, cuaderno 39: 99 - 115. Disponible en: http://www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=346_cb871fe238c71e3e3b54ea23cob5a191&Itemid=145 (Consulta: 20/05/2013).

OCDE Social Expenditure Database (SOCX). Disponible en www.oecd.org/els/social/expenditure (Consulta: 25/05/2013).

PÉREZ DE OROZCO, A. y BAEZA GÓMEZ, P. (2006), “Sobre Dependencia y otros cuentos. Reflexiones en torno a la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. *Debate sobre la dependencia. Revista de relaciones laborales: Lan Harremanak*, N° 15. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco. Disponible en: http://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/download/3114/2740 (Consulta: 20/05/2012).

PITACCO, E. (1995), *Modelli attuariali per le assicurazioni sulla salute*. EGEA.

POLO, C. y VIEJO, R. (2011), “Efectos de aumentar las pensiones no contributivas de jubilación y las pensiones con complemento a mínimo de jubilación y viudedad a las personas mayores en España”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 196-(1/2011): 79-106. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/196_4.pdf (Consulta: 27/05/2013).

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (PGE), (2013). Sección 60. Programa 231 I: Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Disponible en http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/28/2/1/N_13_E_R_31_2_1_G_1_1_12311_P.PDF (Consulta: 16/05/2013).

PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN (PCCyL):

- (2008), “Aplicación de la Ley de Dependencia en Castilla y León”. *Actuación de oficio*: 20081109. Valladolid. Disponible en: https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1274873815.pdf (Consulta: 24/05/2013).

- (2009), “Familia, Igualdad de oportunidades y juventud”. *Informe Anual*. Área I. 651 a 666. Valladolid. Disponible en: https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesanualescapitulos/1_1274871741.pdf (Consulta: 24/05/2013).

- (2010), “Evolución de la aplicación en Castilla y León de la Ley 39/ 2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”. *Resolución. Expediente*: 20100872. Valladolid. Disponible en: https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1291289245.pdf (Consulta: 26/05/2013).

PUGA, M. D.; SANCHO, M.; TORTOSA, M. A.; MALMBERG, B. y SUNDSTRÖM, G. (2011), “La diversificación y consolidación de los servicios sociales para las personas mayores en España y Suecia”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 85, núm. 6, noviembre-diciembre:525-539. Disponible en: http://www.scielosp.org/pdf/resp/v85n6/03_colaboracion_especial2.pdf (Consulta: 24/05/2013).

RODRÍGUEZ CABRERO, G, (2009), “El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009)”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época nº 2. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=issue&op=view&path%5B%5D=28> (Consulta: 29/05/2013).

SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. L. A., S. y QUIROGA GARCÍA, R. (2007), “Diseño de hipotecas inversas en el mercado español.” *Instituto de mayores y servicios sociales*. Disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/imserso-estudiosidi-60.pdf> (Consulta: 21/05/2013).

SÁNCHEZ DELGADO, E. (2009), *Bases técnicas dinámicas del seguro de Dependencia en España: una aproximación en campo discreto*, Madrid. Ed. Mapfre. Disponible en: http://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es_es/images/bases-tecnicas-dinamicas-del-seguro-de-dependencia-en-espanya-una-aproximacion-en-campo-discreto-142.pdf (fecha de acceso: 24/05/2013).

VAQUERIZO COLLADO, D.; HENNEKAM, H.; KNOP, R. y NI RAGHALLAIGH, E. (2011), “Informe: Situación de los Sistemas de Atención a la Dependencia en la Unión Europea”. *Fundación Caser para la Dependencia*. Octubre. Disponible en: http://www.fundacioncaser.es/actividad/situacion-de-los-sistemas-de-atencion-a-la-dependencia-en-la-unin-europea_2012102 (Consulta: 24/05/2013).

Legislación Estatal

Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

Real Decreto 504/2007, de 20 de abril por el que se establece el baremo de valoración de las situaciones de dependencia.

Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre el nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado.

Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y las cuantías de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008.

Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, sobre las prestaciones económicas de la Ley 9/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2008.

Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008.

Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2009.

Real Decreto 74/2009, de 30 de enero, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia para el ejercicio 2009.

Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2010.

Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2010.

Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Real Decreto 569/2011, de 20 de abril, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2011.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Resolución de 4 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo sobre los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y el importe de las prestaciones económicas para las personas reconocidas en situación de dependencia en grado I.

Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Legislación Autonómica

Orden Fam/763/2011, de 6 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

Orden Fam/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

Orden Fam/73/2012, de 15 de febrero, por la que se modifica la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Orden Fam/1133/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

Orden 2386/2008, de 17 de diciembre, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia, para la elaboración del programa individual de atención, las prestaciones económicas y servicios y el régimen de incompatibilidades.

Resolución de 29 de abril de 2010, de la Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el modelo de solicitud para la valoración de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones.

Resolución de 27 de julio de 2012, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se establece el coste máximo de plaza ocupada, relativo a la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en Centros de Servicios Sociales.

ANEXO I

PRESTACIONES QUE PROPORCIONA LA AGE

TABLA 7. SERVICIOS Y PRESTACIONES POR GRADO Y NIVEL DE DEPENDENCIA

Grado y nivel de dependencia	Servicios	Prestaciones económicas
Grado III y Nivel 1 y 2	Prevenición y promoción de la autonomía personal: - Teleasistencia - Ayuda a Domicilio - Centro de Día - Centro de Noche - Atención Residencial	Cuidados en el entorno familiar. -Asistencia personal -Prestación personal vinculada a servicio.
Grado II y Nivel 1 y 2	Prevenición y promoción de la autonomía personal: - Teleasistencia - Ayuda a Domicilio - Centro de Día - Centro de Noche - Atención Residencial	Cuidados en el entorno familiar. -Prestación personal vinculada a servicio.
Grado I y Nivel 1 y 2	Promoción de la autonomía personal: - Teleasistencia - Ayuda a Domicilio - Centro de Día - Centro de Noche	Cuidados en el entorno familiar. -Prestación personal vinculada a servicio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

ANEXO II

INTENSIDADES DE LAS CUANTÍAS ECONÓMICAS GARANTIZADAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

TABLA 8. CUANTÍA MÍNIMA DE PROTECCIÓN GARANTIZADA POR LA AGE

Grado y nivel	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grado III y nivel 2	250,00€	258,75€	263,93€	266,57€	266,57€	231,28 €
Grado III y nivel 1	170,00€	175,95€	179,47€	181,26€	181,26€	157,26 €
Grado II y nivel 2	-	100,00€	102,00€	103,02€	103,02€	89,38 €
Grado II y nivel 1	-	-	70,00€	70,70€	70,70€	61,34 €
Grado I y nivel 2	-	-	-	-	60,00€	52,06 €

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada en las siguientes normas: R D 614/2007, de 11 de mayo; RD 179/ 2008, de 8 de febrero; R. D. 74/2009, de 30 de enero; R. D. 373/2010, de 26 de marzo; RD 569/2011, de 20 de abril; RD-L 20/2012, de 13 de julio.

TABLA 9. CUANTÍAS MÁXIMAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS POR GRADO Y NIVEL PARA EL PERIODO 2007 - 2012 EN € MENSUALES

Prestación Económica	Grado y Nivel		AÑOS					
			2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vinculada al servicio	Grado III	Nivel 2	780,00	811,98	831,47	833,96	833,96	442,59
		Nivel 1	585,00	608,98	623,60	625,47	625,47	354,43
	Grado II	Nivel 2	---	450,00	460,80	462,18	462,18	286,66
		Nivel 1	---	---	400,00	401,20	401,20	255,77
	Grado I	Nivel 2	---	---	---	---	300,00	153,00
		Nivel 1	---	---	---	---	225,00	---
Para cuidados en el entorno familiar	Grado III	Nivel 2	487,00	506,96	519,13	520,69	520,69	520,69
		Nivel 1	390,00	405,99	415,73	416,98	416,98	416,98
	Grado II	Nivel 2	---	328,36	336,24	337,25	337,25	337,25
		Nivel 1	---	---	300,00	300,90	300,90	300,90
	Grado I	Nivel 2	---	---	---	---	180,00	180,00
		Nivel 1	---	---	---	---	160,00	160,00
De asistencia personal	Grado III	Nivel 2	780,00	911,98	831,47	833,96	833,96	833,96
		Nivel 1	585,00	608,98	623,60	625,47	625,47	625,47
	Grado II	Nivel 2	---	---	---	---	---	---
		Nivel 1	---	---	---	---	---	---
	Grado I	Nivel 2	---	---	---	---	---	---
		Nivel 1	---	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes normas: RD 727/ 2007, de 8 de junio; RD 7/ 2008, de 11 de enero; RD 73/ 2009, de 30 de enero; RD 374/ 2010, de 26 de marzo; Resolución 4 de noviembre de 2010; RD 175/ 2011, de 11 de febrero; RDL 20/ 2012, de 13 de julio.

TABLA 10. CUANTÍAS MÁXIMAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS POR GRADO Y NIVEL A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL RD-L 20/ 2012 DE 13 DE JULIO EN ESPAÑA Y EN CASTILLA Y LEÓN

GRADO	Vinculada a Servicio y asistencia personal	Vinculada a Servicio en Castilla y León	Cuidados en entorno familiar	Cuidados en entorno familiar en Castilla y León
Grado III	715,07 €	858,08 €	387,64 €	319,23 €
Grado II	426,12 €	511,34 €	268,79 €	221,35 €
Grado I	300,00 €	360 €	153,00 €	126 €

Fuente: Extraído del RD-L 20/ 2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

ANEXO III**TABLAS COMPARATIVAS ENTRE EL BAREMO DE LA NORMATIVA DE DEPENDENCIA Y LAS VARIABLES QUE ESTUDIA LA EDAD 2008****TABLA 11. COMPARATIVA DE LAS ACTIVIDADES DE CUIDADOS PERSONALES SUSCEPTIBLES DE BAREMACIÓN POR LA LAPAD Y SU RELACIÓN CON LAS VARIABLES ESTUDIADAS DE LA EDAD 2008**

RD 504/2007, de 20 de abril	RD 174/2011 de 11 de febrero	Encuesta EDAD 2008
Aplicables a todas las situaciones de dependencia	Aplicable en todos los casos	Para los hogares
<i>Comer y beber</i>	<i>Comer y beber</i>	
Emplear nutrición y /o hidratación artificial	--	Comer y beber
Abrir botellas y latas	--	
Cortar y partir la carne en trozos	Cortar y partir la comida en trozos	
Usar cubiertos para llevar la comida a la boca	Usar cubiertos para llevar la comida a la boca	
Sujetar el recipiente de bebida	--	
Acercarse el recipiente de bebida a la boca	Acercarse el recipiente de bebida a la boca	
Sorber las bebidas	--	
	Reconocer y/o alcanzar los alimentos servidos	
<i>Regulación micción/defecación</i>	<i>Higiene personal relacionada con la micción y defecación</i>	
Acudir a un lugar adecuado	Acudir a un lugar adecuado	Higiene personal relacionada con la menstruación
Manipular la ropa	Manipular la ropa	Higiene personal relacionada con la micción
Adoptar y abandonar la postura adecuada	Adoptar y abandonar la postura adecuada	
Limpiarse	Limpiarse	Higiene personal relacionada con la defecación
Continencia micción	--	
Continencia defecación	--	
<i>Lavarse</i>	<i>Lavarse</i>	
Lavarse las manos	Lavarse las manos	Lavarse
Lavarse la cara		
Lavarse la parte inferior del cuerpo	Lavarse la parte inferior del cuerpo	
Lavarse la parte superior del cuerpo	Lavarse la parte superior del cuerpo	
	Abrir y cerrar grifos	
	Acceder a la bañera, ducha o similar	
<i>Otros cuidados personales</i>	<i>Realizar otros cuidados personales</i>	
Peinarse	Peinarse	Cuidados de las partes del cuerpo
Cortarse las uñas	Cortarse las uñas	
Lavarse el pelo	Lavarse el pelo	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de RD Decreto 504/2007, de 20 de abril y R.D. 174/2011, de 11 de febrero y la metodología de la Encuesta de Discapacidad de 2008.

TABLA 12. COMPARATIVA DE ACTIVIDADES DEL VESTIR, MANTENIMIENTO DE SALUD Y MOVIMIENTOS, SUSCEPTIBLES DE BAREMACIÓN POR LA LAPAD Y SU RELACIÓN CON LAS VARIABLES DE LA EDAD 2008

RD 504/2007, de 20 de abril	RD 174/2011 de 11 de febrero	Encuesta EDAD 2008
<i>Aplicables a todas las situaciones de dependencia</i>	<i>Aplicable en todos los casos</i>	<i>Para los hogares</i>
<i>Vestirse</i>	<i>Vestirse</i>	
Calzarse	Calzarse	Vestirse y desvestirse
Abrocharse los botones	Abrocharse los botones o similar	
Vestirse prendas de la parte inferior del cuerpo	Vestirse prendas de la parte inferior del cuerpo	
Vestirse prendas de la parte superior del cuerpo	Vestirse prendas de la parte superior del cuerpo	
	Reconocer y alcanzar la ropa y el calzado	
<i>Mantenimiento de la salud</i>	<i>Mantenimiento de la salud</i>	
Aplicarse medidas terapéuticas recomendadas	Aplicarse medidas terapéuticas recomendadas	Cuidado de la propia salud: cumplir las prescripciones médicas
Evitar riesgos dentro del domicilio	Evitar situaciones de riesgos dentro del domicilio	
Evitar riesgos fuera del domicilio	Evitar situaciones de riesgos fuera del domicilio	
Pedir ayuda ante una urgencia	Pedir ayuda ante una urgencia	
	Solicitar asistencia terapéutica	Cuidado de la propia salud: evitar situaciones de peligro
<i>Transferencias corporales</i>	<i>Cambiar y mantener la posición del cuerpo</i>	
Sentarse	Cambiar de tumbado a sentado en la cama	Cambiar las posturas corporales básicas. Mantener la posición del cuerpo
	Permanecer sentado	
Ponerse de pie	Cambiar de estar de pie a sentado	
	Cambiar de sentado en silla a de pie	
Transferir mientras sentado	Transferir el propio cuerpo mientras sentado	
Transferir mientras acostado	Transferir el propio cuerpo mientras acostado	
Tumbarse	Cambiar el centro de gravedad del cuerpo mientras se está acostando	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de RD Decreto 504/2007, de 20 de abril y R.D. 174/2011, de 11 de febrero y la metodología de la Encuesta de Discapacidad de 2008.

TABLA 13. COMPARATIVA DE LAS ACTIVIDADES DE DESPLAZAMIENTO, SUSCEPTIBLES DE BAREMACIÓN POR LA LAPAD Y SU RELACIÓN CON LAS VARIABLES ESTUDIADAS DE LA EDAD 2008

RD 504/2007, de 20 de abril	RD 174/2011 de 11 de febrero	Encuesta EDAD 2008
<i>Aplicables a todas las situaciones de dependencia</i>	<i>Aplicable en todos los casos</i>	<i>Para los hogares</i>
<i>Desplazarse dentro del hogar</i>	<i>Desplazarse dentro del hogar</i>	
Desplazamiento vinculado al autocuidado	Realizar desplazamientos para vestirse	Desplazarse dentro del hogar
	Realizar desplazamiento para comer	
	Realizar desplazamientos para lavarse	
Desplazamientos no vinculados al autocuidado	Realizar desplazamientos no vinculados al autocuidado	
Accede a todos los elementos comunes de las habitaciones	--	
--	Realizar desplazamiento entre estancias no comunes	
Accede a todas las estancias comunes de la vivienda en la que reside	Acceder a todas las estancias comunes del hogar	

RD 504/2007, de 20 de abril	RD 174/2011 de 11 de febrero	Encuesta EDAD 2008
<i>Aplicables a todas las situaciones de dependencia</i>	<i>Aplicable en todos los casos</i>	<i>Para los hogares</i>
<i>Desplazarse fuera del hogar</i>	<i>Desplazarse fuera del hogar</i>	
Acceso al exterior	Acceder al exterior	Desplazarse fuera del hogar
Desplazamiento alrededor del edificio	Realizar desplazamientos alrededor del edificio	
Desplazamiento cercano	Realizar desplazamientos cercanos en entornos conocidos	
	Realizar desplazamientos cercanos en entornos desconocidos	
Desplazamiento Lejano	Realizar desplazamientos lejanos en entornos conocidos	
	Realizar desplazamientos lejanos en entornos desconocidos	
Utilización de medios de transporte	--	
<i>Realizar tareas domésticas</i>	<i>Realizar tareas domésticas</i>	
Preparar comidas	Preparar comidas	Preparar comidas
Hacer la compra	Hacer la compra	Adquisición de bienes y servicios
Limpia y cuidar la vivienda	Limpia y cuidar la vivienda	Realizar los quehaceres de la casa
Lavar y cuidar la ropa	Lavar y cuidar la ropa	
No se considerarán los casos específicos de personas que sufran incapacidades intelectuales. En general se tomarán las variables de la Encuesta: Uso intencionado de los sentidos y Realizar taras sencillas como actividades generales que se pueden enclavar en cualquiera de las categorías de actividades y tareas relacionadas en la tabla de baremación.		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de RD Decreto 504/2007, de 20 de abril y R.D. 174/2011, de 11 de febrero y la metodología de la Encuesta de Discapacidad de 2008.

La población dependiente en España y su distribución por grados según el Baremo de Valoración de la Dependencia. Estimación y comparación con la población reconocida

Javier Rico Callado

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de Servicios
javier.rico.callado@gmail.com

Recibido: 15 de junio de 2013

Aceptado: 30 de julio de 2013

Resumen

La población dependiente reconocida por las CCAA, así como su distribución por grados es una de las cuestiones controvertidas relativas al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Este trabajo analiza el volumen de dicha población en España y en las CCAA, comparándola con la población potencialmente dependiente existente. Ésta última se estima a partir del Baremo de Valoración de la Dependencia. La metodología empleada ha consistido en aplicar los criterios y normas del Baremo a la población española cuyas discapacidades se conocen a partir de los microdatos de la encuesta EDAD. Igualmente se analiza en qué grado se ha producido una sobrerrepresentación de los dependientes más severos, tanto a nivel estatal como de CCAA. Finalmente examina el efecto que sobre la población dependiente tiene el nuevo Baremo de 2011. Los resultados muestran que existe un mayor volumen de población teórica que la realmente reconocida. Ha existido sobrerrepresentación de dependientes de Grado III, tendencia que se ha atenuado con el paso del tiempo, aunque subsiste en algunas CCAA. El nuevo Baremo no afecta a la cifra global de dependientes.

Palabras clave

Población dependiente, Baremo de Valoración, grados de dependencia, Sistema de Atención y Autonomía a la Dependencia, estimación.

The Dependent Population in Spain and its Distribution by Degrees According to the Dependency Rating Scale. Estimation and Comparison with Recognized Population

Abstract

The dependent population recognized by the Autonomous Communities and their distribution by grade is one of the controversial issues regarding Autonomy and Dependency Care System. This paper analyzes the volume of that population in Spain and the Autonomous Communities, comparing with the potentially dependent population. The latter is estimated through the Dependency Rating Scale. The research methodology used in this paper has been to apply the criteria and standards from the Scale to the Spanish population whose disabilities are known from the EDAD survey microdata. It also analyzes to what extent there has been an overrepresentation of more severe dependent, both at national and regional levels. Finally it examines the effect that the new Rating Scale of 2011 has on the dependent population. The results show that there is a greater volume of population than the one recognized by spanish authorities. There has been dependent overrepresentation of the third degree of dependency, a trend that has lessened over time, although it persists in some regions. The new Scale does not affect the overall number of dependents.

Keywords

Dependent population, Dependency Rating Scale, degrees of dependency, Autonomy and Dependency Care System, estimation.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2007 se creó en nuestro país el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Entre los factores que condicionan el coste y el correcto despliegue de la red de servicios del Sistema destacan la población en situación de dependencia, la tasa de cobertura, la intensidad protectora y el modelo de atención¹.

La importancia que el volumen de la población dependiente tiene para la implantación del SAAD ha sido constatada tanto en la literatura académica como en distintas instancias decisoras. Así, el Libro Blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España en 2005 (LB) elaborado por el IMSERSO, analizó con detalle los beneficiarios potenciales del SAAD. Este documento fue básico para el conocimiento de la situación existente y la posible configuración del futuro sistema de protección de la dependencia. La Memoria del Análisis de Impacto de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), contempló la población dependiente y la tasa de cobertura como factores de relevancia en el análisis de dicha Ley. La Memoria tomó como referencia la estimación realizada por el LB. Del mismo modo, los sucesivos Marcos de Cooperación Administrativa aprobados a partir de la entrada en vigor de la LAPAD, por los que se desarrollaba el nivel de financiación acordada, contenían la estimación de la población a atender.

Dado que la población dependiente que ingresará en el sistema es un factor de primera magnitud para garantizar la correcta implementación de la Ley y su sostenibilidad, la definición y aplicación de los criterios de elegibilidad son determinantes en la configuración del SAAD. Los criterios no sólo se configuran como auténtica vía de reconocimiento del derecho a las prestaciones contenidas en la LAPAD. También condicionan el despliegue del SAAD, puesto que el desarrollo de la cartera de servicios necesarios para la atención debe modularse en función del volumen y la distribución de la población por grados de severidad, a saber: gran dependencia (Grado III), dependencia severa (Grado II) y dependencia moderada (Grado I).

Actualmente, los criterios de elegibilidad están constituidos por un conjunto de reglas de carácter normativo recogidas en el Baremo de Valoración de la Dependencia² (BVD). En él se fijan, además, los intervalos de puntuación que corresponden a cada uno de los grados y niveles de dependencia, así como los protocolos de procedimientos y técnicas que deben seguirse para la valoración de la dependencia. Niveles que fueron suprimidos por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, fecha a partir de la cual tan sólo se reconocen grados.

En los años transcurridos entre la entrada en vigor de la Ley y la actualidad, la población que ha accedido al Sistema, su distribución por grados de severidad, y la aplicación del BVD por parte de las Comunidades Autónomas (CCAA), no ha estado exento de polémica. Así, a título ejemplificativo, AEVAL (2009) y el Grupo de Expertos (2009) señalaron las desviaciones en el volumen total y su distribución por grados. En todo caso, el hecho de que la LAPAD estableciese un calendario de aplicación, en el que la incorporación al SAAD de los distintos grados y niveles debía abarcar el período comprendido entre el año 2007 y 2014, desvirtuaba tanto el volumen de población como su distribución. También se ha destacado que determinadas CCAA han podido restringir el acceso a potenciales beneficiarios del sistema (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2011), bien por déficits en las infraestructuras precisas para el pleno despliegue del SAAD, por los posibles incentivos/desincentivos de los mecanismos de financiación o por otras causas.

El presente trabajo tiene como objetivo estimar el volumen de población potencialmente dependiente en España, así como su distribución por grados de severidad, utilizando las reglas de elegibilidad del BVD. Para ello se aplicarán de forma fidedigna el conjunto de reglas y criterios contenidos en dicho Baremo a la población española, cuya estructura de discapacidad para la realización de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria se conoce gracias a la encuesta EDAD.

En segundo lugar se comprobará cuál es la población efectivamente reconocida constatando si se han producido desviaciones con respecto a la población potencial. No sólo en términos absolutos, sino también según los distintos grados. La progresiva entrada en el SAAD de los diferentes grados y niveles, y en su defecto, la existencia de dictámenes de valoración, ofrecen hoy día una imagen más fidedigna de la distribución de la población reconocida. De este modo se constatará si han existido desviaciones en la aplicación del BVD, así como si se han podido generar distorsiones en la estructura de grados, por lo que se prestará particular atención a las posibles diferencias en función de la CCAA.

Finalmente se comprobará cómo afecta el nuevo Baremo aprobado en 2011 en cuanto al volumen de población dependiente y su distribución, en comparación con el anterior.

¹ Rodríguez Cabrero, Rodríguez y J. Montserrat (2002). Se obvia la esperanza de vida sin discapacidades, factor condicionado por otros factores, de índole social y de salud pública.

² Real Decreto 504/2007, de 20 de abril. El Baremo actualmente en vigor fue aprobado por Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero.

2. LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN DEPENDIENTE

La disponibilidad de encuestas y microdatos relativos a la discapacidad de la población en España ha sido esencial para efectuar estimaciones de la población dependiente. Entre ellas destaca la encuesta realizada por el INE en 1999, sobre Discapacidad, Deficiencia y Estado de Salud (EDDES). Esta fuente de datos estadísticos reflejaba las discapacidades autopercibidas de la población para la realización de las actividades diarias, y asimismo proporcionaba microdatos de gran valor para el estudio de la realidad social y la atención de la población que presentaba discapacidades. La Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD), realizada por el INE en 2008 ha representado igualmente un avance evidente, al introducir sustanciales mejoras para el estudio de la dependencia.

Existen dos metodologías para realizar la estimación de la población dependiente. La primera de ellas no toma como referencia los criterios de elegibilidad para acceder al SAAD. Bien porque dichas reglas no se habían establecido (se aprobaron en el año 2007), bien porque dichos criterios se pueden considerar como incompletos al excluir colectivos que bajo otras premisas se considerarían como personas dependientes. La segunda metodología emplea dichos criterios con distintos objetivos y asunciones.

Dentro del primer bloque metodológico cabe destacar, por su relevancia, la estimación llevada a cabo por el Libro Blanco. Su estimación fue básica para configurar el Sistema, y fue utilizada tanto por la Memoria de la LAPAD, como por los distintos Marcos de Cooperación Administrativa. Y ello aún cuando en el debate y aprobación de la LAPAD en sede parlamentaria se amplió la población dependiente a colectivos que presentaban dificultades para la realización de actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD). Es obvio destacar que las desviaciones a la baja en cuanto a la cifra de población potencialmente dependiente tiene notables repercusiones en el correcto dimensionamiento de recursos económicos y estructuras precisas para la atención.

Una de las dificultades para llevar a cabo estimaciones de dependencia tomando como base datos referidos a discapacidades es, por un lado, la selección de las actividades de la vida diaria cuya realización se ve afectada por dichas discapacidades. Por otro, el grado de severidad que se debe de producir de una o varias actividades para considerar a dicha persona dependiente. Y finalmente el encuadramiento del individuo, en base a los parámetros anteriores, en un determinado umbral de severidad, esto es, los diferentes grados o niveles que pueden existir de dependencia.

El Libro Blanco tomó como referencia nueve actividades básicas para la vida diaria (ABVD), siempre que existía una discapacidad severa o total. Sobre esta base se construyó un indicador sintético, donde a mayor número de actividades básicas con discapacidad, y mayor grado de dificultad, mayor puntuación se asignaba. Se estimó que dicha población sería de 1.125.000 en 2005, y de 1.246.000 en 2010.

Por su parte, G. Rodríguez Cabrero (2005) construyó un índice de gravedad exhaustivo para estimar la población dependiente. Contenía catorce actividades, entre ellas algunas AIVD. Para efectuar la estimación, las actividades se ponderaban por el grado de severidad y la prevalencia. Se construían cinco grupos en base a los porcentajes establecidos por la OMS, y se tomaba, como población dependiente, los tres grupos de mayor dependencia. Como resultado, la cifra de dependientes en 1999 era de 1.797.000 personas. Sobre esa cifra se efectuaban dos proyecciones temporales, de tal modo que en 2005 la población potencial era de 2,1 millones y en 2015 de 2,6 millones.

Otras estimaciones empleaban un GoM (Grade of Membership Model). Sobre la base de ABVD y AIVD se elaboraban tipos puros que representaban grados de pertenencia, y se establecían similitudes de cada individuo de la muestra con dichos tipos, empleando una modelización que toma como base una función de máxima verosimilitud. Empleando este modelo (D. Casado, 2007), la población dependiente mayor de 65 años ascendía a 1,282 millones.

Dentro del segundo bloque metodológico cabe citar los trabajos de I. Albarrán y P. Alonso (2009) y C. Vilaplana (2010), teniendo como objetivos la estimación de la población y su proyección de cara al futuro, así como en el primer caso determinar el coste global del cuidado. La tabla 1 refleja la población dependiente según distintas estimaciones y considerando el grado de severidad en el año 2010.

TABLA 1. ESTIMACIONES DE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE EN ESPAÑA, 2010

Autor	Total	Grado de severidad		
		Moderada	Severa	Gran dependencia
		(Grado I)	(Grado II)	(Grado III)
Libro Blanco	1 246 000	602 636	420 336	223 457
G. Rodríguez Cabrero Et. al. (2005) ¹	2 351 403	1 345 969	577 320	428 115
D. Casado ²	1 095 179	309 630	397 857	387 692
G. Rodríguez Cabrero (2004) ³	1 648 907	746.392	582.269	320.246
E. Morán Aláez y G. Rodríguez Cabrero (2005)	1.444.750 o 1.583.234			
C. Vilaplana	959 272	401 258	239 035	318 979
I. Albarrán y P. Alonso	889 662	430 418	221 760	237 484

Fuente: Elaboración propia

¹ Se emplea la EDDDES de 1999 y se hacen proyecciones para 2005 y 2015 con dos hipótesis alternativas. La cifra indicada en la tabla es la menos conservadora y se haya atribuyendo a cada año entre 2005 y 2015 el incremento lineal correspondiente a cada año.

² De la cifra se ha eliminado la dependencia moderada, para hacer la tabla equivalente en cuanto a los grados. Los resultados de Casado no son comparables, puesto que se refiere a población de más de 65 años.

³ Tanto en centros residenciales como en hogares. No se efectúa proyección a 2010, los datos corresponden al año 2000.

3. METODOLOGÍA Y LIMITACIONES

Cualquier análisis de fenómenos sociales o de políticas públicas se enfrenta a evidentes limitaciones. Este trabajo no es una excepción. Los condicionantes metodológicos, derivados tanto de la disponibilidad, características y naturaleza de los datos de medición de dichos fenómenos, como de los propios instrumentos o enfoques que se adopten, deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar los resultados.

En el presente trabajo, la población dependiente se obtendrá aplicando las reglas de elegibilidad que determinan el BVD a la población española con discapacidad, cuyas características son conocidas gracias a la disponibilidad de los microdatos correspondientes a la encuesta EDAD. Dejando a un lado la cuestión relativa a las ventajas e inconvenientes que presentan los datos de encuesta en relación a los registros administrativos³, si se pretende estimar la población dependiente para proceder a una comparación con la población reconocida, tan sólo se puede recurrir a datos primarios o datos de encuesta. Los datos de registro corresponden a población efectivamente reconocida, donde pueden tener un peso no desdeñable la composición de los órganos de valoración, el margen de apreciación que queda en manos de los valoradores, o bien a que se apliquen criterios más o más o menos restrictivos en el acceso al sistema por cuestiones económicas, políticas o administrativas.

El criterio fundamental empleado en la valoración es la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma una serie de actividades, tanto básicas como instrumentales, de la vida diaria, que se descomponen a su vez en un conjunto de tareas concretas. Ambas pueden observarse en la primera columna de la tabla 6 del anexo I. El Baremo establece unos criterios de aplicabilidad en función de la edad, de tal modo que tan sólo se valoran aquellas actividades acordes con el desarrollo evolutivo y grado de madurez de la persona.

En cada una de las tareas debe identificarse el nivel de desempeño, -si la persona valorada es capaz de realizar la tarea sin el apoyo de otra persona o por el contrario necesita apoyo para su realización-, y los problemas de desempeño que se manifiestan. En el supuesto de que no pueda llevar a cabo las tareas y actividades, debe establecerse el grado de apoyo de otra persona que resulte necesario. La puntuación asignada a cada tarea debe ponderarse por el coeficiente del grado de apoyo.

El BVD establece dos tablas de puntuaciones diferenciadas: si la persona valorada presenta discapacidad o dependencia exclusivamente de carácter físico, se le asignan las puntuaciones señaladas en la tabla del anexo A del

³ Para un análisis más detenido de la utilización de datos de registro en el ámbito de análisis de políticas públicas o sociales puede consultarse el seminario del Instituto de Estudios Fiscales "El papel de los registros administrativos en relación con el análisis social y económico y el desarrollo del sistema estadístico nacional". 2006. P. P. Spector (1994) ha analizado la controversia en relación a los cuestionarios de auto-percepción y determinados problemas de validez e inferencia. Véase también T. Razavi (2001). Por otro lado, algunos estudios han señalado la relevancia de los datos de encuesta en comparación con los datos de registro en algún ámbito de estudio específico.

BVD. En el caso de personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental o con afectaciones en su capacidad perceptivo-cognitiva, se debe aplicar, además, otra tabla específica de pesos de las tareas (anexo B). En este caso se selecciona como puntuación final aquella que resulta más beneficiosa para la persona valorada.

La determinación del grado y nivel de la dependencia de la persona valorada se obtiene a partir de la puntuación final obtenida en la aplicación del BVD de acuerdo con la escala de puntuación que figura en la tabla 2.

TABLA 2. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA. RANGOS DE PUNTUACIÓN

Grado	Nivel	Puntos
Grado I	Nivel 1	25-39
	Nivel 2	40-49
Grado II	Nivel 1	50-64
	Nivel 2	65-74
Grado III	Nivel 1	75-89
	Nivel 2	90-100

Fuente: Elaboración propia a partir de la LAPAD

La metodología empleada en este trabajo para estimar la población dependiente presenta una serie de dificultades. La primera de ellas es que las respuestas a los ítems de la encuesta se basan en discapacidades autopercibidas por los encuestados. Por el contrario, la valoración real de la capacidad de la persona para llevar a cabo una serie de actividades de la vida diaria se efectúa por un equipo pluridisciplinar, mediante la aplicación de un cuestionario y la observación directa de la persona a valorar, en el entorno habitual de la persona. Además, se tienen en cuenta los informes sobre la salud de la persona y el entorno en el que viva, incluyendo las ayudas técnicas prescritas. Por otro lado se evalúa tanto su capacidad de ejecución física, como su capacidad mental y/o iniciativa.

En segundo lugar no existe una equivalencia absoluta entre las tareas y actividades definidas por el BVD y las preguntas formuladas a los encuestados⁴. De ahí que resulte imprescindible vincular con el mayor rigor posible los ítems de la encuesta con las actividades y tareas del BVD. Además, en algunas tareas, como por ejemplo aquellas comunes a la micción y defecación, se ha comprobado el grado de asociación mediante estadísticos (Phi y V de Cramer) para determinar si corresponde asignar las puntuaciones concretas de las tareas al no disponer de preguntas específicas en el cuestionario. El anexo I recoge la sistemática seguida.

En tercer lugar debe establecerse si la dependencia es consecuencia de discapacidad intelectual, enfermedad mental o afectaciones en su capacidad perceptivo-cognitiva (DI/EM) o física, al efecto de aplicar la tabla de ponderaciones específicas. No todas las discapacidades intelectuales o enfermedades mentales propician que exista situación objetiva de dependencia, estando vinculada esta circunstancia fundamentalmente a una intensidad tal de dicha discapacidad o enfermedad que impida realizar las tareas o actividades.

Para determinar los encuestados que reúnen la condición de DI/EM se han seguido dos criterios acumulativos. Por un lado la identificación de dificultades para la realización de toda una serie de actividades que denotan un origen eminentemente mental de la discapacidad o dependencia. Tal es el caso de determinadas tareas correspondientes al aprendizaje y aplicación del conocimiento y el desarrollo de tareas, afectaciones en la capacidad perceptiva y dificultades de comunicación. La propia encuesta específica en determinadas ocasiones que dicha dificultad debe provenir de un problema mental. Por otro lado la concurrencia de una serie de enfermedades diagnosticadas correspondientes a enfermedades y discapacidades mentales⁵. Se considera que existe DI/EM si el valor acumulado en la ponderación alcanza la puntuación de nueve. Este criterio no deja de ser discrecional. Sin embargo, parece bastante ajustado desde el punto de vista teórico, puesto que el punto de corte obliga a que el individuo acumule una serie importante de discapacidades DIEM para aplicar el anexo B. Por otro lado se han realizado distintos análisis de sensibilidad, para determinar la incidencia del criterio sobre la evolución de la población con DI/EM⁶. La tabla 7 del anexo I recoge las actividades consideradas.

⁴ La dificultad de hallar preguntas más o menos equivalentes se exagera en el caso de las tareas relativas a la toma de decisiones en el caso de personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental o con afectaciones en su capacidad perceptivo-cognitiva. La encuesta, en la mayoría de las ocasiones, no plantea preguntas que permitan identificar dificultades en la toma de decisiones de tareas concretas, tan sólo la imposibilidad física de llevarlas a cabo.

⁵ Las enfermedades contempladas en la encuesta y empleadas han sido la esclerosis múltiple, síndrome de Down, accidentes cerebrovasculares, autismo y otros trastornos asociados, parálisis cerebral, daño cerebral adquirido, demencia de tipo Alzheimer, otras demencias, esquizofrenia y trastorno bipolar.

⁶ Por encima de una ponderación superior a 9, no se producen importantes oscilaciones ni en la variación de población dependiente DI/EM total (más menos 11.000 en todo el rango de ponderaciones posibles) ni en la variación porcentual de la población DI/EM (que como

Finalmente debe fijarse el grado de apoyo que necesita cada persona. La dificultad estriba en asignar la ponderación correspondiente a asistencia física máxima y asistencia especial. En el primer caso, la persona valorada requiere que otra persona le sustituya en la realización física de la actividad. Para comprobar este extremo se ha recurrido, para cada tarea concreta del BVD, a conocer el grado de dificultad que tiene el encuestado. Si éste afirma que no puede realizar la actividad, se le asigna la ponderación de asistencia física máxima.

En el caso de asistencia especial, se debe identificar si la persona valorada presenta trastornos de comportamiento y/o problemas perceptivos-cognitivos que dificultan la prestación del apoyo de otra persona en la realización de la actividad. Por ello se ha prestado especial atención al BVD con instrucciones dirigidas a los valoradores profesionales, que aporta información especialmente útil para identificar los casos. Así, no cabe recurrir a si la persona recibe actualmente apoyo, como hacen otros trabajos, puesto que éste apoyo “no debe ser interpretado en la aplicación de este baremo como que la necesidad de apoyo se encuentra cubierta (...) y la prestación de apoyo de otra persona no debe considerarse como un indicio suficiente de que se necesita dicho apoyo”. (IMSERSO, 2007:8). Sino que debe utilizarse sólo en aquellos casos donde se puede identificar que “*existe rechazo de ayuda o (la persona) se vuelve agresiva durante la ducha*”, existe sordera o a través de preguntas abiertas en la entrevista y pruebas simples que identifiquen “*la autonomía física mental, intelectual o sensorial*” (IMSERSO, 2007:8-9).

La mecánica seguida ha sido asignar este tipo de asistencia especial a los sordociegos y todas aquellas personas que presentaban alguna de las enfermedades mentales apuntadas anteriormente y, al mismo tiempo, mostraban dificultades importantes que reflejan dificultades de autonomía mental o sensorial. Es el caso de la imposibilidad de mantener una conversación a través del lenguaje, prestar atención con la mirada o el oído y llevar a cabo tareas sencillas o complejas a causa de una enfermedad mental. Se trata en todo caso de un criterio notablemente restrictivo. Sólo un 7% de la muestra reúne este requisito, porcentaje que alcanza el 17,5% entre los dependientes. La asistencia especial así definida se concentra en los dependientes de Grado III (67% de los casos).

Las cifras no han sido objeto de ninguna proyección temporal. A pesar de que han transcurrido tres años desde la publicación de los microdatos de la encuesta y la fecha tomada como referencia para algunos análisis del presente trabajo, diciembre de 2011, se parte de la presunción de que la cifra resultante es equiparable, dado que el horizonte temporal es muy escaso. Además, las proyecciones llevan implícitas la asunción de una determinada esperanza de vida sin discapacidades, difícil de determinar a medio, y fundamentalmente, largo plazo. El incremento en términos absolutos y relativos de la población de mayor edad, no tiene por qué traducirse en una mayor volumen de población dependiente, tal y como han constatado Manton, K.G., L. Corder, E. Stallard (1997) para EEUU y Jacobzone y otros (1998 y 1999) para algunos países de la OCDE. Antes al contrario, la dinámica ha sido la contraria, reduciéndose la población dependiente.

Si la cifra de población teórica estimada es una variable constante, al no efectuarse proyecciones temporales, por el contrario la población dependiente reconocida por el SAAD es dinámica, al haber evolucionado con el tiempo, tal y como se observa en el gráfico 1. Por ello en análisis de corte transversal es preciso tomar como referencia para la comparación entre ambas poblaciones una fecha determinada. Se ha optado por el mes de diciembre de 2011, considerándose que la cifra de dependientes ha alcanzado cierta madurez y estabilidad, dada la paulatina incorporación de grados y niveles al SAAD. De hecho, a partir de dicha fecha no se aprecian oscilaciones notables, ni en términos absolutos ni en los porcentajes de los distintos grados de dependencia. Por población reconocida se entiende aquella que ya haya sido valorada, aunque no reciba atención.

La comparación entre la población teórica y la reconocida puede realizarse tomando dos posibles referencias. La utilización de la totalidad de los dependientes teóricos y reconocidos ofrece una visión de conjunto de la progresiva implementación del SAAD, aunque se desvirtúan en cierto modo las desviaciones que se producen, pues no se corresponden con la progresiva entrada en el SAAD de los grados y niveles. Por el contrario, si se toma en consideración aquellos niveles de dependencia en vigor en cada momento del tiempo⁷, el análisis es más preciso, aunque deja fuera aquellos dependientes ya valorados que han accedido al Sistema.

Por todo lo anteriormente apuntado, las cifras absolutas de dependientes obtenidas en este análisis no tienen necesariamente que coincidir con la población reconocida. Más aún si se consideran los retos y dificultades derivados de los instrumentos basados en puntuaciones (Salvà, A. X. Rojano y T. Rivero, 2006). Pero constituyen un proxy adecuado. En otros casos, —como por ejemplo la distribución por grados—, los datos permitirán identi-

máximo, es de 0,8% con cada incremento en tres puntos de puntuación). Igualmente se ha realizado un análisis de conglomerados por método jerárquico utilizando el algoritmo Ward, con el objeto de constatar cómo se agrupa la población discapacitada en función del conjunto de dificultades DI/EM consideradas, y contrastar que los individuos DI/EM se agrupan en los clúster de referencia.

⁷ Así, en 2007 estarían en vigor el Grado III, nivel 1 y 2. En 2008, junto al anterior el Grado II nivel 2. En 2009 los Grados III y II. En 2011 los anteriores y el Grado I nivel 2. A partir de 2013 la totalidad de Grados y niveles, si los dependientes ya han sido valorados.

ficar aquellas CCAA en las que los porcentajes de dependientes por grado o nivel, son superiores a las medias para el conjunto del Estado o con respecto a la población teórica.

4. LA POBLACIÓN DEPENDIENTE TEÓRICA Y LA RECONOCIDA EN EL SAAD

Con la metodología apuntada anteriormente, la población dependiente asciende a 1.589.419 personas, con la distribución por grado, nivel y lugar de residencia que se indica en la tabla 3.

TABLA 3. POBLACIÓN DEPENDIENTE EN ESPAÑA SEGÚN BVD. ESTIMACIÓN

Grado/nivel	Hogares	Centros	Total	Porcentaje
I-1	423.310	28.506	451.816	
I-2	214.401	22.151	236.552	
Total Grado I	637.711	50.657	688.368	43,3%
II-1	240.040	32.896	272.936	
II-2	139.273	23.624	162.897	
Total Grado II	379.313	56.520	435.833	27,4%
III-1	143.678	33.913	177.591	
III-2	215.101	72.526	287.627	
Total Grado III	358.779	106.439	465.218	29,3%
Total dependientes	1.375.803	213.616	1.589.419	

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008.

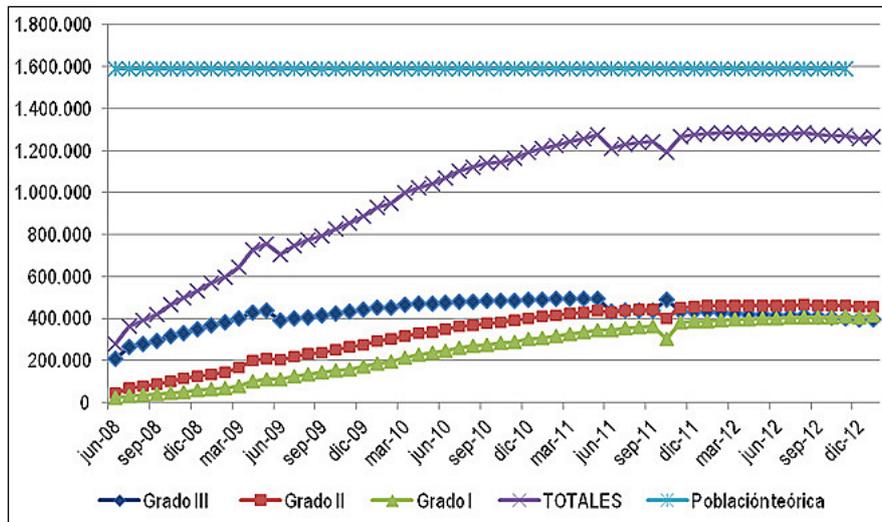
La cifra difiere de otras estimaciones efectuadas, tal y como se apreciaba en la tabla 1. Este hecho es normal, si se consideran los distintos métodos y años de referencia tomados. En particular, el LB presenta una cifra inferior de personas dependientes, aunque debe tenerse en cuenta que tan sólo incluye dependencias por ABVD⁸.

Con el objeto de contrastar la bondad de la estimación efectuada, se han realizado distintos análisis de coherencia. En particular se ha comparado la distribución por grados, sexo y edad con otras estimaciones. Por sexo, el 33% son hombres y el 67% son mujeres. Por edad, el 24% tienen menos de 65 años, y el 73% más de 65 años. El 47% tienen edades comprendidas entre los 80 y más años. Los resultados en general, están en consonancia con otros estudios, con la excepción del Libro Blanco y R. Cabrero (2004) para la distribución por grados. Los porcentajes anteriores son prácticamente idénticos a otras estimaciones realizadas con la encuesta EDAD.

Tomando como referencia las cifras totales de dependientes, la población reconocida por el SAAD es inferior a la teórica estimada (gráfico 1) cualquiera que sea la fecha de referencia que se tome y ello a pesar de que en la literatura se ha destacado la existencia de un claro desfase entre las previsiones iniciales de la LAPAD y la realidad en cuanto al número de dependientes (AEVAL, 2009, V., D.T. Kahale Carrillo, 2009). La diferencia, no obstante, se ha ido reduciendo con el paso del tiempo. La diferencia observada en los primeros semestres tras la implantación del SAAD no es significativa, puesto que los distintos grados y niveles se incorporaban paulatinamente.

⁸ El LB cuantifica la población no computada como dependiente, pero con dificultades en alguna AIVD, en 746.000. De incluirse esa dificultad en la estimación, dicha cifra no se corresponde por sí misma a población dependiente, pues deben existir otras dificultades en ABVD que, acumuladas, alcancen la puntuación mínima para alcanzar el grado mínimo de dependencia.

GRÁFICO 1. POBLACIÓN DEPENDIENTE TEÓRICA Y RECONOCIDA. ABSOLUTOS



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008 y datos estadísticos del SISAAD. Dictámenes de valoración

En la evolución de la población del SAAD se observan dos rupturas en las series, probablemente derivadas de la depuración efectuada en la cifra de población dependiente del SAAD. La distribución por grados sí ha experimentado una particular alteración, habiéndose paulatinamente reducido los dependientes de Grado III, al tiempo que se incrementan los de Grado I.

Si se toma como referencia exclusivamente los grados y niveles vigentes en cada momento, se observa (tabla 4) que la brecha existente entre población reconocida y teórica se ha ido cerrando progresivamente, gracias a la maduración del propio Sistema. En diciembre de 2010 prácticamente la totalidad de la población con dependencia había sido reconocida por el SAAD. No obstante, la desviación se amplió a partir de junio de 2011, año en el que entró en vigor el nivel 2 del Grado I, reduciéndose ligeramente a partir de dicha fecha, y ampliándose con posterioridad. Ello es debido a una reducción de la población que accede al SAAD.

TABLA 4. DIFERENCIA ENTRE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE RECONOCIDA Y TEÓRICA. GRADOS Y NIVELES EN VIGOR. ABSOLUTOS

Fecha	Población reconocida	Población teórica no reconocida	
		Total	Grados y niveles en vigor
jun-08	277.493	-1.311.926	-393.282
dic-08	532.321	-1.057.098	-206.273
jun-09	704.483	-884.936	-307.699
dic-09	888.511	-700.908	-184.010
jun-10	1.067.710	-521.709	-79.907
dic-10	1.189.947	-399.472	-12.092
jun-11	1.208.552	-380.867	-123.046
dic-11	1.273.554	-315.865	-83.647
jun-12	1.276.441	-312.978	-93.873
dic-12	1.257.769	-331.650	-126.365
feb-13	1.257.055	-332.364	-332.366

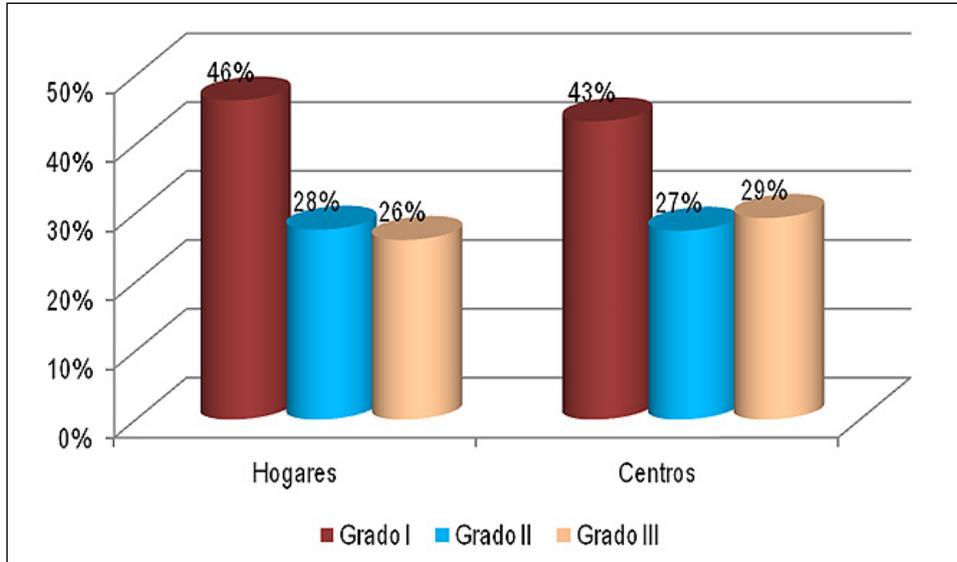
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008 y datos estadísticos del SISAAD. Dictámenes de valoración.

Por grupos etarios, la población reconocida se ajusta a la estimada, con la salvedad de las cohortes de más edad: los dependientes entre los 65 y 79, y de más de 80 años que accedieron al SAAD representan el 21%, y el 55%, respectivamente, si bien son el 29% y el 47% de la población teórica.

En algunos países predomina un modelo donde el internamiento en centros residenciales queda circunscrito a los casos de dependencia más severos. En nuestro caso no se disponen de datos previos y posteriores que permitan conocer si la implantación del SAAD ha provocado un efecto sustitución, de modo que las plazas en centros residenciales sean progresivamente ocupadas por dependientes, desplazando a la población más o menos válida. Ésta era, al menos, la hipótesis que se apuntaba con la entrada en vigor de la LAPAD. Sea como fuere, los resultados mues-

tran que de la totalidad de población internada, el 26% (77.000 personas según la encuesta) son personas teóricamente no dependientes, aunque pueden presentar algún tipo de discapacidad. Más aún, no existe prácticamente diferencia en cuanto a la distribución por grados según se resida en el hogar o en centros. Así, los dependientes de Grado III representan el 29% del total de dependientes en los centros, mientras que son el 26% en el caso de los hogares. En el caso de los dependientes de Grado I los porcentajes son del 43% y del 46% respectivamente (gráfico 2).

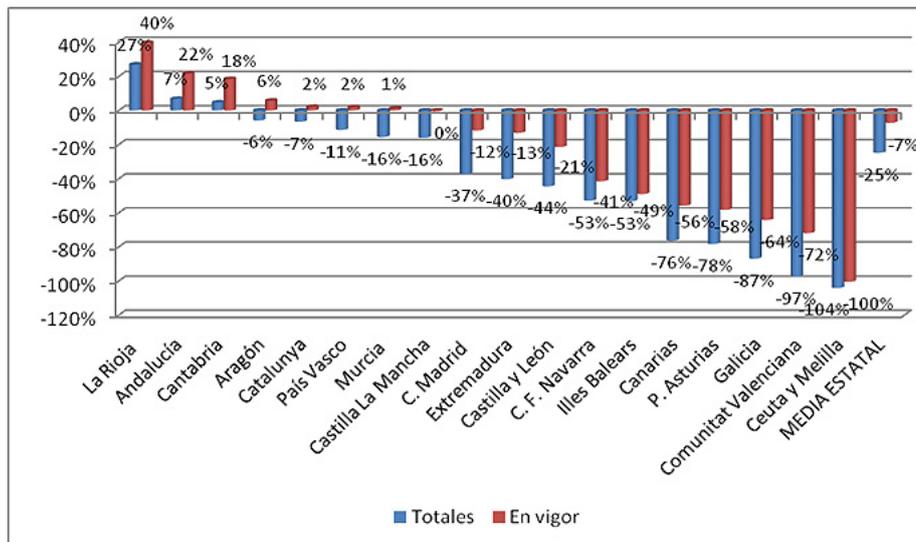
GRÁFICO 2. POBLACIÓN DEPENDIENTE TEÓRICA SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA.



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008.

En cuanto al comportamiento de las distintas CCAA en el acceso al SAAD (gráfico 3), se observa cómo en el caso de la Rioja, Andalucía y Cantabria, la población reconocida es superior a la estimada, tanto si se toma como referencia la población total como aquella con los grados y niveles en vigor en la fecha de referencia. Ello puede deberse a que se ha valorado en mayor grado los nuevos niveles que acceden al SAAD. Por el contrario, la mayoría de CCAA reconoce un número menor de dependientes en comparación con los teóricamente existentes. En éste último supuesto destacan la Comunitat Valenciana, Galicia, Asturias, el P. de Asturias y Canarias, con porcentajes que varían entre el -104% (esto es, se reconoce tan sólo la mitad de los potenciales beneficiarios del sistema) y el -76%, para los totales.

GRÁFICO 3. POBLACIÓN DEPENDIENTE RECONOCIDA CON RESPECTO A LA ESTIMADA POR CCAA. PORCENTAJES



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008 y datos estadísticos del SISAAD. Comparación referida a diciembre de 2011

5. LA DISTRIBUCIÓN POR GRADOS Y LA SOBRRERREPRESENTACIÓN DE LOS DEPENDIENTES MÁS SEVEROS

La distribución por grados de dependencia y la sobrerrepresentación de los dependientes más graves en el SAAD es un aspecto señalado en diferentes estudios. Un cúmulo de causas ha podido contribuir a esta sobrerrepresentación. Así, AEVAL (2009) destacó que el elevado número de grandes dependientes con respecto al LB y la Memoria Económica podría explicarse bien por una sobrerrepresentación de los dependientes de Grado III, o por la existencia de un volumen mayor de población, causado por un desfase de las previsiones iniciales. El Grupo de Expertos (2009) apuntó a unas proyecciones aparentemente bajas en cuanto al Grado III que explicaría la forma de pirámide invertida. Marbán Gallego (2012) señaló que en 2009 se habían dictaminado como dependientes de mayor grado el doble de lo proyectado por el LB.

La aplicación desigual o incluso discrecional del BVD también podría constituir un factor explicativo. La permisividad en su aplicación (A. Rodríguez Castedo y A. Jiménez Lara, 2010, entre otros), las pasarelas establecidas, la composición de los órganos de valoración o la configuración inicial del Baremo han podido contribuir a ello. El Ministerio de Sanidad (2010), también aludió a esta cuestión, señalando que la maduración del sistema comporta una aplicación más precisa del BVD, motivada por una mayor experiencia y que arroja como resultado una mayor exactitud y calidad.

AEVAL apuntó como hipótesis la existencia de incentivos/desincentivos a través de los mecanismos de financiación del SAAD. La Ley fijó un nivel mínimo de atención, cuyo pago corresponde a la Administración General del Estado (AGE). El criterio de asignación de recursos a las CCAA era capitativo, siendo la cuantía transferida por dependiente fija, según el grado y nivel de dependencia, sin vinculación con los servicios que recibiese el beneficiario. De este modo *“el propio mecanismo de financiación del nivel mínimo podría estar incidiendo de alguna manera en los sesgos a favor de los reconocimientos de mayor grado y nivel posibles. Así, la existencia de un sistema de financiación capitativo (...) junto al hecho de que la cuantía aportada por la AGE difiera en función del grado y nivel de dependencia, pueden estar condicionando la estructura de reconocimiento por grados y suponer un incentivo para que las CCAA reconozcan dependientes en grado superior, obteniendo, de este modo, mayores recursos de la AGE”* (AEVAL, 2009: 49). En definitiva, el sistema de financiación podría generar distorsiones, y constituir un incentivo para incrementar los dependientes de mayor severidad.

Finalmente la implantación de la Ley a distintas velocidades o la existencia de diferencias territoriales en el nivel de desarrollo del SAAD también podrían explicar la desigual distribución.

Sea como fuere, las distorsiones por grado se han ido corrigiendo, con la incorporación de los restantes grados, y con el nuevo baremo establecido. No sólo eso, sino que se ha señalado que en los últimos meses se ha *“producido una revisión brutal adjudicando grados por debajo del obtenido a personas dependientes en su día con grados superiores”* (Barriga Martín, L., M^a Jesús Brezmes Nieto y G. A. García Herrero, 2013). Hasta el punto en que la tasa de reposición ya no se mantiene en ningún grado.

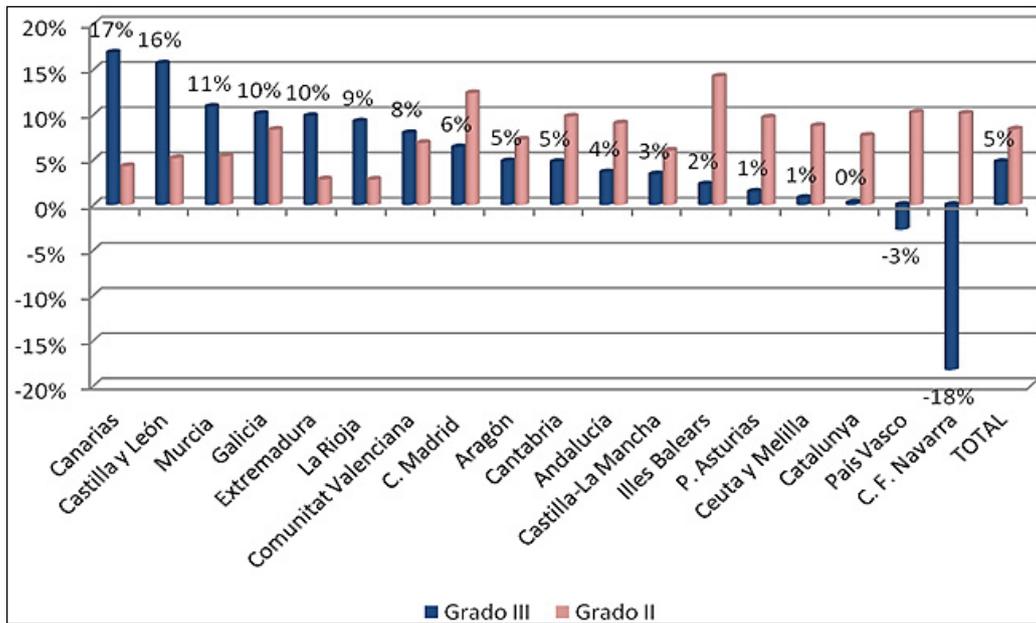
Esta atenuación de la distribución por grados e incluso su inversión se aprecia en el gráfico 1, en términos absolutos. El porcentaje de dependientes de Grado III con respecto al total ha pasado del 75% en 2008, al 55% en 2009, el 44% en 2010, el 36% en 2011 y al 32% en 2012. Desde la entrada en vigor del nuevo BVD (febrero de 2012) no se ha producido una reducción significativa en dicho porcentaje, variando un 2.5%.

Los datos de la estimación realizada reflejan esta sobrerrepresentación, aunque atemperada con respecto a fechas anteriores. Así, en diciembre de 2011, para el conjunto del Estado los dependientes de Grado III reconocidos en el SAAD superan en un 5% a los teóricos estimados, cifra que aumenta hasta el 9% para el Grado II. Por el contrario la infrarrepresentación de los dependientes más leves es del 13%.

La situación es muy disímil según el territorio (gráfico 4). En CCAA como Canarias y Castilla y León la sobrerrepresentación alcanza el 15%, en Murcia, Galicia, Extremadura, La Rioja y la C. Valenciana rondan el 10%. Y Madrid, Aragón, Cantabria y Andalucía oscilan entre el 6% y el 4%. Por el contrario, en el País Vasco y fundamentalmente Navarra existe infrarrepresentación (del 18% en el último caso).

En definitiva, con el antiguo BVD en vigor en la fecha tomada como referencia para el análisis del presente trabajo, la práctica totalidad de las CCAA presentaban una sobrerrepresentación de los dependientes más severos con respecto a lo que les correspondería.

GRÁFICO 4. SOBRRERREPRESENTACIÓN DE POBLACIÓN CON GRADO III Y GRADO II POR CCAA. PORCENTAJES

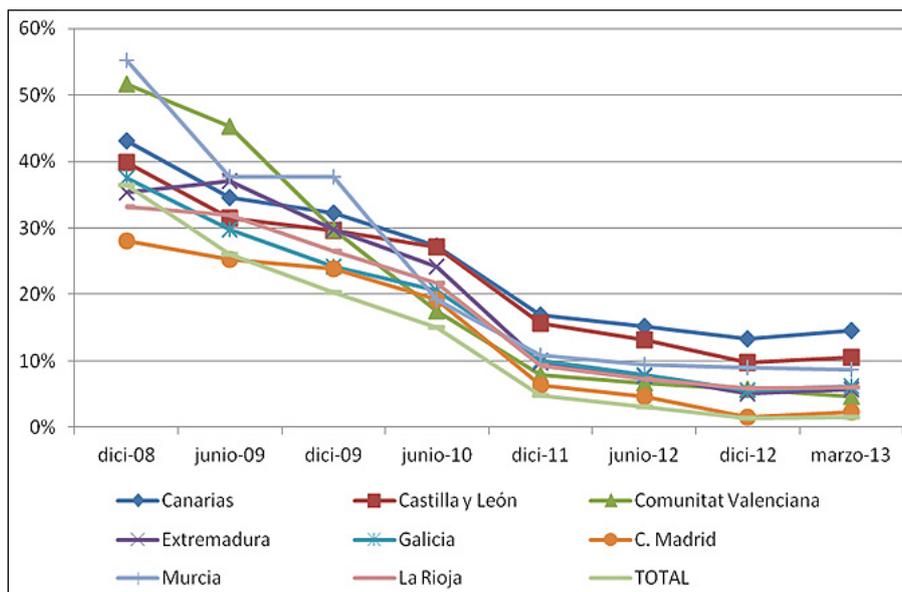


Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008 y datos estadísticos del SISAAD. Comparación referida a diciembre de 2011

Si dicha circunstancia se analiza desde el punto de vista longitudinal (la evolución en el transcurso del tiempo), se observa que la constante reducción del porcentaje de dependientes de Grado III con respecto al total, ha comportado que la sobrerrepresentación haya disminuido, situándose en un 2% en marzo de 2013. Cifra que puede ser comprendida dentro del margen de error habida cuenta de la metodología empleada. A nivel de CCAA dicha tendencia se observa igualmente, aunque en distinta medida según la CCAA de la que se trate, tal y como se aprecia en el gráfico 5. Comunidades como Canarias (15%), Castilla y León (11%), Murcia (9%), Extremadura y la Rioja (6%) o la C. Valenciana (5%) continúan manteniendo niveles de sobrerrepresentación destacables. Por el contrario, ninguna CCAA presenta valores inferiores al -4%.

En qué medida este hecho se deba a la paulatina maduración del sistema, o a otros factores, tales como la entrada en vigor del nuevo BVD, la adjudicación de grados por debajo del inicialmente reconocido en las revisiones efectuadas u a otros factores, es una cuestión difícil de dilucidar, a falta de estudios de casos y de otros datos relativos a la aplicación pormenorizada del BVD.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA SOBRRERREPRESENTACIÓN DE POBLACIÓN CON GRADO III POR CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008 y datos estadísticos del SISAAD.

6. EL NUEVO BAREMO DE LA VIDA DIARIA

El BVD aprobado en 2007 presentaba una serie de limitaciones que aconsejaban su modificación. Entre ellas destacaba la dificultad de captar adecuadamente la DIEM y los problemas cognitivos-conductuales, la necesidad de ponderar de forma diferente los apoyos en ABVD, así como la experiencia acumulada en los cuatro años de andadura del SAAD, que aconsejaban introducir mejoras en el proceso de valoración.

Como consecuencia de ello, en junio de 2011 se publicó un nuevo Baremo de dependencia. Cabe destacar entre las principales modificaciones introducidas la diferenciación en el no desempeño de la tarea, el ajuste conceptual de la definición de los tipos de apoyo, la simplificación de tareas objeto de valoración y la potenciación de los informes de salud y las pruebas objetivas en la valoración. La metodología de este trabajo no permite conocer cómo ha incidido el nuevo BVD en el número y distribución de los dependientes, salvo en algunas modificaciones puntuales, como el redondeo de la puntuación final al entero más cercano, o los cambios de la puntuación asignada en las actividades y tareas en que se descomponen.

Con las limitaciones apuntadas, cabe afirmar que el nuevo BVD no altera prácticamente el número absoluto de dependientes: 1.602.123 frente a 1.589.419. La única alteración significativa que se observa en la población teórica es la distribución según Grado, reduciéndose en un 2% el Grado I con el nuevo BVD, e incrementándose aquellos con Grado III (tabla 5).

TABLA 5. COMPARACIÓN POBLACIÓN DEPENDIENTE SEGÚN BVD. POBLACIÓN TEÓRICA

	BVD 2007		BVD 2011		Dif. Absoluta	Dif. Porcentual
Grado I	728.154	45.4%	688.369	43.3%	-39.785	-2.1%
Grado II	441.873	27.6%	435.834	27.4%	-6.039	-0.2%
Grado III	432.096	27.0%	465.219	29.3%	33.123	2.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de EDAD2008.

Por CCAA, la implantación del nuevo BVD provoca que algunas CCAA (C.F. de Navarra, P. de Asturias, Cantabria y Canarias) vean reducida la población teórica con Grado III en mayor medida que la media para todo el Estado.

El nuevo BVD tiene un notable efecto en la distribución por grados según el lugar de residencia. En el caso de los dependientes en centros residenciales, el 41% sería considerado como dependiente de Grado III (frente al 29% del anterior BVD). Por el contrario, el volumen de dependientes de menor grado desciende del 43% al 29% en los centros.

7. CONCLUSIONES

La población teóricamente dependiente existente en España, siguiendo los criterios establecidos por el BVD, alcanzaba la cifra de 1.589.419 en 2008, volumen superior a las estimaciones efectuadas por el LB y la Memoria Económica de la LAPAD. Existe un volumen de población teórica no reconocida cifrada en 332.000 dependientes. Si bien la brecha existente se fue cerrando progresivamente hasta diciembre de 2010, si se consideran los grados y niveles en vigor, a partir de esa fecha se incrementa, como consecuencia de la reducción de los dependientes del SAAD.

Con referencia a diciembre de 2011 la práctica totalidad de las CCAA habían reconocido un volumen de dependientes inferior al estimado. En algunas de ellas (Comunitat Valenciana, Galicia, P. Asturias, y Canarias) la diferencia en infra-reconocimiento alcanzaba proporciones que oscilaban entre el 75% y el 104%.

Ha existido una sobrerrepresentación de dependientes de mayor grado. En diciembre de 2011 la sobrerrepresentación afectaba a la práctica totalidad de las CCAA, aunque las diferencias eran acusadas. Canarias, Castilla y León, Murcia y Galicia presentaban valores porcentuales de exceso de población con Grado III comprendidos entre el 17% y 10%. Esta sobrerrepresentación se ha reducido con el transcurso del tiempo, pasando del 36% en 2008, al 5% en 2011 y al 2% en 2012. Ello obedece a la paulatina reducción del porcentaje del Grado III sobre el total de dependientes del SAAD como consecuencia de la entrada en el sistema del resto de Grados y niveles. No obstante, en el momento presente (marzo de 2013), algunas CCAA mantienen el exceso de dependientes de mayor grado en relación a los estimados: Canarias (15%), Castilla y León (11%), Murcia (9%), Extremadura y la Rioja (6%) o la C. Valenciana (5%).

La entrada en vigor del nuevo BVD no altera la cifra total de dependientes, si se consideran exclusivamente las modificaciones medibles a la vista de la metodología utilizada en el presente trabajo. Sí altera muy ligeramente su distribución, incrementando la población de Grado III en un 2%.

En todo caso, deben tenerse en cuenta las limitaciones que presenta la estimación de la población potencialmente dependiente a partir de los datos de la EDAD.

BIBLIOGRAFÍA

ADAY, L. y ANDERSEN, R. (1974), "A Theoretical Framework for the study of Access to Medical Care". *Health Services Research*. Vol 9-3.: 208-220. En línea: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1071804/>> (consulta: 15 marzo 2013).

AEVAL (2009), *La participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. En línea: <www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E13add.pdf> (consulta: 15 marzo 2013).

ALBARRÁN, I. y P. ALONSO (2009), "La población dependiente en España: estimación del número y coste global asociado a su cuidado", *Estudios de Economía*. Vo. 36.:127-163. DOI: 10.4067/S0718-52862009000200001.

ANDERSEN, R. (1995), "Revisiting the Behavioral Model and Access to Medical Care: Does it Matter?". *Journal of Health and Social Behaviour*. Vol. 36.:1-10. DOI: 10.1186/1750-4732-2-12.

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2011), *Evaluación del SAAD después de cuatro años*. En línea: <<http://www.feafes.org/publicaciones/VIDictamenObservatorio.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

BARRIGA MARTÍN, L., BREZMES NIETO, Mª Jesús y GARCÍA HERRERO, G. A. (2013), Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la LAPAD. Asociación Estatal de Directores y Gerente en Servicios Sociales. X Dictámen del Observatorio de la dependencia. En línea: <http://apeto.com/files/Dictamen_Obs_Dependencia.pdf> (consulta: 15 marzo 2013).

CASADO, D. (2007), *Efectos y abordajes de la dependencia: un análisis económico*. Ed. Masson.

CROSBY, G. y A. CLARK (2009), *Ageism and Age Discrimination in Social Care in the United Kingdom. A Review from the Literature*. Centre for Policy on Ageing. En línea: <http://www.cpa.org.uk/information/reviews/CPA-%20ageism_and_age_discrimination_in_social_care-report.pdf> (consulta: 15 marzo 2013).

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, R.; GANDOY CREGO, M. y CLEMENTE DÍAZ, M. (2012), "Fiabilidad del instrumento para valorar la situación de dependencia en España". *Revista de Servicios Sociales y Política Social*. Nº 99.: 99-108. Madrid.

GRUPO DE EXPERTOS (2009), *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la LAPAD*. En línea: <<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/comisionexpertos-informe-01.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

IMSERSO:

- (2005), *Atención a las personas en situación de dependencia en España*. Libro Blanco. En línea: <<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-libroblancodependencia-01.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

- (2007), *Manual del uso para el empleo del baremo de valoración de la dependencia*. Dirigido a profesionales valoradores. En línea: <<http://www.femp.es/files/566-29-archivo/manualusobvd.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2006), *El papel de los registros administrativos en relación con el análisis social y económico y el desarrollo del sistema estadístico nacional*.

JACOBZONE, S. (1999), "Ageing and Care for Frail Elderly Persons: an Overview of International Perspectives". OCDE. Labour Market and Social Policy. Occasional Papers nº 38. DOI: 10.1787/313777154147.

JACOBZONE, S.; CAMBOIS, E.; CHAPLAIN, E. Y ROBINE, J.M. (1998), "The health of older persons in OECD countries: is it improving fast enough to compensate for population ageing?" OCDE. Labour Market and Social Policy. Occasional Papers nº 37. DOI:10.1787/066187831020.

KAHALE CARRILLO, D.J. (2009), *La cobertura de la situación de dependencia*. Fundación alternativas. 2009. En línea: <<http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/la-cobertura-de-la-situacion-de-dependencia>> (consulta: 15 marzo 2013).

MANTON, K.G.; CORDER, L.; STALLARD, E. (1997), "Chronic disability trends in elderly United States populations: 1982-1994". *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*. 1997. Vol. 6. :2593-2598. DOI: 10.1073/pnas.94.6.2593.

MARBÁN GALLEGU, V. (2012), "Actores sociales y desarrollo de la Ley de dependencia en España". *Revista Internacional de Sociología*. Vol.70, nº 2, Mayo-Agosto: 375-398. DOI: 10.3989/ris.2010.06.29.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (2006), *Memoria del Análisis de Impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal*. En línea: <http://www.inforesidencias.com/docs_no_pago/memoria_ley_dependencia.pdf> (consulta: 15 marzo 2013).

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011), *Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD*. Noviembre de 2011. En línea: <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf> (consulta: 15 marzo 2013).

MORÁN ALÁEZ, E. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005), *La población dependiente en España en 1999 y proyecciones a 2005 y 2015* (mímeo). Madrid. DOI: 10.4067/S0718-52862009000200001.

PALACIOS, E. y ABELLÁN, A. (2007), “Diferentes estimaciones de la discapacidad y la dependencia en España”. Madrid, *Portal Mayores, Informes*, nº 56. En línea: <<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/abellan-estimaciones-11.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

RAZAVI, Tiffani (2001), “Self-report measures: an overview of concerns and limitations of questionnaire use in occupational stress research”. Southampton, UK, University of Southampton. *Discussion Papers in Accounting and Management Science*. En línea: <<http://eprints.soton.ac.uk/35712/1/01-175.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004), *Protección social de la dependencia en España*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 44/2004. En línea: <<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/proteccion-social-de-la-dependencia-en-espana>> (consulta: 15 marzo 2013).

RODRÍGUEZ CASTEDO, A. y JIMÉNEZ LARA, A. (2010), *La atención a la dependencia y el empleo*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 159/2010. En línea: <<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/la-atencion-a-la-dependencia-y-el-empleo-potencial-de-creacion-de-empleo-y-otros-efectos-economicos-de-la-ley-de-promocion-de-la-autonomia-personal-y-atencion-a-las-personas-en-situacion-de-dependencia>> (consulta: 15 marzo 2013).

RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT, J. (2002), *Modelos de atención sociosanitaria. Una aproximación a los costes de la dependencia*. IMSERSO. En línea: <<http://ccp.ucr.ac.cr/creles/pdf/monserrat-modelos-01.pdf>> (consulta: 15 marzo 2013).

RODRÍGUEZ, G.; CASADO, D.; JIMÉNEZ, A.; MONTSERRAT, J.; MORÁN, E. y VILÁ, A. (2005), *Un modelo de gestión de la dependencia aplicable a España*. Universidad Alcalá de Henares.

SALVÀ, A.; ROJANO, X. y RIVERO, T. (2006), “Las situaciones de dependencia. Su valoración, los baremos y su aplicación”. *Documentación Administrativa*. Nº 276-277.

SEVERENS, J.L.; MULDER, J.; RJF LAHEIJ *et al.* (2000), “Precision and accuracy in measuring absence from work as a basis for calculating productivity cost in the Netherlands”. *Social Science and Medicine* 2000. Vol. 51.: 243-249. DOI: 10.1016/S0277-9536(99)00452-9.

SPECTOR, P. E. (1994), “Using Self-Report Questionnaires in OB Research: A comment on the use of a controversial method”. *Journal Of Organizational Behavior*. Vo 15, No. 5 Septiembre 1994.: 385-392. En línea: <[http://myweb.usf.edu/~jdorio/ORM/Spector,%20P.%20E.%20\(1994\)..pdf](http://myweb.usf.edu/~jdorio/ORM/Spector,%20P.%20E.%20(1994)..pdf)> (consulta: 15 marzo 2013).

VILAPLANA, C. (2010), “Estimación de la dependencia en España a partir de la EDAD 2008”. *Hacienda Pública Española*. Nº 194.: 125-175. En línea: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/194_Art5.pdf> (consulta: 15 marzo 2013).

ANEXO I

TABLA 6. ACTIVIDADES, TAREAS DEL BVD Y CORRESPONDENCIA CON LOS ÍTEMS DE LA ENCUESTA EDAD2008. CRITERIOS SEGUIDOS EN LA ESTIMACIÓN

ACTIVIDADES / TAREAS	ÍTEMS ENCUESTA	CRITERIO EMPLEADO
Abrir botellas y latas; cortar o partir la carne en trozos; usar cubiertos para llevar la comida a la boca; sujetar el recipiente de bebida; acercarse el recipiente de bebida a la boca; sorber las bebidas		
COMER Y BEBER	33.1	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación total del grupo de actividades de comer y beber
Acudir a un lugar adecuado	29.1 y 30.1	La asociación entre presentar dificultades en tareas de continencia de la micción o la defecación es muy elevada (el valor de Coeficiente Phi y V de Cramer es 0.936). Por ello, si el individuo encuestado manifiesta dificultades en cualquiera de ellas (ítems 29.1 y 30.1), se considera que no puede efectuar las tareas y se le asigna la correspondiente puntuación.
Manipular la ropa		
Adoptar y abandonar la postura adecuada		
Limpiarse		
Continencia micción	29.1	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a esta tarea
Continencia defecación	30.1	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a esta tarea
REGULACIÓN DE LA MICCIÓN/DEFECACIÓN		La puntuación total correspondiente al grupo de actividades es el sumatorio de las puntuaciones específicas de las tareas
Lavarse las manos; lavarse la cara; lavarse la parte inferior del cuerpo; lavarse la parte superior del cuerpo		
LAVARSE	27.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación total del grupo de actividades de comer y beber
Peinarse; cortarse las uñas	28.1	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a ambas tareas
Lavarse el pelo; lavarse los dientes	27.1	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a ambas tareas
OTROS CUIDADOS CORPORALES		La puntuación total correspondiente al grupo de actividades es el sumatorio de las puntuaciones específicas de las tareas
Calzarse; abrocharse botones; vestirse prendas de la parte inferior del cuerpo; vestirse prendas de la parte superior del cuerpo		
VESTIRSE	32.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación total del grupo de actividades de comer y beber
Aplicarse medidas terapéuticas recomendadas	34.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a esta tarea
Evitar riesgos dentro del domicilio	35.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a ambas tareas
Evitar riesgos fuera del domicilio		
Pedir ayuda ante una urgencia	8.1. y 40.1	Si tiene dificultad en cualquiera de las preguntas, se le asigna la puntuación correspondiente a esta tarea
Evitar riesgos dentro del domicilio; evitar riesgos fuera del domicilio; pedir ayuda ante una urgencia	35.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a las tres tareas
MANTENIMIENTO DE LA SALUD		La puntuación total correspondiente al grupo de actividades es el sumatorio de las puntuaciones específicas de las tareas
Sentarse; tumbarse; ponerse de pie; transferir mientras sentado; transferir mientras acostado		

TRANSFERENCIAS CORPORALES	18.1.	Se ha optado por no considerar para la valoración de la actividad el ítem 19.1 dificultad para mantener el cuerpo en la misma posición, toda vez que no implica transferencia. Si el encuestado tiene dificultad, se le asigna la puntuación total correspondiente al grupo de actividades de transferencias corporales
Realizar desplaza. vinculados al autocuidado; realizar desplaza. no vinculados al autocuidado; acceder a todos los elementos comunes de las habitaciones; acceder a todas las estancias comunes de la vivienda habitual		
DESPLAZARSE DENTRO DEL HOGAR	20.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación total correspondiente al grupo de actividades de desplazamiento dentro del hogar
Acceder al exterior del edificio; desplazarse alrededor del edificio; realizar desplazamientos cercanos	21.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a las tres tareas
Realizar desplazamientos lejanos	22.1.	A los individuos con edad superior a los 18 años se les asigna un 50% de la puntuación específica de las dos tareas a cada ítem de la encuesta. En el caso de los individuos con edad inferior, dado que tan sólo pueden viajar como pasajeros, se les asigna el 100% de ambas puntuaciones en el ítem 22.1
Utilizar medios de transporte		
DESPLAZARSE FUERA DEL HOGAR		La puntuación total correspondiente al grupo de actividades es el sumatorio de las puntuaciones específicas de las tareas
Preparar comidas	37.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a esta tarea
Hacer la compra	36.1	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a esta tarea
Limpiar y cuidar de la vivienda; lavar y cuidar la ropa	38.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a ambas tareas
TAREAS DOMÉSTICAS		La puntuación total correspondiente al grupo de actividades es el sumatorio de las puntuaciones específicas de las tareas
Actividades de autocuidado; actividades de movilidad; tareas domésticas	15.1.,44.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a ambas tareas
Relaciones interpersonales	39.1, 40.1, 41.1, 42.1, 43.1, 44.1	A los individuos que responden afirmativamente a cada una de las preguntas, se le asigna un 20% de la puntuación concreta correspondiente
Gestión del dinero	44.1.	Si tiene dificultad, se le asigna la puntuación correspondiente a ambas tareas
Uso de servicios a disposición del público		
TOMAR DECISIONES		La puntuación total correspondiente al grupo de actividades es el sumatorio de las puntuaciones específicas de las tareas

Fuente: Elaboración propia

TABLA 7. TAREAS CONSIDERADAS PARA LA ESTIMACIÓN DE DI/EM. ÍTEMS DE LA ENCUESTA EDAD2008

Bloque	Tareas/actividades	Ponderación
Afectaciones en su capacidad perceptivo	1.1 Es ciego/a o sólo distingue luz y oscuridad	2 (o 3, si existe enfermedad mental)
	5.1 Es sordo/a total	
	3.1 Dificultad importante para ver la cara de alguien al otro lado de la calle (4 metros) aunque lleve gafas o lentillas	1 (o 2, si existe enfermedad mental)
	2.1 Dificultad importante para ver la letra de un periódico aunque lleve gafas o lentillas	0.5 (o 1, si existe enfermedad mental)
	4.1 Alguna otra dificultad importante de visión aunque lleve gafas o lentillas (diferenciación de colores, visión nocturna, etc.).	
	6.1 Dificultad importante para oír una alarma, una sirena u otros sonidos fuertes sin audífono u otro tipo de ayuda técnica externa	
	7.1 Dificultad importante para oír lo que se dice en una conversación con varias personas sin audífono u otro tipo de ayuda técnica externa	
Dificultad de comunicación	8.1 Hablar de manera comprensible o decir frases con sentido sin ayudas técnicas externas	1 (o 2, si existe enfermedad mental)
	9.1 Dificultad importante para comprender el significado de lo que le dicen otras personas sin ayudas personales	
	10.1 Dificultad importante para comprender un texto escrito o expresarse a través del mismo	
	12.1 Dificultad importante para mantener una conversación a través del lenguaje hablado, escrito y otro tipo de lenguaje	
	11.1 Dificultad importante para comprender gestos, símbolos, dibujos, sonidos y expresar a través de ellos	2 (o 3, si existe enfermedad mental)
Aprendizaje y aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas	14.1 Debido a un problema mental, dificultad importante para prestar atención con la mirada o mantener la atención con el oído	2 (o 3, si existe enfermedad mental)
	15.1 Debido a un problema mental, dificultad importante para aprender a hacer cosas sencillas como copiar, leer, escribir, sumar o restar, o aprender a manejar utensilios de uso cotidiano	
	16.1 Debido a un problema mental, dificultad importante para llevar a cabo tareas sencillas sin ayudas y sin supervisión	
	17.1 Debido a un problema mental, dificultad importante para llevar a cabo tareas complejas sin ayudas y sin supervisión	

Fuente: Elaboración propia.

Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza

Rafael Merinero Rodríguez

Universidad Pablo de Olavide

rmerrod@upo.es

María Ángeles Huete García

Universidad Pablo de Olavide

mahueghar@upo.es

Rocío Muñoz Moreno

Universidad Pablo de Olavide

rmunmor@upo.es

Recibido: 2 de octubre de 2012

Aceptado: 30 de julio de 2013

Resumen

Desde mediados de la década de los noventa se vienen desarrollando en España actuaciones de regeneración urbana en el marco de las iniciativas impulsadas por la Unión Europea. En este contexto, desde el año 2007, a través de la iniciativa URBANA (2007-2013), se están implementando diversos programas de regeneración urbana para pequeñas y grandes ciudades españolas. Hasta ahora, los trabajos de investigación sobre esta política pública se han centrado en estudios de caso a partir de los elementos fundamentales que inspiran los referidos programas comunitarios, no existiendo, por tanto, ningún trabajo desarrollado en términos extensivos que incorpore un estudio comparado. Este es, precisamente, el objetivo de este trabajo: a partir de un modelo de análisis multidimensional, que persigue recoger los caracteres fundamentales desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, realizar un estudio de las políticas locales de regeneración urbana desarrolladas en España en el marco del nuevo programa URBANA (2007-2013), de aplicación de fondos europeos para esta materia.

Palabras clave

Nueva gobernanza, área de políticas públicas, regeneración urbana.

Urban Regeneration Policies in Spain. The Substantive and Procedural Dimension. From Policies Content to Governance

Abstract

From the mid 1990s a number of EU initiatives have enabled the implementation of urban regeneration programmes in Spain. In this context, in the framework of URBANA (2007-2013) several programmes targeted at small and medium sized cities have been implemented since 2007. To date, research on these public policies has focused on the analyses of case studies and, more precisely, on various specific factors common to these European programmes. Therefore no comprehensive analysis carried out from a comparative perspective has been set forth thus far. This is precisely the target of the present work: to conduct the analysis of local policies for urban regeneration carried out in Spain, from the basis of a multidimensional analytical model – which computes the main features with regard to public policies – and within the framework of the new European budget in this field.

Keywords

New governance, public policy area, urban regeneration.

INTRODUCCIÓN. LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA. CARACTERÍSTICAS Y PECULIARIDADES. HACIA UN MODELO BASADO EN LA INTEGRALIDAD

El crecimiento de las ciudades es uno de los hechos más relevantes de las sociedades contemporáneas. Esta circunstancia provoca que los municipios tengan como gran reto afrontar la solución de la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades actuales y atender de manera prioritaria a las necesidades que surgen como consecuencia de esta realidad demográfica y, por extensión, a las necesidades de sostenibilidad urbana que de ello se derivan; sobre todo teniendo en cuenta que las ciudades se han convertido en los motores del crecimiento económico y social a nivel mundial (Florida, 2009). Por lo tanto, uno de los grandes retos de las sociedades contemporáneas, para conseguir la cohesión social, la calidad de vida y la generación de empleo, está en promover el desarrollo urbano.

En este contexto, y desde diferentes esferas institucionales (Comisión Europea, 2000; 2006) y académicas (Sassen, 1999 y 2009; De Gregorio, 2010), se ha venido poniendo de manifiesto que, para cumplir con este reto del desarrollo urbano, una de las líneas instrumentales más importantes la constituyen las intervenciones en barrios y zonas de la ciudad en crisis, ya que las diferencias socioeconómicas, y por tanto los problemas sociales a los que se enfrentan las ciudades, tienen una evidencia socioespacial que se traduce en diferencias significativas entre los barrios.

Dichas iniciativas, se conocen como políticas de regeneración urbana y, de forma general, se definen como aquellas actuaciones destinadas a la recuperación de la actividad económica, la integración social y el medio físico y ambiental de un territorio. De esta forma, la regeneración urbana se refiere a la gestión y planificación de áreas urbanas ya existentes, más que a la planificación y desarrollo de áreas urbanas nuevas (Couch y Fraser, 2003; Nel-lo, 2010, Roberts y Sykes, 2000, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 2010).

Desde finales de los 90, la UE desarrolla una estrategia común para el desarrollo de una política urbana europea¹, que se pone de manifiesto en varios documentos entre los que destaca, en 2007, la Carta de Leipzig, donde se refleja el concepto de “desarrollo urbano integrado”, que incorpora las siguientes dimensiones: medioambiental (movilidad, eficiencia energética, gestión de residuos), social (identidad, cohesión, inclusión), económica (atractivo, inversiones, empleo e innovación) y política (servicios, calidad institucional, participación ciudadana, gobernanza y cooperación público privada) (González, 2011). En definitiva, la forma en que se plantea el desarrollo de una política urbana europea, pasa por implementar actuaciones de carácter integral, en su dimensión sustantiva, que incorporen elementos que atiendan a varias áreas de política pública al mismo tiempo². Además, se incorpora en ellas una dimensión procedimental, denominada por ellos como “compromiso estratégico”, en relación con directrices relacionadas con la forma en que estas políticas se gestionan en el interior de la administración. De forma concreta, por una parte, por la propia naturaleza de las iniciativas, su carácter integrado, se establece la necesidad de llegar a acuerdos con los actores implicados en las iniciativas. Por otra parte, se considera necesario incorporar en su gestión mecanismos de eficacia y eficiencia.

En definitiva, desde la importancia que adquieren las políticas de regeneración urbana en las agendas de desarrollo de las ciudades, es necesario poner de manifiesto que las principales características que aquellas adoptan tienen que ver con un modelo de desarrollo urbano integral en el que se sustentan, caracterizado por tres principios fundamentales (Zamora y Merinero, 2012; de Gregorio, 2010):

- El *enfoque integrado* del desarrollo urbano tiene que ver con tratar la definición y la solución de los problemas teniendo en cuenta de forma conjunta sus dimensiones económicas, culturales, sociales, medioambientales y físicas. Ello supone disponer, en primer lugar, de una visión de conjunto de las cuestiones urbanas sobre las que se pretende intervenir; y después, por la adopción de una perspectiva integral para adoptar las soluciones.

- *La articulación de redes de actores e intragubernamental*. Así, para la delimitación y caracterización de los problemas, la elaboración de programas y la implementación de las actuaciones no se trata de otra cosa que la ya citada gobernanza territorial³, es decir, la capacidad de definir e implementar las actuaciones a partir de la colaboración y la cooperación de los diferentes actores públicos y privados que pueden sentirse afectados por los problemas o por las previsibles soluciones. Esta gestión de redes de actores implica la denominada coordinación horizontal (o de los diferentes departamentos de un gobierno), la cooperación vertical (o multinivel entre diferentes tipos

¹ Sobre el desarrollo de una política urbana común (*Acquis Urbain*) y su influencia en la forma que adoptan las políticas públicas de regeneración puede consultarse Atkinson y Rossignolo (2009).

² Tal como señala un documento del Consejo de Europa (2009): “Urban policy affects the community as a whole and individuals in many aspects of their private lives. It is a major public act of intervention and direction and therefore be the constant, regular renewed cooperation between elected representatives and the public. It is part of democratic institutional heritage of towns and cities”.

³ A este respecto, puede consultarse Davoudi, Evans, Governa y Santangelo (2008), donde, a partir de la literatura al respecto, se realiza una definición operativa del concepto, en el que se incluyen las dimensiones de la gobernanza consideradas para este artículo.

de gobierno) y la colaboración de los actores públicos con los privados a través de la cooperación con agentes de la sociedad civil como son empresas o grupos organizados sin ánimo de lucro y la participación ciudadana. Pero además, se hace necesario la aplicación de fórmula de nueva gestión pública que garantice la correcta implicación e incorporación de las diferentes áreas del gobierno que impulsan los programas de regeneración urbana.

- Y el *equilibrio intraurbano*, es decir, la importancia que cobra el hecho de que los diferentes barrios y zonas de la ciudad no presenten estándares de desarrollo socioeconómico y calidad de vida muy diferenciados, pues estas diferencias suelen traducirse en desequilibrios encadenados que pueden llevar a la desestabilización general de la vida en las ciudades. Para que el desarrollo urbano sea equilibrado y beneficie a la ciudad en su conjunto es pues necesario prestar especial atención a estos barrios degradados con el objetivo de reducir las desigualdades e impulsar procesos de cohesión socio-espacial (Borja, 1998; 2003).

Parece evidente pues, que la nueva forma de abordar la intervención en el espacio urbano no se limite a la transformación del espacio físico de la misma, sino que en ello se incluya lo que podríamos denominar, una dimensión social, económica y cultural (Bianchini, 1993). Por ello, en la búsqueda de progreso económico en las ciudades, los proyectos de regeneración urbana tienen como objetivo la búsqueda de una mayor calidad de vida para los individuos de las zonas que los habitan. Ahora bien, la nueva forma de abordar los problemas de los barrios degradados o en crisis no sólo tiene que ver con el contenido de las actuaciones, sino también con la forma en que dichas iniciativas se gestionan, especialmente en relación con el establecimiento de redes de colaboración entre actores públicos y sociedad civil o, dicho de otra forma, el desarrollo de mecanismos de nueva gobernanza local. Es por ello que, el estudio de dichos mecanismos tome especial relevancia en el contexto del análisis de este tipo de políticas, tal como apuntan aportaciones como la realizada por Davies (2002) para el caso de Reino Unido, Rhodes (1997), quien incluso afirma que una de las características definitorias de las políticas de regeneración urbana es la existencia de una red de interdependencia entre los actores públicos y privados; o Paddison (1993), quien apunta la necesidad de superar el concepto de “city marketing” para llegar al de desarrollo urbano integral, pues en ellas se dan dos características: por un lado, la forma de promocionar la política y, por otro, el tipo de alianzas que se forman con los actores que la pueden garantizar.

Hasta el momento, el análisis de las iniciativas de regeneración urbana, tanto en España como en otros países, se ha centrado fundamentalmente en el análisis de su dimensión sustantiva, esto es, el contenido de las iniciativas en atención al tipo de objetivos que se promueven en el municipio (desarrollo económico, mejora de las infraestructuras o fomento de la integración social de sus ciudadanos). Además, dichos análisis se han destinado fundamentalmente al análisis de casos específicos, es decir, al análisis de iniciativas de regeneración adscritas a ciudades o zonas específicas de ciudades concretas.

Sin embargo, son pocos los análisis destinados al estudio de lo que podríamos denominar la dimensión procedimental de estas iniciativas, o dicho de otra forma, la manera en que éstas se gestionan desde las administraciones locales⁴. Menos aun han sido los análisis destinados al estudio de ambas dimensiones y, aún más escasos los intentos de analizar de forma extensiva las iniciativas de regeneración urbana más allá de estudios de casos concretos.

Este trabajo aborda el análisis de ambas dimensiones, tomando como referencia las iniciativas de regeneración urbana desarrolladas en España en el marco de la iniciativa europea URBANA (2007-2013) y tiene la finalidad de aportar un modelo de análisis multidimensional para dar cuenta de la nueva complejidad que caracteriza a las políticas públicas de regeneración urbana. Además, por primera vez, se hace un análisis extensivo de casos, ya que se aborda el estudio de las políticas de regeneración urbana en un número importante de ciudades españolas. Tal como se ha señalado, dicho modelo de análisis se aplica a las ciudades españolas que han puesto en marcha proyectos de regeneración urbana en el marco de la convocatoria URBANA y de Proyectos integrales de desarrollo local y urbano, realizada por los Ministerios de Economía y de Política Territorial del Gobierno de España, en aplicación de medidas a financiar con los Fondos Estructurales para el marco 2007-2013⁵. Esta iniciativa surge con el fin

4 A este respecto destaca el trabajo de González (2011), en el que se analiza de forma comparada para dos ciudades (Santiago de Compostela y Konstanz) el desarrollo de dos dimensiones: el contenido de las políticas y el proceso de las políticas. O bien, el trabajo realizado por Blanco, Bonet y Wallicer (2011) para las ciudades de Madrid y Barcelona.

5 Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999,

Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dispone que este Fondo estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, con la finalidad de reducir las disparidades en cuanto al nivel de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas,

Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de Julio, del Fondo Social Europeo (FSE).

Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo de 11 de Julio, del Fondo de Cohesión (medioambiente e infraestructuras de transporte).

Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de Julio sobre la agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT)
Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, y sus posteriores modificaciones que fijan las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, así como del Reglamento (CE) n.º 1080/2006 anteriormente mencionado, establece la posibilidad de que un

de dar continuidad a la experiencia obtenida por el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria URBAN y los Proyectos Piloto Urbanos desde el año 1994. El objetivo es la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias.

En el marco de este trabajo, se analizan iniciativas desarrolladas en un total de 58 ciudades españolas, tomando en consideración tanto los objetivos y contenido de las mismas (lo que hemos denominado su dimensión sustantiva), como diferentes aspectos relacionados con su gestión (lo que hemos denominado la dimensión procedimental).

El artículo se estructura de la siguiente forma. La primera sección se destina a la propuesta de análisis; tanto en relación con cada una de las dimensiones, procedimental y sustantiva de forma separada, como de manera conjunta. A continuación se expone la propuesta de operacionalización de los conceptos analizados, así como las fuentes de información utilizadas. La segunda sección se destina al análisis de los datos en el mismo orden en el que se plantea al marco analítico; en primer lugar, la dimensión procedimental, a continuación la sustantiva para, al final, analizarlas de forma conjunta. La última sección se destina a las conclusiones.

1. PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA. MARCO ANALÍTICO BÁSICO, OPERACIONALIZACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Esta sección se destina a proponer un marco de análisis a partir del cual estudiar las iniciativas de regeneración urbana puestas en marcha en España en el marco de la convocatoria URBANA (2007-2013) desde la perspectiva de la integralidad, es decir, tomando en consideración tanto el contenido y objetivo de las mismas, como la forma en que se gestionan.

Atendiendo a las características definitorias de las políticas de regeneración urbana a las que se han hecho referencia en la sección anterior, podemos atender a dos dimensiones fundamentales. Por una parte, lo que podríamos denominar una dimensión sustantiva, relacionada con el contenido de las políticas: su cobertura en términos de áreas de política pública implicadas, el grado de implicación en el territorio, así como los objetivos que se persiguen para el municipio. Por otra parte, una dimensión que podríamos denominar procedimental, relacionada con la forma en que estas iniciativas se gestionan que, para el artículo que nos ocupa, nos centraremos en el establecimiento de mecanismos de colaboración entre actores de la administración local y con actores ajenos a la misma, es decir, la incorporación de mecanismos de nueva gobernanza.

1.1. La dimensión procedimental. Modelos de gestión de las iniciativas de regeneración urbana. ¿Cómo se gestionan las iniciativas de regeneración urbana en España?

Tal como se ha señalado anteriormente, una de las características definitorias de las políticas de regeneración urbana es la inclusión de mecanismos de nueva gobernanza local (Davies, 2002; Rhodes, 1997; Paddison, 1993). En este sentido, algunos esfuerzos en la literatura, por ejemplo el realizado por Marshall (2004), pone de manifiesto cómo el desarrollo de directrices de la Unión Europea en materia de políticas urbanas, se refleja en la puesta en marcha de mecanismos de nueva gobernanza, no solamente al nivel Estado Nación, sino de los actores e instituciones locales, tanto en sus patrones de funcionamiento, como en su relación entre ellos y niveles superiores de gobierno⁶. Por esta misma lógica, dado que los municipios incluidos en el análisis de este artículo desarrollan iniciativas de regeneración urbana en el marco de financiación procedente de programas URBANA, se considera relevante conocer la medida en que dichas iniciativas incluyen a su vez mecanismos de nueva gobernanza, tal como se prevé en la literatura al respecto.

En este sentido, la nueva gobernanza local, en el marco de este trabajo, se entendería como el establecimiento de nuevas pautas de interacción entre los municipios y su entorno, por las que se concede mayor protagonismo a los actores civiles en los procesos políticos y en la prestación de servicios (Blair y Stoker, 1991; Painter y Goodwin, 1995), lo que denominaremos “gobernanza externa”, así como también otras unidades de gobierno, tanto con otras unidades administrativas municipales (denominadas en el contexto de este trabajo como “gobernanza interna”), como con otras unidades de gobierno, dando lugar a lo que se ha denominado “gobernanza multinivel” (Hooghe y Marks, 2001).

Organismo Intermedio realice una o varias de las tareas de una autoridad de gestión o de certificación, debiendo registrarse formalmente por escrito los acuerdos pertinentes, resultando de aplicación a dicho organismo las disposiciones del citado Reglamento relativas a dichas autoridades (art. 12).

6 De forma concreta, Marshall (2004) hace referencia a tres modificaciones en el ámbito local, a saber: modificaciones en las formas de interacción del gobierno local con niveles de gobierno superiores; incorporación a las actuaciones de gran cantidad y diversidad de actores no gubernamentales y; surgimiento de nuevas agencias (destinadas al desarrollo de partenariados) que van más allá de la propia actuación de regeneración y que se mantienen en el paisaje institucional del municipio una vez que termina la actuación.

1.2. La dimensión sustantiva: Modelos de intervención en el territorio. ¿Qué objetivos y forma de intervención en el territorio tienen las iniciativas de regeneración urbana?

El análisis de la dimensión sustantiva o, dicho de otra forma, del contenido de las iniciativas, trata de analizar las iniciativas de regeneración urbana a partir del análisis de tres subdimensiones concretas que se detallan a continuación. En primer lugar, en referencia al grado de cobertura de las actuaciones, se considera la cobertura física del territorio. A este respecto se atiende a la medida en que las iniciativas se circunscriben a zonas específicas o a la ciudad en su conjunto. Por otra parte, el análisis de la cobertura, atendería a la medida en que las iniciativas contemplan diversidad en el tipo de iniciativas, entendiendo por diversidad a las diferentes áreas de política pública implicadas en ella. Finalmente, el análisis de la dimensión sustantiva, incluye el estudio de las actuaciones atendiendo al tipo de objetivo prioritario perseguido para el municipio, esto es, el desarrollo económico, la mejora de infraestructuras para el municipio, la integración social de sus ciudadanos⁷, o todas ellas en su conjunto, dando lugar a mayor o menor grado de cobertura política de las intervenciones.

1.3. La dimensión procedimental y la sustantiva: la gobernanza y el modelo de políticas de regeneración urbana

Si bien tradicionalmente se han analizado de forma separada las dimensiones procedimental y sustantiva de las políticas de regeneración urbana, son ya algunas las aportaciones en la literatura destinadas a analizar diversos modelos de regeneración urbana en función de los mecanismos de gobernanza puestos en marcha en el marco de estas iniciativas. Dichas aportaciones consideran los mecanismos de gobernanza como factores explicativos de la forma que adoptan finalmente las iniciativas de regeneración urbana. A este respecto, Pierre (1999) sostiene que diferentes formas institucionales de gobernanza sustentadas en distintos sistemas de valores, normas, creencias y prácticas producen distintas elecciones de política pública así como sus resultados. De forma concreta, en relación con el análisis de políticas de regeneración urbana, artículos como el realizado por Parés, Bonet-Martí y Martí-Costa (2011) así como el trabajo de Blanco (2009) y Brendan y Shine (2001), encuentran una relación entre los mecanismos de gobernanza y el grado de cobertura política de las iniciativas, afirmando que modelos más participativos tienden a ser a su vez aquellos desarrollados en políticas de regeneración con un carácter más amplio y una mayor orientación hacia el desarrollo social y comunitario del municipio. Por su parte, Jones y Evans (2006), plantean tres modelos de políticas de regeneración asociadas a tres modelos de gobernanza a lo largo del tiempo, encontrando modelos más pluralistas en lo que a la implicación de actores se refiere asociados a políticas más diversas en cuanto al tipo de actuaciones a desarrollar.

Este artículo plantea por el contrario que, en el marco de las propuestas teóricas sobre los dominios de políticas públicas, el carácter de las iniciativas de regeneración, tanto en su cobertura como en la naturaleza de los objetivos perseguidos para el municipio, configura un contexto o estructura de oportunidad que propicia la cantidad y tipo de actores implicados en la misma. En la lógica de las teorías sobre arenas de política local, que si bien tal como señala la propuesta de Lowi (1964) diferentes políticas (*policies*) dan lugar a diferentes dinámicas políticas (*politics*), Scharpf (1997) señala que las primeras fijan además qué “constelaciones de actores” intervienen en ellas, esto es, *los actores que realmente se encuentran implicados en la interacción en el seno de una política, sus capacidades, percepciones y evaluaciones que éstos hacen sobre los beneficios a obtener de la misma, y la medida en que sus expectativas sobre sus beneficios son compatibles o incompatibles con otros* (Scharpf, 1997:44). Así, aquel conjunto de actores y sus pautas específicas de interacción, relacionadas con una *policy* concreta, conformará lo que suele denominarse una “arena de políticas” o “dominio político” (*policy domains*) (Burstein, 1991; Knoke, 1990). Ello, en definitiva, conformará una institución política específica (*policy institution*), en el sentido de que cada “arena de políticas” o “dominio político” contiene una serie de reglas y normas, formales o informales, que determinan criterios de inclusión/exclusión para los actores y el curso de la toma de decisiones en el seno de la misma (Ostrom, 1986; Scharpf, 1997).

En este sentido, en la línea de las propuestas teóricas, se plantea que, en función del grado de cobertura de las actuaciones, así como del tipo de objetivo prioritario perseguido para el municipio, las iniciativas de regeneración urbana constituyen un contexto o estructura de oportunidades propicia para la participación de más o menos actores, así como el carácter de los mismos. De forma concreta, se plantea que actuaciones más orientadas a la búsqueda de desarrollo económico en el municipio, se caracterizarán por el establecimiento de mecanismos de gobernanza con mayor participación de actores económicos del municipio, por ser estos quien con sus intereses y recursos podrían garantizarlos. Por el contrario, actuaciones destinadas a la promoción del bienestar social, contrarían con mayor participación de entidades ciudadanas de carácter cívico, por ser estas las más implicadas en este tipo de objetivos y las que mayores recursos tendrían para la participación en este tipo de políticas. Finalmente, se considera que a medida que las iniciativas alcancen una mayor cobertura política y territorial necesitarán

⁷ Sobre exclusión social e iniciativas de regeneración urbana, puede consultarse la amplia producción de Atkinson (1999).

de la colaboración o acuerdos con mayor número y diversidad de actores en el municipio, dando lugar a mayores niveles de nueva gobernanza en el municipio.

A continuación se presentan las dimensiones procedimental y sustantiva, así como la forma en que se han medido de cara a su posterior análisis:

TABLA 1. MODELO DE POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA. 5 PERSIGUEN EL DESARROLLO ECONÓMICO EN QUE LAS DIMENSIONES SE EGREGI MEDIDA EN QUE LAS ACTUACIONES PERSIGUEN EL DESARROLLO ECONÓMICO

CONCEPTO	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	ÍTEM
MODELO POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA	PROCEDIMENTAL	Gobernanza interna	Áreas municipales con las que se ha coordinado para la ejecución del proyecto
		Gobernanza externa	Entidades de la sociedad civil con las que se ha coordinado para la ejecución del proyecto
		Gobernanza multinivel	Niveles de gobierno con los que se ha coordinado para la ejecución del proyecto
	SUSTANTIVA	Cobertura territorial	Beneficio solo para la zona objeto de intervención vs. la ciudad en su conjunto
		Cobertura política	Áreas posibles de intervención/Áreas que se desarrollan
		Objetivos que promueve	Importancia/prioridad del objetivo según área de política pública

Fuente: elaboración propia.

1.4. Fuentes de información utilizadas

Para la obtención de la información necesaria para la realización de los análisis, se ha recurrido a fuentes primarias, a través de la administración de un cuestionario entre técnicos municipales implicados en la gestión y ejecución de las iniciativas de regeneración urbana. De dicha herramienta se adjunta ficha técnica a continuación:

TABLA 2. FICHA TÉCNICA DEL CUESTIONARIO

	Municipios mayores de 50.000 habitantes	Municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes
N	46	56
n	34	24
Tasa de respuesta	73,9%	42,9%
Error	0,0868	0,1526
Nivel de confianza	91,32%	84,74%
Periodo de desarrollo del trabajo de campo	Dic 2010 -nov 2011	Dic 2010 -nov 2011

Fuente: elaboración propia.

El siguiente apartado se destina a mostrar los resultados obtenidos una vez realizados los análisis pertinentes de las dimensiones descritas anteriormente. Para ello se han utilizado comparaciones de medias, tablas de contingencia, cruces entre variables y análisis factorial.

2. LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA EN EL MARCO DE LA INICIATIVA URBANA 2007-2013. RESULTADOS EMPÍRICOS

Esta sección se destina al análisis de la información obtenida de la administración de la encuesta entre los técnicos municipales implicados en la gestión e implementación de iniciativas de regeneración urbana en España, desarrolladas bajo la iniciativa europea URBANA, en la convocatoria 2007-2013. Para ello, en primer lugar se analizan las principales características relacionadas con la forma en que se gestionan los programas, concretamente, en atención al establecimiento de mecanismos de gobernanza. En segundo lugar, se analiza el contenido de las iniciativas, atendiendo de forma concreta a su grado de cobertura política y territorial, así como los objetivos que se promueven para el municipio con la puesta en marcha de estos programas. Finalmente se hace un análisis conjunto de ambas dimensiones.

2.1. Dimensión procedimental de las iniciativas de regeneración urbana en España

A continuación se muestran los resultados del análisis de estrategias de nueva gobernanza local, a través del establecimiento de redes de colaboración entre las unidades administrativas del ayuntamiento (gobernanza inter-

na), con otros niveles de gobierno (gobernanza multinivel) o con actores de la sociedad civil local, como empresas y entidades ciudadanas (gobernanza externa).

2.1.1. Desarrollo de mecanismos de gobernanza interna

En relación con la primera de las dimensiones de la nueva gobernanza, en general, el grado de colaboración entre áreas del ayuntamiento dentro de las iniciativas de regeneración es de un nivel que podríamos denominar medio/bajo. Sin embargo, si analizamos dicha colaboración atendiendo a cada una de las áreas del ayuntamiento implicadas, observamos una mayor implicación del área de urbanismo, tal como cabría esperar de este tipo de intervenciones, muy ligadas a transformaciones del carácter físico del municipio. Ello mismo se pone de manifiesto en estudios como el desarrollado por González (2011), quien apunta este aspecto como una característica propia de los municipios españoles, frente a otros casos en Europa. En segundo lugar, lo serían las áreas de economía y medio ambiente, siendo las menos implicadas en los procesos de colaboración áreas como vivienda y deporte.

TABLA 3. COLABORACIÓN ENTRE ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO

Áreas municipales	Media	Desviación típica
Urbanismo	63,66	34,02686
Economía	47,32	37,52933
Medio Ambiente	47,32	37,83263
Empleo	40,28	41,19542
Bienestar Social	37,46	37,78580
Cultura	25,07	35,73207
Turismo	12,95	27,69189
Deporte	9,57	26,58875
Vivienda	8,73	26,34548
Media total	32,48	-

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

Ahora bien, cabría plantearse si dichas redes de colaboración varían en función del área o delegación municipal responsable principal de las iniciativas, entendiendo, en la lógica de las teorías sobre arenas de política local, que diferentes políticas (*policies*) darían lugar a diferentes dinámicas políticas (*politics*).

En este sentido, los análisis han puesto de manifiesto que dichas redes de colaboración apenas varían si consideramos separadamente el área responsable de la intervención. Tal como se pone de manifiesto en la siguiente tabla, las redes de relación con otras áreas municipales se establecen de forma similar, con independencia de quien sea el área responsable de la iniciativa.

TABLA 4. COORDINACIÓN ENTRE ÁREAS ATENDIENDO AL ÁREA RESPONSABLE DE LA INICIATIVA

OFICINA O ÁREA RESPONSABLE	Área con la que existe mayor coordinación	Indicador (media 0_100)
Oficina creada expresamente	Empleo	61,25
	Urbanismo	52,50
	Economía	52,50
Urbanismo	Economía	30
	Medio Ambiente	30
	Empleo	16,67
	Bienestar Social	16,67
Economía	Urbanismo	55
	Empleo	55
	Medio Ambiente	50
Empleo	Medio Ambiente	80
	Urbanismo	65
	Economía	50
	Bienestar Social	50

Medio Ambiente y sostenibilidad	Urbanismo	80
	Empleo	60
	Economía	50
Bienestar social	Urbanismo	60
	Economía	20
	Medio Ambiente	20
	Cultura	20
Otra área del Ayuntamiento	Urbanismo	67,05
	Medio Ambiente	54,12
	Economía	54,12
Otro tipo de unidad organizativa	Urbanismo	58,46
	Economía	47,69
	Bienestar Social	38,46

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

2.1.2. Desarrollo de mecanismos de Gobernanza multinivel

En atención al establecimiento de mecanismos de gobernanza entre diferentes niveles de gobierno, se pone en evidencia una colaboración especialmente alta con administraciones situadas en niveles superiores, especialmente el nivel autonómico y central y, en menor medida con la Diputación Provincial y otros municipios. Es importante señalar que la baja colaboración entre municipios y Diputación provincial posiblemente se deba al tamaño de los municipios incluidos en la muestra, todos ellos mayores de 20.000 habitantes, los cuales son precisamente los menos proclives a la colaboración con esta unidad de gobierno, tal como se establece en la Ley de Bases de Régimen local que regula las relaciones entre unidades de gobierno en el caso español.

Ahora bien, con independencia de los casos analizados, este resultado se pone de manifiesto en otros estudios, por ejemplo, en el trabajo de Kears y Turok (2000) o Davies (2002) para el caso de Reino Unido se evidencia una relación de superioridad entre el gobierno central y el resto de unidades de gobierno. Tal como señalan estos autores, por una parte, el gobierno central sigue teniendo más poder y lo que hace es redistribuir responsabilidades entre el resto de actores. Por otra parte, desde el punto de vista de los actores locales, el establecimiento de mecanismos de gobernanza se darían como resultado de un principio de competitividad que establecería el gobierno central, al objeto de poder acceder a los recursos con los que desarrollar iniciativas de regeneración urbana. En este sentido, el establecimiento de mecanismos de gobernanza en el seno de las administraciones locales sería más bien una cuestión de forma que un resultado real.

Ello mismo podría estar sucediendo en el caso español, más aún si analizados los patrones de gobernanza entre administraciones en relación a la naturaleza de la misma, fundamentalmente de carácter financiero, por lo que la relación de colaboración se daría más bien a partir de un principio de dependencia financiera.

TABLA 5. COLABORACIÓN CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO

	Mínimo	Máximo	Media	Desviación típica
Otros Municipios	,00	66,67	3,80	12,09578
Diputación Provincial	,00	83,33	2,85	12,99431
Gobierno Autonómico	,00	100,00	10,71	24,08314
Gobierno Europeo	,00	100,00	12,85	26,49270
Gobierno Central	,00	100,00	28,80	37,31330
I.S. Gobernanza Multinivel	,00	56,67	11,80	13,28113

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

2.1.3. Desarrollo de mecanismos de gobernanza externa

En atención con la colaboración con actores de la sociedad civil local, se ha puesto de manifiesto que los mayores niveles de gobernanza se dan con las entidades ciudadanas y en menor medida con empresas. Estos resultados muestran un carácter cívico de la gobernanza en las políticas de regeneración urbana analizadas, frente a un

carácter más empresarial, como cabría esperar en el marco de estas iniciativas, dado su carácter tradicionalmente orientado a la búsqueda del desarrollo económico del municipio, de acuerdo con las teorías relacionadas con las coaliciones de gobernanza (Castells, 1986; Logan y Molotch, 1987; Stone, 1989).

TABLA 6. GOBERNANZA EXTERNA. INTENSIDAD

	Mínimo	Máximo	Media	Desviación típica
Entidades con ánimo de lucro (empresas)	,00	100,00	14,52	26,14856
Entidades sin ánimo de lucro (asociaciones)	,00	100,00	31,90	30,39499

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

En definitiva, de los análisis de la dimensión procedimental se desprende el establecimiento de mecanismos de coordinación especialmente en el ámbito local, ya sea entre áreas municipales o con actores de la sociedad local, siendo menor entre administraciones, especialmente con otros municipios y Diputación provincial.

TABLA 7. MECANISMOS DE GOBERNANZA. INTENSIDAD: INDICADORES SINTÉTICOS

Índices sintéticos de intensidad de gobernanza	
Gobernanza interna	32,48
Gobernanza multinivel	11,81
Gobernanza externa	23,21
Gobernanza total	22,63

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

2.2. Dimensión sustantiva de las iniciativas de regeneración urbana en España

El análisis del contenido de las iniciativas trata de analizar las actuaciones de regeneración urbana a partir del análisis de tres subdimensiones concretas, como son, cobertura territorial y política y el objetivo perseguido para el municipio.

En atención al grado de cobertura de las actuaciones. Atendiendo a la cobertura física del territorio, los análisis ponen de manifiesto que la mayoría de ellas se circunscriben a un término medio, esto es, a actuaciones que van más allá de una zona específica, pero que no abarcan a la ciudad en su conjunto. A la luz de los resultados, podría afirmarse que las iniciativas de regeneración urbana no se estarían circunscribiendo al conjunto de la ciudad, considerada como un todo, sino que más bien constituirían enfoques fragmentados y parciales, a excepción de una pequeña parte, el 12,89% del total de la muestra, cuyas actuaciones afectarían a la ciudad en su conjunto.

TABLA 8. COBERTURA TERRITORIAL DE LAS ACTUACIONES

COBERTURA TERRITORIAL DE LAS ACTUACIONES	PORCENTAJE DE RESPUESTAS
Solamente una zona concreta (1)	10,06
2	5,67
3	4,82
4	5,95
5	21,95
6	23,23
7	3,26
8	3,12
9	9,07
La ciudad en su conjunto (10)	12,89
Media (0_10)	5,25

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_10.

En atención a la cobertura política, esto es, la medida en que las iniciativas desarrolladas atienden a varias áreas de política pública, las actuaciones tienen un índice de cobertura política de 31,47, en una escala 0_100. Ello

supone un índice de cobertura política medio-bajo. Ello muestra por tanto que, si bien es un principio planteado en el marco de las iniciativas desarrolladas en el contexto de la iniciativa URBANA (2007-2013), aún no existe una amplia cobertura en cuanto a la diversidad de áreas de política pública implicadas en las mismas.

TABLA 9. COBERTURA POLÍTICA DE LAS ACTUACIONES

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Media cobertura política	13,39	67,86	31,02	11,55026

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

Finalmente, el análisis de la dimensión sustantiva, incluye el estudio de las actuaciones en atención al tipo de objetivo perseguido para el municipio. Para ello se consultó sobre una amplia diversidad de actuaciones que, tras el análisis factorial realizado, se redujeron a los indicadores sintéticos con los que finalmente se trabaja.

Tal como se pone de manifiesto en la siguiente tabla, los municipios que desarrollan iniciativas de regeneración urbana en España, tienen como objetivo principal el incremento de la oferta de equipamientos y servicios en el municipio, seguido de la creación de empleo y nuevos nichos económicos, fomento de la sociedad de la información y, finalmente, el fomento de la cohesión social y la accesibilidad.

TABLA 10. OBJETIVO PERSEGUIDO PARA EL MUNICIPIO

Objetivo perseguido por la iniciativa		Media	Alfa de Cronbach
Fomento de la sociedad de la información y nuevas tecnologías	Fomento de la sociedad de la información	57,14	0,083
Búsqueda de nuevas fuentes de desarrollo económico en el municipio (nuevas áreas de producción ligadas al i+d+i)			
Mejoras en la movilidad (peatonalización de calles)	Creación de empleo y nuevos nichos económicos	75,71	0,732
Creación de empleo en el municipio			
Búsqueda de otras fuentes de desarrollo económico en el municipio (nuevos nichos económicos)			
Media agregada de actuaciones destinadas a la promoción económica		66,42	
Mejoras en la accesibilidad a equipamientos, servicios públicos o viviendas	Cohesión social y accesibilidad	64,78	0,635
Fomentar la identidad del municipio (sentimiento de pertenencia)			
Fomentar la identidad del barrio	Aumento de equipamientos y servicios	83,57	0,718
Aumento de la oferta en equipamientos públicos al servicio de la ciudadanía			
Aumento de la oferta de servicios públicos al servicio de la ciudadanía			
Media agregada de actuaciones destinadas a la promoción del bienestar social		74,18	

Fuente: elaboración propia. Indicadores sintéticos elaborados a partir de análisis factorial. Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

En definitiva, del análisis del tipo de objetivos perseguidos para el municipio, se desprende que, tal como se vienen señalando en la literatura al respecto (Bianchini, 1993; Borja, 1998; Zamora y Merinero, 2012), las iniciativas de regeneración urbana ya no solamente se circunscriben a la búsqueda de la promoción económica del municipio, sino que en ellas se busca además la consecución de otros objetivos, como es la búsqueda de bienestar, bien a través de la mejora de equipamientos y servicios públicos, o bien a través de actuaciones destinadas a la integración social de la ciudadanía.

2.3. Cruce de las dos dimensiones: la dimensión procedimental en función de la dimensión sustantiva

Tal como se planteaba al inicio, este artículo plantea el análisis de la relación entre la dimensión procedimental y sustantiva o, dicho de otra forma, el desarrollo de mecanismos de gobernanza y su relación con la forma que adoptan las políticas de regeneración urbana. En este sentido, en primer lugar, la dimensión sustantiva se ha analizado en atención a su cobertura, tanto desde el punto de vista territorial (su grado de implicación en el territorio), como desde el punto de vista político (al grado de implicación de áreas de política pública en su desarrollo).

Tal como se pone de manifiesto en los análisis, no existe relación entre la cobertura territorial y el desarrollo de mecanismos de gobernanza, con independencia de con quien se desarrollen. Es decir, el grado de implicación en el territorio, solamente una zona frente a la ciudad en su conjunto, no implicaría el desarrollo de mas o menos mecanismos de colaboración con actores ajenos a la administración local, ya sean de carácter público o privado.

Ahora bien, tal como se pondría en evidencia tanto en las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo, como en la literatura al respecto (Parés, Bonet-Martí y Martí-Costa, 2011; Blanco, 2009, Brendan y Shine, 2001; Jones y Evans, 2006), la existencia de una mayor pluralidad de áreas de política local estaría en relación con una mayor importancia de mecanismos de gobernanza, de forma concreta, con actores de la sociedad local. Es decir, a medida que se implicase un mayor número de áreas de política local para el desarrollo de la iniciativa de regeneración urbana, se requeriría de la implicación y acuerdos con mayor número y diversidad de actores de la sociedad local, así como otros niveles de gobierno, con los que sería necesaria la colaboración para el desarrollo de esta política local. Ello además se pone en evidencia en otros documentos, por ejemplo, del Consejo de Europa (2009), en el cual se afirma que en este tipo de políticas urbanas, dado que afectan a la comunidad en su conjunto, requieren de una constante cooperación entre los actores públicos y la sociedad.

TABLA 11. COBERTURA TERRITORIAL Y POLÍTICA EN FUNCIÓN DEL TIPO DE GOBERNANZA

		Media Gobernanza	Gobernanza Interna	Gobernanza Externa	Gobernanza Multinivel
Cobertura territorial	Correlación de Pearson	,077	,039	,005	,150
	Sig. (bilateral)	,530	,755	,971	,223
	N	,342(**)			
Cobertura política	Correlación de Pearson	,005	,133	,389(**)	,265(*)
	Sig. (bilateral)		,295	,001	,032
	N				

Fuente: elaboración propia.

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* . La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Por su parte, en relación con el desarrollo de mecanismos de gobernanza en función del área de política local, analizado a través de los objetivos perseguidos para el municipio con el desarrollo de la iniciativa de regeneración urbana, los análisis ponen de manifiesto que existen diferencias entre áreas de política pública.

En primer lugar, en general, se dan mayores niveles de cooperación en actuaciones relacionadas con la promoción del bienestar social. Por su parte, atendiendo al tipo de actor con el que se colabora, en coherencia con las hipótesis provenientes de la literatura sobre las coaliciones de gobernanza, existe una cierta mayor implicación de actores económicos de la sociedad local (empresas) en actuaciones destinadas al desarrollo económico del municipio, frente a la colaboración con actores cívicos (asociaciones) implicados en mayor medida en todas las áreas de política local y, de forma especial, en aquellas destinadas a la promoción del bienestar social, de la misma forma que para la colaboración con otras unidades dentro del Ayuntamiento. Ello vendría a reforzar la hipótesis planteada al inicio en relación con la existencia de redes de colaboración propias en función del área de políticas públicas: con actores económicos del municipio para promover el desarrollo económico, frente a actores cívicos implicados en políticas destinadas a la promoción del bienestar social.

TABLA 12. OBJETIVO PERSEGUIDO POR EL MUNICIPIO EN FUNCIÓN DEL TIPO DE GOBERNANZA

	Media Gobernanza	Gobernanza Multinivel	Empresas	Entidades	Gobernanza Externa	Gobernanza Interna		
Promoción económica	Cohesión social y accesibilidad	Media	22,65	12,21	14,52	31,90	22,89	31,66
		N	72	71	70	70	71	69
		Desv. Típica	12,98	13,60	26,15	30,39	19,96	19,57
	Fomento NTIC	Media	22,71	12,29	14,73	31,88	22,98	31,67
		N	71	70	69	69	70	68
		Desv. Típica	13,06	13,69	26,28	30,62	20,09	19,71
Media agregada	12,25	14,62	31,89	22,93	31,66	22,68		
Bienestar social	Empleo/nuevos nichos	Media	22,83	12,38	14,73	32,37	23,21	31,70
		N	71	70	69	69	70	68
		Desv. Típica	12,98	13,62	26,28	30,37	19,91	19,71
	Oferta Equipamientos y Servicios públicos	Media	22,82	12,14	14,49	32,37	23,10	32,03
		N	71	70	69	69	70	68
		Desv. Típica	12,99	13,69	26,34	30,37	20,02	19,47
Media agregada	22,82	12,26	14,61	32,37	23,15	31,86		

Fuente: elaboración propia.

Nota: Indicadores medidos en una escala 0_100.

3. CONCLUSIONES

Este artículo se ha destinado al análisis de actuaciones de regeneración urbana desarrolladas en municipios españoles en el marco de la iniciativa comunitaria URBANA (2007-2013), tanto en relación con el contenido de dichas actuaciones, lo que hemos denominado dimensión sustantiva, como la forma en que estas se gestionan, lo que hemos denominado dimensión procedimental. A su vez, parte del trabajo se ha centrado en el estudio de la relación entre ambas dimensiones, concretamente, el desarrollo de mecanismos de gobernanza local en el marco de diversos tipos de política pública de regeneración urbana.

Ello se ha llevado a cabo a partir del análisis de información recabada en 58 municipios españoles, a través de la administración de un cuestionario a técnicos municipales implicados en el desarrollo de estas iniciativas.

En primer lugar, del análisis de la dimensión procedimental se desprende el establecimiento de mecanismos de coordinación especialmente altos en el ámbito local, ya sea entre áreas municipales o con actores de la sociedad local. Por el contrario, en términos generales, es menor la colaboración entre administraciones, concretamente con otros municipios y Diputación provincial, aumentando cuando se trata de niveles superiores de gobierno (europeo, central o autonómico).

En relación con la dimensión sustantiva, en cuanto a los objetivos perseguidos para el municipio, los análisis han puesto en evidencia que las iniciativas de regeneración urbana que se han puesto en marcha en España en el marco de la iniciativa URBANA (2007-2013) no solamente se circunscriben a la búsqueda de la promoción económica de las ciudades, sino que en ellas se busca además la consecución de otros objetivos, como es la búsqueda de bienestar, bien a través de la mejora de equipamientos y servicios públicos, o bien a través de actuaciones destinadas a la integración social de la ciudadanía. Sin embargo, y aunque es un principio planteado en el marco de las iniciativas desarrolladas en el contexto de la iniciativa URBANA (2007-2013), aún no existe una amplia cobertura o carácter integral en cuanto a la diversidad de áreas de política pública implicadas en las mismas, así como el ámbito territorial al que se circunscriben, siendo más bien enfoques fragmentados y parciales, a excepción de una pequeña parte de la muestra, cuyas actuaciones afectarían a la ciudad en su conjunto.

Finalmente, los resultados obtenidos con estos análisis ponen de manifiesto una relación entre la dimensión procedimental y la dimensión sustantiva, mostrando que efectivamente los mecanismos de nueva gobernanza local se dan con niveles de importancia diversos así como el tipo de actor con el que se establece la relación si atendemos al grado de cobertura política y el tipo de objetivo que se persigue para el municipio. Por una parte, a medida que se implica un mayor número de áreas de política local para el desarrollo de la iniciativa de regeneración urbana, se da una mayor colaboración con otros actores. Por su parte, existe una mayor implicación de

actores económicos de la sociedad local (empresas) en actuaciones destinadas al desarrollo económico del municipio, frente a la colaboración con actores cívicos (asociaciones) implicados en mayor medida en todas las áreas de política local y, de forma especial, en aquellas destinadas a la promoción del bienestar social.

En este sentido, será necesario indagar sobre esta relación en futuros trabajos, destinados en su caso a la comparación entre el caso español y otros, al objeto de conocer en qué medida dicha relación se da en otros contextos nacionales e institucionales. Así como, dentro del caso español, otras iniciativas de regeneración urbana desarrolladas no necesariamente en el marco de las iniciativas europeas del programa URBANA, pues podría darse un cierto sesgo en los resultados. Dadas las características propias del programa URBANA, éste podría inducir a la conformación de unas características específicas de las actuaciones, tanto en su cobertura como en el desarrollo de mecanismos de gobernanza, ya que ambos aspectos se encuentran muy presentes en el espíritu y conformación de dicho programa.

BIBLIOGRAFÍA

BIANCHINI, F. y PARKINSON, M. eds. (1993), *Cultural policy and urban regeneration: the West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.

BLAIR, P. (1991), "Trends in local autonomy and democracy", en *Local Government in Europe. Trends and developments*. London: MacMillan.

BLANCO, I. (2009), "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona", *Revista Española de Ciencia Política*. 20:125-146.

BLANCO, I.; BONET, J.; y WALLISER, A. (2011): "Urban governance and regeneration policies in historic city centres: Madrid and Barcelona". *Urban research and practice*. Vol. 4. No 3. November 2011, 326-343.

BORJA, J. (2003), *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.

BORJA, J. (1998), "Ciudadanía y espacio público". *Ambiente y desarrollo XIV*: 13-22.

BRENDAN, B. y SHINE, K.T. (2001), "Regeneración urbana en Dublín". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* 129: 461-474.

BURSTEIN, P. (1991), "Policy domains: organization, culture and policy outcomes". *Annual Review of Sociology* 17: 327-50. DOI: 10.1146/annurev.so.17.080191.001551.

CASTELLS, M. (1986), *El desafío tecnológico*. Madrid: Alianza.

COMISIÓN EUROPEA:

- (2000): Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II (DOCE C 141/04, 19.05.2000)

- (2006), *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. COM (2005) 718 final. Bruselas: Comisión Europea.

- (2006): *Política de Cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. COM (2006) 385 final. Bruselas: Comisión Europea.

CONSEJO DE EUROPA. (2009), "Manifiesto for a new urbanity". *European Urban Charter II*. Estrasburgo.

DAVIES, J. (2002), "The governance of Urban Regeneration. A critique of the 'governing without government' thesis". *Public Administration* 2:301-322.

DAVOUDI, S.; EVANS, N.; GOVERNA, F.; SANTANGELO, M. (2008), "Territorial governance in the making approaches, methodologies, practices". *Boletín de la AGE*. Nº 46: 33-52.

DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España". *Ciudades* 13: 39-59.

FLORIDA, R. (2009): *Las Ciudades creativas*. Barcelona: Paidós.

GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011), "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España". *Revista Española de Ciencia Política* 27:45-67.

HOOGE, L. y MARKS, G.N. (2001), "Types of Multi-Level Governance". *European Integration online Papers* 5: 1-24.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (2010): *Regeneración urbana in-*

tegrada en Europa. Documento de síntesis, disponible en: http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B8F44D9E-47ED-44DE-8FEC-47FFE2FC630B/111525/3_survey_on_integrated.pdf

JONES, P. y EVANS, J. (2006), “Urban Regeneration, Governance and the State: Exploring Notions of Distance and Proximity”. *Urban Studies* 9:1491-1509. DOI: 10.1080/00420980600749951.

KEARS, A. y TUROK, I. (2000), “Power, responsibility and governance in Britains new urban policy”. *Journal of Urban Affairs* 22: 175-191. DOI: 10.1111/0735-2166.00049.

KNOKE, D. (1990), *Political Networks: The Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511527548.

LOGAN, J. y MOLOTCH, H. (1987), *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press.

LOWI, T. (1964), “American business, public policy, case studies and political theory”. *World Politics* 16: 677-693. DOI: 10.2307/2009452.

MARSHALL, A.J. (2004), “Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”. *Journal of European Public Policy*. 12: 668–686. DOI: 10.1080/13501760500160292.

NEL·LO, O. (2010): “The challenges of urban renewal. Ten lessons from catalan experience”, en *Análise Social*. Vol. XLV (197): 685-715.

OSTROM, E. (1986), “An agenda for the study of institutions”. *Public Choice* 1:3-25.

PADDISON, R. (1993), “City marketing. Image reconstruction and Urban Regeneration”. *Urban Studies Review* 30: 339-350. DOI: 10.1080/00420989320080331.

PAINTER, J. y GOODWIN, M. (1995), “Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation”. *Economy and society*, 24 (3): 334-356. DOI: 10.1080/03085149500000014.

PARÉS, M.; BONET-MARTÍ, J.; MARTÍ-COSTA, M. (2011), “Does participation really matter in Urban Regeneration Policies?” Exploring governance networks in Catalonia”. *Urban Affairs Review* 10: 1-34.

PIERRE, J. (1999), “Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics”. *Urban Affairs Review* 34: 372-396. DOI: 10.1177/10780879922183988.

RHODES, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

ROBERTS, P. y SYKES, H. (eds.) (2000), *Urban Regeneration. A handbook*. London: Sage Publications.

SASSEN, S. (2009), *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Akal.

SCHARPF, F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy research*. Boulder, CO: Westview Press.

STONE, C.N. (1989), *Regime politics*. Lawrence: University of Kansas Press.

ZAMORA, E y MERINERO, R. (2012), “Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios”. *Ciudad y Territorio*, nº 173, pp. 445-462.

De las “Galescolas” a la “Galiña azul”. Conclusiones tentativas sobre un caso de terminación de políticas públicas¹

Laura Román Masedo

Universidad de A Coruña

laura.roman@udc.es

Ariadna Rodríguez Teijeiro

Universidad de A Coruña

ariadna@udc.es

Recibido: 28 de enero de 2013

Aceptado: 30 de julio de 2013

Resumen

Sólo algunos meses después de su victoria en las elecciones al Parlamento de Galicia, el Partido Popular desmanteló el programa de escuelas de educación infantil denominado “Galescolas”, que había puesto en marcha el anterior gobierno bipartito formado por el Partido Socialista de Galicia y el Bloque Nacionalista Gallego. En el contexto de la investigación sobre la fase de terminación de las políticas públicas, este artículo examina el final de dicho programa. Sin embargo, y a pesar de tratarse de un análisis de caso, el estudio avanza en la elaboración de un nuevo marco conceptual a partir de variables ya utilizadas por la bibliografía especializada. Como resultado, este trabajo presenta la aplicación de dicho marco conceptual a la terminación del programa de las “Galescolas” y su posterior sustitución por otro denominado “Galiña Azul”. Más allá de las conclusiones propias del caso analizado, el artículo demuestra la potencia explicativa del esquema propuesto que se presenta como punto de partida para la elaboración de hipótesis en futuras investigaciones.

Palabras clave

Terminación de políticas públicas, política de educación infantil, política lingüística, Galicia.

From “Galescolas” to “Galiña Azul”. Tentative Conclusions about a Case of Termination of Public Policy

Abstract

Only a few months after its victory in the elections to the Galician Parliament, the Popular Party dismantled the program of nursery schools named “Galescolas”, which had been launched by the previous bipartisan government formed by the Socialist Party of Galicia, and the Galician Nationalist Bloc. Within the context of research on termination of public policy, this paper examines the end of the program. However, despite being a case study, the analysis progresses in developing a new conceptual framework from variables already used by the specialized literature. As a result, this paper presents the application of this conceptual framework for the completion of the program of “Galescolas”, and its subsequent replacement by another named “Galiña Azul”. Beyond the conclusions for the case analysis, the article demonstrates the explanatory power of the proposed scheme that is presented as a starting point for developing hypotheses in future research.

Keywords

Termination of public policy, nursery schools policy, linguistic policy, Galicia.

¹ Este trabajo ha sido posible gracias a dos Proyectos de Investigación concedidos, respectivamente, por el Ministerio de Educación y Ciencia (Diseño e Implantación de un Sistema de Información Social de Galicia (2004-2007) - SEJ2004-01098/SOCl), y por el Ministerio de Ciencia e Innovación (El ciudadano como usuario de los servicios públicos: Diseño de indicadores e índices de satisfacción (2008-2011) - CSO2008-03337/SOCl). Este artículo está dedicado a la memoria del profesor Benjamín González Rodríguez, investigador principal de ambos proyectos.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las medidas con más repercusión mediática adoptadas por la coalición de partidos que gobernó en Galicia entre los años 2005 y 2009, fue la puesta en marcha de su polémico programa denominado “Galescolas”. El origen de la polémica radicó en la presentación del mismo, no sólo como una política pública de carácter educativo-asistencial, sino también como una forma de “construcción del país” a la que supuestamente habrían de contribuir estos centros de educación infantil. La presentación del plan en septiembre de 2006 por el entonces Vicepresidente de la Xunta, y sus frecuentes apariciones en los medios de comunicación inaugurando escuelas infantiles, contribuyeron en su momento a crear una imagen ciertamente sólida de la red de “Galescolas”. Sin embargo, sólo tres años después, la victoria del Partido Popular (PP) en las elecciones autonómicas de 2009 terminó de un plumazo con el proyecto de las “Galescolas”, que fue sustituido por otro denominado la “Galiña Azul”.

El objetivo de este trabajo es describir y explicar este proceso en el marco de la teoría sobre la terminación de las políticas públicas, y la pregunta que lo guía es la siguiente: ¿por qué fue tan fácil que el programa de las “Galescolas” finalizase? Para alcanzar nuestro objetivo hemos utilizado una serie de variables aportadas por la bibliografía sobre terminación de políticas. Nuestras conclusiones apuntan a que dichas variables son de gran potencia explicativa para analizar los fenómenos de terminación de políticas, aunque también creemos que, a partir de ellas, se debe seguir trabajando en la mejora de los modelos teóricos de esta fase del ciclo político ciertamente desatendida por la literatura sobre políticas públicas. En este sentido, proponemos un esquema de investigación en el que, a partir de nuevas categorías analíticas, se reordenan las variables independientes que pueden ser consideradas, en función de los valores que presenten en cada caso, bien potenciales obstáculos, bien condiciones facilitadoras de los procesos de terminación de políticas. Entendemos que nuestro planteamiento permite un examen más preciso de estos procesos, así como la elaboración de hipótesis para futuras investigaciones.

Desde el punto de vista empírico, partimos de la constatación de que el programa de las “Galescolas”, esto es, la política lingüística del gobierno regional en las escuelas de educación infantil, fue una apuesta de marcado carácter ideológico de una de las formaciones políticas que componían el gobierno bipartito² de Galicia, como lo fue la terminación del mismo tras la victoria electoral del entonces único partido de la oposición³. Este hecho convirtió al programa en una suerte de “pieza separada” dentro de la política de educación infantil del ejecutivo regional lo cual, a pesar de añadir ciertas peculiaridades a su estudio, proporciona algunas pistas para indagar en factores hasta ahora no contemplados en los procesos de terminación de políticas.

El artículo se organiza en los siguientes apartados. En primer lugar, hacemos un repaso de la bibliografía sobre la terminación de políticas públicas, centrandolo en las aportaciones teóricas que puedan ser de utilidad para describir y explicar el caso de terminación que presentamos. En este apartado exponemos nuestro modelo de análisis de los procesos de terminación de políticas, elaborado a partir de la reordenación de las variables recogidas por la literatura especializada. En segundo lugar, procedemos a explicar los elementos fundamentales del caso en cuestión, ejercicio imprescindible en orden a tener presentes los datos necesarios para el análisis. A continuación, realizamos dicho análisis a la luz del esquema de investigación que proponemos. Terminamos este artículo con el correspondiente apartado de conclusiones.

2. EL ESTUDIO DE LA TERMINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La terminación de las políticas públicas es un objeto de estudio poco frecuente, a pesar de que Lasswell, el fundador de la Ciencia de las Políticas, la incluyera como última fase de su modelo (Laswell, 1971). Lo inusual de los análisis sobre esta etapa final del ciclo de las políticas se constata, tanto por la escasez de publicaciones sobre este asunto⁴, como por las reiteradas alusiones a la misma que se hacen en cada uno de los tres números especiales de las dos revistas que le han dedicado un monográfico⁵. Así, la terminación de las políticas públicas ha sido calificada como el extremo descuidado del proceso de las políticas públicas (Behn, 1978b: 413), o como una cuestión erróneamente desatendida en este campo de análisis (Biller, 1976: 133). Más recientemente, Michel W. Bauer ha mostrado su enorme sorpresa por el hecho de que en tiempos de “permanente austeridad” como los actuales, el

² Tal y como quedó demostrado por González, Román y Pereira (2008).

³ Frente a otros factores como la “racionalidad económica”, la literatura ha demostrado que la motivación principal para terminar una política —o no terminarla— es normalmente de naturaleza ideológica (DeLeon, 1983, 1987 y 1997a; Behn, 1978b; Biller, 1976; Harris, 1997 y Frantz, 2002, entre otros).

⁴ Por ejemplo, prestigiosas publicaciones en español dedicadas al análisis de políticas públicas apenas han prestado atención a este asunto en los últimos quince años. Es el caso de la revista mexicana *Gestión y Política Pública*, o de la española *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, sobre todo en comparación con la atención prestada a otras fases de las políticas públicas como la evaluación. A finales de los años noventa, Mark R. Daniels señalaba que entre 1976 y 1997 apenas se publicaron quince artículos sobre terminación de políticas en las revistas especializadas (Daniels, 1997:2044).

⁵ *Policy Sciences* (1976) e *International Journal of Public Administration* (1997 y 2001).

estudio de la terminación de las políticas no reciba más atención por parte de los investigadores en el campo de las políticas públicas (Bauer, 2009).

¿Cuáles son las razones que explican esta carencia? Peter DeLeon, que reconoce la existencia de un número considerable de estudios de caso sobre terminación de políticas públicas (DeLeon, 1978a:373), echa en falta la utilización del enfoque de las políticas públicas para realizar estos análisis, y la atribuye a tres causas principales. En primer lugar, la “resistencia psicológica” que producen las connotaciones negativas asociadas a la mayoría de los actos que representan la terminación “de algo”. En segundo lugar, cierta “indulgencia analítica” por parte de los investigadores, bajo la excusa de que hay pocos casos de terminación de una política y de que cada uno es tan peculiar que generalizar es imposible (Bardach, 1976:123). En este sentido, sin embargo, tanto de DeLeon como otros autores insisten en refutar la tesis de “los pocos casos”. Así, Daniels sostiene que los casos de terminación de políticas no son tan infrecuentes, y que la escasez de estudios es simplemente producto de la falta de interés de una comunidad académica que se inclina por nuevas e innovadoras políticas, antes que por los obstáculos para finalizar aquellas que han quedado obsoletas, o simplemente son ineficientes o fallidas (Daniels, 2001:251). En esta misma línea, Frantz argumenta que los investigadores de políticas públicas prefieren “centrarse en los comienzos y no en los finales” (Frantz, 1992:175). Por último, DeLeon menciona como tercera causa de la escasa atención académica al análisis de la terminación de las políticas públicas, el hecho de que los problemas intelectuales asociados al mismo son realmente difíciles de abordar, puesto que las preguntas que plantea pueden poner en cuestión la misma existencia de la fase de terminación (DeLeon, 1978a:374). De hecho, algunos autores la incluyen en una última etapa del ciclo de las políticas públicas más que considerarla una fase con entidad propia, utilizando argumentos como que la terminación completa de una política o un programa es un fenómeno raro (Hogwood y Peters, 1982; Hogwood y Gunn, 1984:241), o que la mayoría de las políticas de los gobiernos son en realidad una continuación de políticas anteriores (Howlett et al. 2009:202). En sentido parecido, Bardach considera que la fase de terminación debe ser entendida como un caso especial del proceso de adopción de políticas cuando afirma que: “(...) *we have a policy about a policy: there is a struggle to adopt a policy A, the substance of which is to eliminate or curtail policy B*” (Bardach, 1976:126).

En el sentido anterior, los problemas para estudiar la terminación de las políticas públicas tendrían también su origen en las dificultades para definir y operacionalizar el propio concepto de terminación y puede ser esta la razón por la que algunos autores, según acabamos de señalar, argumentan que el proceso de terminación, si es que se produce, sólo forma parte de una última fase de cambio o sucesión de la política en cuestión. Nuestra posición a este respecto es clara, puesto que entendemos que esta consideración en nada obsta para que la terminación de una política sea analizada *per se*. En primer lugar, hay políticas que terminan y no son sustituidas por ninguna otra, sobre todo si utilizamos el término “política” para referirnos a cada una de sus partes constituyentes, esto es, estructuras político-administrativas, programas y funciones del gobierno (DeLeon, 1978a:374 y DeLeon, 1978b:283-286). En segundo lugar, incluso si consideramos la terminación de una política pública como parte de un proceso más amplio de sucesión, cambio o adopción de políticas, podemos suponer que la terminación “de la política anterior” tiene una entidad propia y discernible de las otras fases del proceso⁶. Por último, no debemos caer en la tentación de considerar cada etapa del proceso de las políticas públicas como un compartimento estanco, puesto que esto sería tanto como afirmar que, por ejemplo, la fase de establecimiento de la agenda nada tiene que ver con la de implementación o a la inversa⁷.

En cualquier caso, las discrepancias sobre la existencia de una fase de terminación con entidad propia no han impedido su inclusión en la mayoría de los esquemas de análisis de las políticas públicas (Frantz, 1992: 175), ni por consiguiente han evitado los intentos de definición y la búsqueda de una teoría que de cobertura a los múltiples estudios de caso que podrían incluirse bajo la etiqueta de “terminación de políticas públicas”. Así, a la definición original de Lasswell (“*the decision (...) made by legislators and other authorities authorized by official prescription to put an end to an established arrangement*” (Lasswell, 1971:79), se han ido añadiendo otras como la de DeLeon (“*the deliberate conclusion or cessation of specific government functions, programs, policies or organizations*” (DeLeon, 1978a:370), Brewer (“*the adjustment of policies and programs that have become dysfunctional, redundant, outmolded, and/or unnecessary*” (Brewer, 1974:240 y 1978:338), o más recientemente la de Daniels (“*premeditated behavior with the intent of ending a particular organization or policy*” (Daniels, 2008:1499).

En orden a refinar el propio concepto de “terminación de política”, algunos autores proponen la inclusión de interesantes matices en las definiciones de naturaleza general mencionadas más arriba. Algunos de estos matices son de gran utilidad para enmarcar teóricamente el caso que aquí presentamos.

⁶ En este sentido también se manifiesta Greenwood (1997).

⁷ A pesar de las críticas que sufrió el modelo del ciclo de las políticas por parte de autores como Sabatier, entendemos que el esquema sigue siendo de extraordinaria utilidad para fijar la agenda de investigación en este campo de análisis, siempre y cuando se considere no tanto como un modelo del proceso, cuanto como un modelo de análisis del mismo. Para un resumen de la polémica sobre este asunto, puede consultarse DeLeon, 1997b.

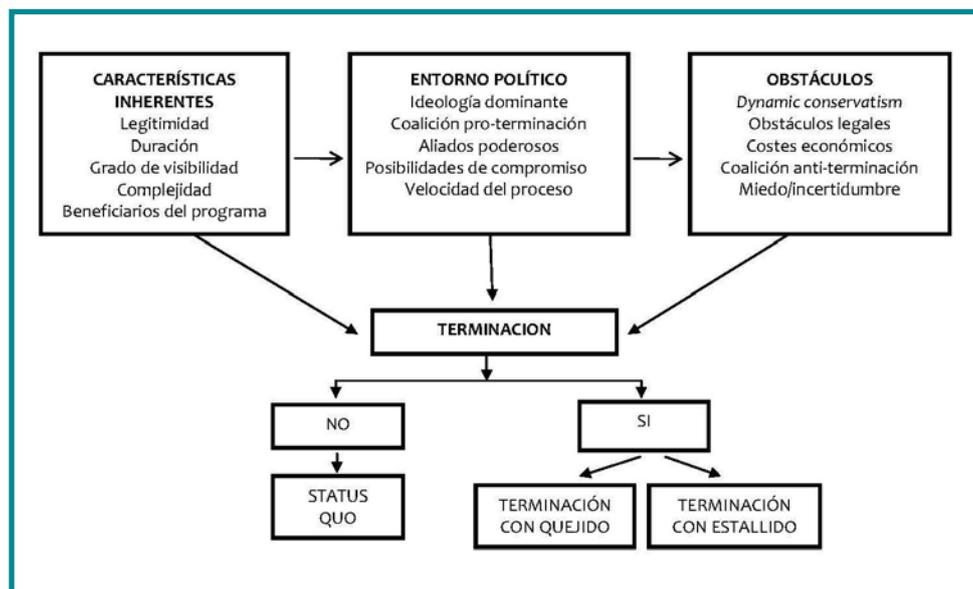
En primer lugar, la terminación de una política no tiene por qué ser completa para ser considerada una terminación. DeLeon apunta el concepto de "terminación parcial" para referirse a situaciones en las que "specific government functions, programs, policies, or organizations are significantly redirected in their activities" (DeLeon, 1978a:370 y DeLeon, 1987:180)⁸. Es decir, no es necesario terminar completamente un programa o sus bases organizativas y administrativas para poder considerarlo un caso de terminación, siempre que se modifique de manera sustancial la acción pública en cuestión (Meny y Thoenig, 1992:215).

En segundo lugar, como ya apuntamos más arriba, la terminación de una política puede referirse a alguna de sus partes constituyentes, que sí termina completamente, sin que la política en cuestión pueda considerarse liquidada. Bothun y Comer han desarrollado los conceptos de "terminación funcional" y "terminación estructural" para explicar esta diferencia. Así, la terminación funcional se produciría en los casos en los que se pone fin a un "set of programs activities and resulting output of public goods and services", mientras que en el caso de la terminación estructural el proceso desemboca en el fin de los "institutional arrangements performing those activities" (Bothun y Comer, 1979:540-544).

Por último, Kirkpatrick *et al.* han refinado aún más el concepto de "terminación de políticas" elaborando un modelo susceptible de ser virtualmente aplicado a cualquier proceso de terminación. Tras un examen de la bibliografía existente hasta finales de los años 90, los autores perfilan su modelo considerando las tres categorías de variables que pueden ser factores determinantes en la terminación de una política (Figura 1). Estas tres categorías conceptuales son definidas por los autores de la siguiente manera:

1) Características inherentes. Son aquellos elementos de una política que no pueden ser manipulados por los individuos, puesto que forman parte de su misma naturaleza. Dentro de esta categoría, Kirkpatrick *et al.* incluyen: la razón de ser de la política (legitimidad); su duración; su grado de visibilidad; su complejidad y, por último, el número de beneficiarios de la política.

FIGURA 1. MODELO PARA EL PROCESO DE TERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE KIRKPATRICK ET AL., (1999:219)



2) Entorno político. En esta categoría los autores incluyen la ideología dominante; el tamaño, fuerza y determinación de las coaliciones pro-terminación (si es que existen)⁹; la existencia o no de aliados poderosos de las coaliciones pro y/o anti-terminación; las posibilidades de compromiso (negociación) con la coalición anti-terminación y, por último, la rapidez en el proceso de toma de decisiones conducente a la terminación de la política.

3) Obstáculos. La terminación de una política pública choca con frecuencia con una serie de restricciones que tratan de impedir la consumación del proceso. En este punto, Kirkpatrick *et al.* reproducen parte de la lista de obstáculos enumerados por DeLeon (1978a, 1978b y 1987) a la que nos referiremos a continuación, añadiendo un par de variables, a saber, costes económicos y miedo o incertidumbre.

En efecto, la impresión que se desprende del análisis de las aportaciones teóricas sobre el concepto de terminación de políticas, es que las mismas están más pensadas para explicar e incluso "justificar" el fracaso total o

⁸ DeLeon continúa la definición "so as to justify their continued existence", pero nosotros entendemos que esto no tiene por qué ser siempre así.

⁹ Los conceptos de coalición anti y pro terminación son desarrollados por Bardach (1976). Volveremos sobre ellos más adelante.

parcial de los procesos de terminación, que para analizar los casos de éxito. En este punto, no podemos obviar el hecho de que la mayoría de los autores reconocen la existencia de una serie de obstáculos para que la terminación de una política llegue a buen puerto. DeLeon (1978a y 1978b), Bardach (1976), Daniels (2001 y 2008), Geva-May (2001 y 2004) y Zhang (2009), entre otros, admiten las dificultades para que las políticas públicas terminen debido a la conjunción de una serie de trabas que con frecuencia suman fuerzas para que la política, la organización o el programa en cuestión no desaparezcan nunca. DeLeon, por ejemplo, explica que el acto de terminación de una política pública puede ser impedido por una serie de obstáculos que pueden dar al traste con cualquier intento de liquidarla. Estos obstáculos son la reticencia psicológica de los promotores de la política o sus beneficiarios; la tendencia de las instituciones a permanecer en el tiempo; la propensión de las organizaciones a alterar sus objetivos con el fin de adaptarse a nuevas circunstancias (“*dynamic conservatism*”); la existencia de coaliciones anti-terminación; los obstáculos legales; y, por último, los altos costes políticos (DeLeon, 1978a: 379-386 y 1978b:286-293). Más preocupado por las consecuencias políticas del acto de terminación, Bardach afirma que éste raramente se intenta debido a razones tales como que las políticas son diseñadas con afán de permanencia en el tiempo; los políticos prudentes tratan de evitar las contiendas políticas asociadas a la terminación de una política; políticos y funcionarios son reticentes a reconocer sus errores; los potenciales reformadores de una política raramente están dispuestos a perjudicar al existente aparato al servicio de la política en cuestión (incluido su personal); y, por último, la escasez de incentivos políticos del propio acto de terminación (Bardach, 1976: 128-130).

Sin embargo, el proceso de terminación de la política que se expone en este trabajo finalizó con éxito. ¿Por qué? En su artículo pionero de 1976, Bardach nos ofrece un marco conceptual, algunas de cuyas variables son de gran importancia para explicar la desaparición del programa de las “Galescolas” en la Comunidad Autónoma de Galicia. Y es que, según explica Bardach, también existen una serie de condiciones que potencialmente facilitan el diseño de la terminación de una política pública. El profesor de la Universidad de Berkeley reflexiona en dicho artículo sobre estas condiciones que enunciamos a continuación (Bardach, 1976: 130):

- a) Un cambio de gobierno.
- b) La deslegitimación de la matriz ideológica en la que la política pública estaba incrustada.
- c) Un período de turbulencia en el que se vean alteradas las expectativas optimistas de la gente sobre sus oportunidades vitales, lo cual puede debilitar la aversión al cambio de los individuos o grupos que confiaban en la continuación de una política.
- d) Una estrategia de terminación puede ser diseñada para aminorar los efectos perversos que puedan sufrir los intereses afectados por el proceso de terminación.
- e) La posibilidad de que el diseño de políticas pueda contemplar su eventual terminación, facilitando así su transformación o incluso total desaparición, cuando llegue el momento oportuno.

¿Cuáles de estos factores, si es el caso, fueron decisivos en la terminación del programa de las “Galescolas”?¹⁰ ¿Cómo podemos explicar dicha terminación? ¿Cuáles de las variables a las que nos hemos referido en las páginas anteriores pueden aplicarse al caso que presentamos?

Para responder las preguntas anteriores, hemos tomado como punto de partida la definición de “terminación de políticas” de DeLeon (“*the deliberate conclusion or cessation of specific government functions, programs, policies or organizations*” (DeLeon, 1978a:370) por considerarla lo suficientemente genérica como para poder incluir distintos tipos de terminación, y por referirse a ésta como un modo deliberado de supresión de políticas, funciones, programas u organizaciones gubernamentales, excluyendo así los casos en los que la desaparición de una política atiende a otros condicionantes que no sean la voluntad política manifiesta. A partir de aquí, elaboramos un modelo compuesto por 4 indicadores y 21 variables independientes, tal y como se muestra en la siguiente Tabla.

¹⁰ El objetivo de nuestro trabajo lo aleja considerablemente de aportaciones recientes sobre las variables que afectan a lo que Bauer, Jordan, Green-Pedersen y Heritier (2012) han denominado “desmantelamiento de políticas públicas”, siguiendo el título del libro pionero de Paul Pierson, *Desmantling the Welfare State* (1994). En primer lugar, la definición de “desmantelamiento de políticas” que manejan Bauer y sus colaboradores (“*a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intentis*” (Bauer y Knill, 2012: 35), no se ajusta al caso en el que se basa nuestro trabajo. En segundo lugar, las preguntas que guían su obra (“*under which conditions do politicians engage in policy dismantling and which strategies of policy dismantling do they choose?*” (Bauer y Knill, 2012: 31) difieren en objetivos y naturaleza de las que aquí se han planteado. En todo caso, entendemos que tanto el objetivo último de la misma (“*to explore how far an appreciation of the difference between the main types of policy facilitates a more comparative understanding of policy dismantling*” (Jordan, Green-Pedersen y Turnpenny: 7), como su marco analítico, merecen especial atención para futuras investigaciones sobre los distintos tipos de cambios que pueden producirse en diferentes áreas de intervención pública.

TABLA 1

MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TERMINACIÓN DE POLÍTICAS

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE TERMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES	CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO
LEGITIMIDAD (alta/baja)	TIPO DE TERMINACIÓN (parcial/total)(estructural/funcional)	COALICIÓN PRO-TERMINACIÓN (si/no)	CAMBIO DE GOBIERNO (si/no)
DURACIÓN (larga/corta)	VELOCIDAD (alta/baja)	COALICIÓN ANTI-TERMINACIÓN (si/no)	IDEOLOGÍA (relación política pública-ideología dominante)
GRADO DE VISIBILIDAD (mucho/poca)	OBSTÁCULOS LEGALES (muchos/pocos/ninguno)	ALIADOS PODEROSOS (si/no)	PERÍODO TURBULENTO (si/no)
COMPLEJIDAD (alta/baja)	COSTES ECONÓMICOS (muchos/pocos/ninguno)	POSIBILIDADES DE COMPROMISO (si/no)	MIEDO/INCERTIDUMBRE (si/no)
BENEFICIARIOS (muchos/pocos)	COSTES POLÍTICOS (muchos/pocos/ninguno)		
DISEÑO DE POLÍTICA QUE INCLUYE TERMINACIÓN (si/no) *	ESTRATEGIA DE TERMINACIÓN (aminora efectos perversos/no aminora efectos perversos)		
DYNAMIC CONSERVATISM (si/no)			

Fuente: elaboración propia a partir de las aportaciones de Kirkpatrick et al., (1999), DeLeon (1978a y 1987), Bothum y Comer (1979) y Bardach (1976).

*Hemos incluido esta variable en nuestra propuesta, a pesar de que tenemos serias dudas sobre la posibilidad de que, en condiciones normales, ningún diseño de políticas públicas incluya su propia terminación. Sin embargo, no podemos desestimar que en la actual situación de crisis, se promueva la aprobación de normas del tipo de las contenidas en la "sunset legislation" norteamericana.

Para confeccionar este modelo, hemos utilizado el esquema propuesto por Kirkpatrick et al. (1999) que reproducimos unas páginas más arriba, al que hemos añadido las aportaciones de DeLeon (1978a y 1987: "terminación total o parcial" y "costes políticos"), Bothum y Comer (1979: "terminación funcional o estructural") y Bardach (1976: "cambio de gobierno", "período turbulento", "diseño de políticas que incluye terminación" y "estrategia de terminación"). A diferencia de estas contribuciones, nuestra propuesta consiste en reordenar todas las variables utilizadas por las mismas, agruparlas en categorías coherentes desde un punto de vista analítico, y asignarles un valor cualitativo. De esta forma, todas y cada una de las variables son susceptibles de examen para cada caso, puesto que se trata de comprobar no sólo si se "activan" o no (como se propone en Kirkpatrick et al.), sino también de cómo se manifiestan, y de hasta qué punto explican la terminación de la política en cuestión (variable dependiente). El avance conceptual reside, por tanto, en tomar como punto de partida el hecho de que cada una de estas variables independientes, agrupadas en cuatro indicadores, pueden ser obstáculos o condiciones facilitadoras del proceso de terminación, lo cual a su vez nos permitirá formular hipótesis para trabajos futuros en el ámbito de la terminación de las políticas públicas. De esta forma, podemos incluir en el análisis todas las variables, puesto que la capacidad explicativa de cada una de ellas estará en función del valor que se le pueda asignar en el estudio de cada caso.

Hemos comprobado la operatividad de este modelo en el caso de la terminación del programa de las "Galescolas", analizando cada una de las variables contenidas en el mismo. Nuestra hipótesis de partida, posteriormente verificada en el análisis, fue que la terminación con éxito del programa (variable dependiente) se explicaría por la asignación de valores facilitadores del proceso de terminación a todas o casi todas las variables independientes. Asimismo, esta hipótesis es susceptible de ser formulada para otros casos de terminación de políticas, siendo el grado de éxito de la misma precisamente explicado por el valor que dichas variables adquieran. Así por ejemplo, es razonable supo-

ner que, por lo que se refiere al indicador “CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA”, un programa con poca legitimidad, corta duración, baja complejidad y pocos beneficiarios, terminará más fácilmente que uno fuertemente legitimado, de larga duración, cuya complejidad sea alta y cuyos beneficiarios numerosos. Sin embargo, y antes de proceder a la presentación de los resultados del análisis, es imprescindible exponer las características del caso objeto de estudio.

3. POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y POLÍTICA DE EDUCACIÓN INFANTIL DE LA XUNTA DE GALICIA: DE LAS “GALESCOLAS” A LA “GALIÑA AZUL”

3.2. Los hechos

Durante los años en los que la Xunta de Galicia estuvo gobernada por el Partido Socialista de Galicia (PSdG) y el Bloque Nacionalista Gallego (BNG) (2005-2009), las escuelas de educación infantil se convirtieron en una arena de disputa política de gran repercusión mediática. El punto de fricción entre las formaciones políticas en el gobierno y el único partido de la oposición, el PP, fue la política lingüística que el ejecutivo autonómico impulsó a través del programa de las “Galescolas”, escuelas de educación infantil de niños entre 0 y 3 años. Repasemos brevemente el proceso de creación y gestión de las “Galescolas”.

Hasta el año 2005, este nivel educativo estaba gestionado por la Consejería de Familia y Promoción de Empleo, Mujer y Juventud. Sin embargo, tras el pacto de gobierno y el consecuente reparto de competencias entre los dos partidos que formaron gobierno, el primer ciclo de la Educación Infantil pasó a ser gestionado por la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social, cuyo titular era el nacionalista Anxo Quintana. De dicha Vicepresidencia dependían todos los servicios públicos relacionados con la política social de la Xunta, a través de dos Secretarías Generales, dos Direcciones Generales y el Servicio de Igualdad entre Hombres y Mujeres. Sin embargo, las “Galescolas” nunca fueron gestionadas directamente por ninguno de estos órganos, sino por el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar (CGSIB), organismo creado *ad hoc* por el Vicepresidente Quintana. Como consorcio administrativo, el CGSIB se estableció como instrumento de cooperación administrativa entre la Xunta de Galicia y las corporaciones locales de la región, con una organización común y una funcionalidad singular. Así, el CGSIB se fundó en julio de 2006 mediante un convenio de colaboración entre la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social y 14 de los 315 municipios de la Comunidad Autónoma, con la finalidad expresa de “*dirigir, evaluar y controlar la gestión los servicios sociales de ámbito local (...), con especial atención en la gestión integral de las escuelas infantiles y en la atención educativa y asistencia de los niños y niñas menores de tres años*”¹¹. A partir de esta definición genérica de los objetivos del Consorcio, se le asignaron una serie de cometidos relacionados, ya más concretamente, con el desarrollo de distintas leyes autonómicas en materia de servicios sociales, administración local y familia, infancia y adolescencia. En el caso concreto de las “Galescolas”, la adhesión de los Ayuntamientos al CGSIB significaba la financiación directa por parte de la Xunta de escuelas infantiles 0-3 otrora municipales, o cuya financiación recaía exclusivamente sobre las arcas de los gobiernos locales. Así, la Red de “Galescolas” se nutrió, tanto de centros de nueva creación, como de otros ya existentes que fueron “reinaugurados”.

En septiembre de 2006, el Vicepresidente Quintana hizo la presentación oficial del programa de las “Galescolas” en distintos medios de comunicación, anunciando que la nueva red de escuelas infantiles de la Comunidad Autónoma contribuiría, no sólo a la integración social y territorial de la misma, sino también a “construir país”. A partir de entonces, y a medida que distintos Ayuntamientos de la región se incorporaron al CGSIB, la red de “Galescolas” pareció crecer de manera exponencial, a pesar de que los datos sobre el número total de las mismas, como muestra la siguiente Tabla, nunca estuvieron del todo claros.

TABLA 2

NÚMERO DE “GALESCOLAS” SEGÚN DISTINTAS FUENTES OFICIALES (SEPTIEMBRE DE 2008)

FUENTE	Nº DE GALESCOLAS
Vicepresidente gobierno bipartito*	73
Página web del Consorcio**	52
Página web de la Red de Galescolas***	45

Fuente: elaboración propia.

* Declaraciones públicas del Vicepresidente Quintana en la apertura del curso escolar 2008-2009.

** <http://www.igualdadebenestar.org>. Septiembre de 2008.

*** <http://www.galescolas.net>. Septiembre de 2008.

¹¹ Cláusula 5ª de la Resolución de 4 de julio de 2006, de la Secretaría General y de Relaciones Institucionales, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre la Vicepresidencia de Igualdad y de Bienestar y los Ayuntamientos de Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, A Illa de Arousa, Laza, Ribadeo y Carballeda de Avia, para la constitución del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar.

Lo que sí quedó claro desde el principio de la implantación del programa fue la impronta que el Vicepresidente Quintana quiso dejar en el mismo, impronta no tanto relacionada con la política educativa¹², cuanto con la política lingüística del BNG, siempre presentada en el marco de la creación de una “estrategia de país”. En efecto, tanto en la propia información institucional, como en las distintas declaraciones del Vicepresidente, se insistía en la idea de que “*las políticas sociales son parte integral de la política de construcción del país*”¹³ y las “Galescolas”, como centros educativos dependientes del CGSIB, cayeron de pleno en la vuelta de tuerca identitaria que la Vicepresidencia pretendió darle a las políticas sociales regionales. El gallego, lengua propia de la Comunidad Autónoma, se convirtió entonces en la herramienta a través de la cual apuntalar el edificio nacional, y su uso en las “Galescolas” en fuente de discordia, tanto con el PP, como con la que entonces parecía su principal aliada, la asociación “Galicia Bilingüe”. ¿Qué fue lo que tanto irritó a unos y a otros? Volveremos más adelante sobre este asunto, puesto que aún debemos continuar con el relato de los hechos.

A los pocos meses de su victoria en las elecciones de 2009, el nuevo gobierno del PP, a través de los titulares de las Consejerías de Educación, Trabajo y Bienestar, anunció el fin del programa de las “Galescolas” y su sustitución por la nueva red de escuelas infantiles denominada “A Galiña Azul”. La intención del gobierno del PP en aquel momento era unificar en una sola red todas las escuelas infantiles (evitando así la distinción entre las que dependían del CGSIB y las que lo hacían de la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social) y trasladar las competencias sobre esta etapa de la educación infantil al Departamento de Educación, aunque la Consejera de Trabajo y Bienestar ya advirtió entonces que esta transición llevaría bastante tiempo. El titular del diario *La Voz de Galicia*¹⁴ bajo el que aparecieron estas declaraciones de la Consejera fue “*Las escuelas infantiles estaban bastante ideologizadas*”. El impulso para llevar a cabo la sustitución de una red por otra, llegó directamente de la Presidencia del gobierno gallego. En efecto, ya al comienzo de la legislatura el Presidente de la Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo, manifestó su intención de suprimir las “Galescolas”, “*que volverán a ser escuelas infantiles*” con el objeto de “*acabar con cualquier imposición lingüística en clase*”. El objetivo de su política en esta materia era “*promocionar y proteger el gallego bajo un marco de libertad lingüística y no de imposición*”¹⁵. Las reacciones del BNG y de su aliado en la polémica sobre el uso del gallego en la escuela, la “Mesa pola Normalización Lingüística” no se hicieron esperar. “*Exterminio de la lengua gallega*” fueron las palabras utilizadas por algunos diputados del BNG en rueda de prensa, recogidas por *La Voz de Galicia* en agosto de 2009. Respecto al nuevo logotipo de las escuelas infantiles, uno de los dos diputados de la formación nacionalista lo calificó de “*cruce promiscuo*” del águila franquista con la gaviota del PP. Poco se habló, por una y otra parte, del currículum de esta etapa educativa y los reproches se centraron casi de manera exclusiva en la lengua que había de utilizarse en las escuelas infantiles.

Por lo demás, los cambios introducidos por el gobierno popular en la gestión de las escuelas infantiles, apenas modificaron la estructura y objetivos heredados de la Vicepresidencia de Quintana. En primer lugar, las escuelas infantiles siguieron —y siguen— estando gestionadas por el CGSIB y, por consiguiente, dentro del organigrama de la Consejería de Trabajo y Bienestar. En segundo lugar, la definición y objetivos generales de la nueva red de escuelas infantiles reprodujeron —y reproducen— casi al pie de la letra la definición y objetivos generales de la antigua red de “Galescolas”, como se desprende del análisis comparado de las webs institucionales en ambos períodos (galescolas.net y escolasininfatis.net, respectivamente)¹⁶.

3.2. El punto de fricción: la política lingüística en las escuelas de educación infantil

De la exposición de los hechos se deduce que el debate en torno a las escuelas infantiles que se produjo durante los años del gobierno del PSdG-BNG y en el momento de la vuelta al poder del PP, poco tuvo que ver con la política educativa o incluso asistencial de ambos gobiernos. Como ya hemos adelantado, el punto de fricción se situó en el uso del gallego en esta etapa de la educación infantil y, por consiguiente, en la interpretación que ambos

12 De hecho, el gobierno bipartito ni siquiera modificó el Decreto 426/1991, por el que se establecía el currículum de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Galicia, con el objeto de adaptarlo a las disposiciones de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación. Para un análisis de este asunto véase el trabajo de González, Román y Pereira (2008) citado anteriormente.

13 Declaraciones del Vicepresidente Quintana, en la apertura del curso académico de la Red de “Galescolas” en Santiago de Compostela el 5 de septiembre de 2008.

14 *La Voz de Galicia*, 19-8-2009.

15 Declaraciones del actual Presidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijóo en la Cadena COPE el 5 de marzo de 2009.

16 De hecho, en algunos de los enlaces de la actual página web de las escuelas infantiles dependientes del CGSIB se ha conservado el nombre “Galescola” para denominar a las escuelas infantiles de la red “A Galiña Azul” a las que se define como: “*As Galescolas son os centros educativos da Rede Galega de Escolas Infantís de 0 a 3 anos xestionados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Trátase dun servizo público de atención á infancia con idades comprendidas entre os 3 meses e os 3 anos, educativo asistencial, que busca adaptarse ao concepto de familia do século XXI e permitir a conciliación da vida laboral e persoal da cidadanía galega ao tempo que facilita a súa inserción no mercado laboral. As galescolas son un proxecto que potencia a educación en galego e na tolerancia e no respecto, superador do concepto de garda e custodia, consciente da necesidade de transmitir valores e habilidades sociais que tradicionalmente se inculcaban no ámbito familiar, onde case sempre as mulleres eran as encargadas da tarefa*” (escolasininfatis.net, según consulta realizada en noviembre de 2012).

gobiernos hicieron de las distintas normas que regulan esta competencia del gobierno y el parlamento regionales, así como en las disposiciones que ambos promulgaron durante sus respectivos mandatos.

El punto de partida para comprender este complejo asunto es el propio “Estatuto de Autonomía de Galicia” cuyo artículo 5 establece que:

- “1. La lengua propia de Galicia es el gallego.
2. Los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos.
3. Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa, y dispondrán los medios necesarios para facilitar su conocimiento.
4. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua”.

En efecto, el uso y fomento de la lengua propia de Galicia es un mandato estatutario y varias han sido las normas elaboradas con el fin de desarrollarlo¹⁷. Así, en 1983 se publicó la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística (LNL)¹⁸, en 1995 el Decreto que la desarrolla para su aplicación a la enseñanza en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios, y en 2004 el Parlamento de Galicia aprobó por unanimidad el “Plan xeral de normalización da lingua galega” (PXNLG). En este último documento, y por lo que se refiere ya en concreto a la educación infantil, se combina un diagnóstico de situación de la lengua gallega en esta etapa educativa¹⁹, con una suerte de hoja de ruta para abordar las deficiencias detectadas en su uso²⁰.

Sin embargo, más allá de normas y planes de carácter general, ambos gobiernos dispusieron medidas legislativas sobre el uso del gallego – o no derogaron las que estaban en vigor - que afectaban directamente a la educación infantil. El contenido literal de dichas medidas se muestra en la Tabla 3.

TABLA 3

NORMATIVA EN VIGOR SOBRE EL USO DEL GALLEGO EN LA EDUCACIÓN INFANTIL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA (2005-2012)

BIPARTITO (2005-2009)	PARTIDO POPULAR (2009-2012)
<p>Decreto 124/2007 por el que se regula el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo.</p> <p>Art. 7: “En la etapa de la educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de esta etapa (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p> <p>En entornos castellano parlantes, la utilización de la lengua gallega como lengua de comunicación y enseñanza será, como mínimo, igual a la de la lengua castellana. Se fomentará la adquisición progresiva de la lectura y de la escritura en gallego, en el sentido de que esta se convierta en idioma base del aprendizaje, de manera que el alumnado obtenga una competencia que le permita comunicarse normalmente en gallego con el alumnado y el profesorado.</p> <p>La lengua materna predominante será determinada por el claustro (...). Para el establecimiento de la lengua materna se deberán tener en cuenta, entre otros, los datos del mapa sociolingüístico de Galicia, los datos estadísticos oficiales y la información ofrecida por los padres y madres”.</p>	<p>Decreto 79/2010, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia.</p> <p>Art. 5: “En la etapa de la educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de la etapa o ciclo (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p> <p>La lengua materna predominante del alumnado será determinada por el centro educativo de acuerdo con el resultado de una pregunta que se efectuará a los padres, madres tutores/as o representantes legales del alumno/a antes del comienzo del curso escolar acerca de la lengua materna de su hijo o hija”.</p>

17 Sólo nos referiremos aquí a la normativa de carácter general y a la relacionada con la educación infantil.

18 “Los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua materna. Se garantizará el uso efectivo de este derecho en todos los centros públicos y privados” (art.13 de la Ley de Normalización Lingüística).

19 “En educación infantil y 1er ciclo de primaria la presencia del gallego es mínima” (p.80); o “existe un núcleo de profesorado con potencial galleguizador, sobre todo en la educación infantil y primaria, infrautilizado por razones burocráticas” (p.82).

20 “Asegurar una formación sociolingüística y psicopedagógica de los docentes de educación infantil, primaria y secundaria que les permita interpretar la realidad lingüística de Galicia y participar con criterio y eficacia en tareas de planificación y dinamización lingüística en el ámbito escolar” (p. 97); o “establecer una oferta en gallego en preescolar (0-3) y en la educación infantil para todos los niños y niñas gallegoparlantes” (p. 102).

<p>Decreto 426/1991, por el que se establece el currículum de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Galicia.</p> <p>Art. 4: “En principio, se garantizará a los niños y niñas la enseñanza en su lengua materna. En cualquier caso, la decisión será recogida en el proyecto educativo del centro. A la hora de iniciarlos en las actividades de una u otra lengua, habrá que cuidar la metodología, puesto que la educación infantil debe tener un carácter eminentemente global”.</p>	<p>Decreto 330/2009, por el que se establece el currículum de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Galicia.</p> <p>Art. 13: “En esta etapa de la educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de esta etapa” (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p>
<p>Reglamento de Régimen Interior de las Escuelas Infantiles (“Galescolas”).</p> <p>Art. 37: “De acuerdo con el objetivo de área incluido en el Plan de Normalización Lingüística de la lengua gallega, que prevé el fomento del uso del gallego desde la etapa de los 0 a 3 años, de manera que se superen las fortísimas carencias que se observan en los primeros años de la enseñanza, la lengua habitual en la escuela, tanto en usos orales como escritos, será el gallego”.</p>	<p>Reglamento de Régimen Interior de las Escuelas Infantiles (“Galiña Azul”).</p> <p>Art. 31: “En esta etapa de la educación infantil 0-3, el personal de las escuelas infantiles usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de esta etapa” (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p>
<p>Decreto (2008) por el que se establecen los requisitos específicos para la autorización de escuelas infantiles 0-3 y se crea la Red Gallega de Escuelas Infantiles (Galescolas). *</p> <p>Art. 11: “Las escuelas infantiles utilizarán, con carácter general, la lengua gallega y fomentarán su uso oral y escrito tanto en sus relaciones mutuas e internas, como en las que mantengan con las administraciones territoriales y locales gallegas, y con las demás entidades públicas (...).</p> <p>En la etapa de educación infantil, el profesorado usará en clase la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de este ciclo (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p> <p>En entornos castellano parlantes, la utilización de la lengua gallega como lengua de comunicación y enseñanza será, como mínimo igual a la de la lengua castellana”.</p>	

Fuente: elaboración propia.

* No llegó a entrar en vigor.

¿Cuáles fueron las novedades que el bipartito introdujo en la legislación sobre el uso del gallego en la educación infantil? Básicamente dos. En primer lugar, la legislación procedente de la Consejería de Educación (y que afectaba a toda la etapa de la educación infantil) añadió al artículo 4 del Decreto de 1995 un párrafo sobre la necesidad de igualar el uso del gallego al del castellano en entornos castellanoparlantes hasta que el primero se convirtiera en “idioma base del aprendizaje”, aunque más abajo la norma añadiera que la lengua predominante sería la determinada por el claustro de profesores, considerando datos procedentes del mapa sociolingüístico de Galicia, fuentes estadísticas oficiales²¹ y la información obtenida de padres y madres. Pero la fuente principal de discrepancia provino de las normas que afectaban exclusivamente a la educación infantil de 0 a 3 años, a las “Galescolas”, y que, por tanto, procedían de la Vicepresidencia del nacionalista Quintana. En efecto, tanto el *Reglamento de Régimen Interior de las “Galescolas”*, como el Decreto de creación de la Red (¡que nunca se llegó a aprobar!) hicieron una interpretación de la LNL, el Decreto del 1995 y el PXNLG algo diferente a la de sus socios de gobierno. En el primero, se estableció que la “lengua habitual en la escuela, tanto en usos orales como escritos, sería el gallego”. En el segundo, pareció cometerse el error de confundir la administración educativa con la enseñanza, de manera que se

²¹ El *Mapa Sociolingüístico de Galicia* es un documento elaborado por la “Real Academia Galega” en el que se realiza una suerte de “radiografía” del uso del gallego en la Comunidad Autónoma (hasta ahora se han publicado dos Mapas, uno en 1992 y otro en 2004). Por su parte, el “Instituto Galego de Estadística” ofrece periódicamente datos sobre este asunto obtenidos de sus *Encuestas de Condiciones de Vida de las Familias*. Otras instituciones, como el “Consello da Cultura Galega”, suelen utilizar las fuentes anteriores para elaborar sus propios informes.

estableció que “las escuelas infantiles utilizarían, con carácter general, la lengua gallega”, cuando en el Decreto de 2007 la Consejería de Educación utilizó esta misma expresión pero refiriéndola a la administración de los centros educativos, y no al uso del gallego en la enseñanza. A esta interpretación nacionalista de la LNL, del Decreto de 1995 y del PXNLG es a la que el PP y la asociación “Galicia Bilingüe” denominaron “imposición lingüística”.

Cuando el PP formó gobierno en abril de 2009, y comenzó a dismantlar el programa de las “Galescolas”, no hizo otra cosa sino publicar una serie de normas que concretaban en dos aspectos las diferencias con las disposiciones sobre el uso del gallego en la educación infantil que el bipartito había aprobado o mantenido en vigor. Por un lado, toda la normativa del gobierno popular sobre este asunto se limitó a reproducir el artículo 4 del Decreto de 1995 que aplicaba la LNL a las enseñanzas no universitarias, suprimiendo de la legislación cualquier alusión a su fomento como lengua base de aprendizaje (que no al fomento del gallego en general). Por otro lado, el gobierno del PP introdujo en su *Decreto para el plurilingüismo* de 2010 un párrafo bastante parecido al que el bipartito había introducido en su *Decreto sobre el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo* de 2007, pero especificando que la fuente para determinar la lengua materna de los centros procedería de las consultas que habrían de realizarse entre los padres y madres, sin aludir a otros datos o fuentes estadísticas. Es más, en el mismo Decreto de 2010, el gobierno popular reprodujo el párrafo del Decreto de 2007 al que hemos hecho referencia más arriba, también refiriéndolo a la administración de los centros educativos, añadiendo “sin que eso suponga una restricción de los derechos del personal docente” (art.3). A esta interpretación que los populares hicieron de la LNL, del Decreto de 1995 y del PXNLG, es a la que el BNG y la asociación “Mesa pola Normalización Lingüística” calificaron como “exterminio” del gallego en la escuela.

4. ANÁLISIS

Tal y como hemos afirmado en apartados anteriores de este trabajo, el programa de las “Galescolas” terminó con éxito para los promotores de su cese. Pues bien, el marco conceptual propuesto anteriormente, nos permitirá explicar a continuación cómo pueden aplicarse los indicadores y las variables que lo componen al caso que acabamos de describir.

En primer lugar, el éxito del proceso de terminación del programa de las “Galescolas” se debió a que se trató de una terminación parcial y de carácter funcional. En efecto, lo que terminó con la llegada al poder del PP en 2009 fue la política lingüística del gobierno bipartito en las escuelas de educación infantil, que fue sustituida por la política lingüística del partido ganador, calificada por el entonces líder de la oposición como “bilingüismo amable”. Sin embargo, el resto del entramado organizativo de la red de “Galescolas” quedó prácticamente intacto, incluyendo la estructura que el bipartito creó ad hoc para gestionarlas, el CGSIB. Por lo tanto, la desaparición del programa de las “Galescolas” no significó ni la desaparición de un servicio público (en este caso las escuelas infantiles), ni siquiera su reubicación en otro u otros departamentos del gobierno regional²².

La permanencia del CGSIB y el mantenimiento de la política de educación infantil en el Departamento de Trabajo y Bienestar Social, nos ofrecen otras pistas para explicar el éxito de la terminación del programa. Si bien la entonces Consejera de Trabajo aseguró que la gestión de las escuelas de educación infantil pasaría a depender de la Consejería de Educación, este traslado competencial no se ha producido hasta el momento. Mientras que un cambio brusco en el “modus operandi” de la gestión de las escuelas infantiles hubiera podido crear cierto desasosiego entre los empleados públicos y los padres afectados por la reorganización, la continuidad en este terreno evitó las protestas, bien de aquellos que en otro caso hubieran podido temer por su puesto de trabajo, bien de los progenitores enfrentados a la incertidumbre de qué pasaría con la escolarización de sus hijos pequeños. Cualquier coalición anti-terminación que hubiera podido crearse en ambos sectores quedó desactivada. De esta manera, las coaliciones anti y pro-terminación se situaron fuera de las dependencias del gobierno regional.

En segundo lugar, la voluntad de terminar con el programa de las “Galescolas” no se enfrentó con una política de larga duración (apenas tres años desde su puesta en marcha), ni de gran complejidad (apenas necesitó de un pequeño entramado legislativo y organizativo), ni mayoritariamente legitimada por el público en general (legitimación que sólo tuvo entre los sectores de la población afines a la formación política minoritaria que impulsó el programa). La escasa duración del programa y su escasa complejidad, contribuyeron a que obstáculos como la tendencia de organizaciones y programas a modificar sus objetivos con el fin de sobrevivir (*dynamic conservatism*) o los obstáculos legales para terminar una política, apenas jugaran papel alguno en este caso de terminación.

Por su parte, los beneficiarios del programa siguieron siendo los mismos, puesto que las escuelas infantiles continuaron funcionando normalmente, a pesar del cambio de política lingüística. Hasta donde sabemos, ningún

²² Como ya señalamos más arriba, en algunos de los enlaces de la actual página web de las escuelas infantiles dependientes de la Xunta (escolasinfantis.net) incluso se ha conservado la denominación “Galescola”.

padre o madre con un niño de entre 0 y 3 años antes escolarizado en una “Galescola”, dejó de utilizar este servicio cuando se reconvirtió en “Galiña Azul”.

En tercer lugar, el contexto político del programa de las “Galescolas”, también contribuyó decisivamente a su terminación. Tras las elecciones del 2009 se produce un cambio de gobierno, una de las condiciones que Bardach considera facilitadoras en cualquier proceso de terminación. Dicho cambio de gobierno devuelve el poder a un partido político que desde que se presenta con sus siglas actuales a las elecciones al Parlamento de Galicia (1989), siempre las ha ganado por mayoría absoluta, excepto en el año 2005, resultado que dio lugar a la formación de gobierno por la coalición PSdG-BNG. Por tanto, el cambio de gobierno de 2009, en el que el PP recobra la mayoría absoluta, puede interpretarse como un retorno de los electores a la que había sido ideología dominante en la región prácticamente desde los inicios de la transición política²³. Otro dato a tener en cuenta es que, más allá de los resultados electorales obtenidos en 2009 por PSdG y BNG²⁴, dichos resultados se interpretaron como un rechazo de los votantes gallegos a fórmulas de coalición entre la izquierda y el nacionalismo que ya habían fracasado en el pasado. Así, la matriz ideológica en la que el programa de las “Galescolas” estaba “incrustado”, usando la terminología de Bardach, quedó al menos temporalmente desactivada. Puede deducirse de lo anterior que el cambio de política lingüística en las escuelas infantiles de la Comunidad Autónoma apenas supuso coste político alguno para el partido ganador, cuya mayoría absoluta también desactivó cualquier temor al impacto político de la terminación. Por último, tampoco debemos descartar la posibilidad de que la constatación de la crisis económica hiciera al electorado gallego alejarse de posiciones políticas muy centradas en el asunto identitario (y más concretamente, el lingüístico), ajeno a sus preocupaciones principales²⁵.

Kirkpatrick *et al.* apuntan también que el grado de visibilidad de una política afecta al proceso de terminación en el sentido de que, cuanto más visible sea dicha política, más dificultades puede tener, presumiblemente, su terminación. El caso de las “Galescolas” no responde a esta hipótesis, pero no lo hace porque su enorme grado de visibilidad fue contrarrestado con la enorme velocidad con la que se evidenció la terminación del programa. Sólo cuatro meses después de que el nuevo Presidente del gobierno gallego tomara posesión de su cargo, la prensa anunció el cambio de los carteles de las escuelas infantiles, de manera que el logotipo de las “Galescolas” fue rápidamente sustituido por el de las “Galiñas Azules”²⁶. En su artículo ya citado de 1976, Bardach distingue dos posibilidades por lo que se refiere a la velocidad con la que una política puede terminar, a saber, la “terminación con estallido” y la “terminación con quejido”. La terminación del programa de las “Galescolas” fue sin duda una terminación con estallido y con un alto componente simbólico. El hecho de que las “Galescolas” se hubieran convertido en emblema de la política lingüística del gobierno bipartito, hizo al PP reaccionar con celeridad al objeto de alejarse cuanto antes de la imagen de “inmersión lingüística” propagada por el BNG durante los cuatro años anteriores. El diseño de la terminación del programa de las “Galescolas”, aunque sólo fuera al principio en su aspecto más alegórico, apunta a que el PP trató de aminorar los efectos adversos que un debate más largo sobre su política lingüística hubiera provocado si hubiera optado por una estrategia de terminación sostenida en el tiempo.

Por último, hemos reservado el apartado final de nuestro análisis a un asunto particularmente interesante en la estrategia de terminación del programa de las “Galescolas”. Se trata de los actores políticos y sociales que se agruparon en torno a lo que Bardach (1976:126-127) ha denominado coaliciones pro y anti-terminación. Según este autor, basándose en categorías ya desarrolladas por Behn (1975), todo proceso de terminación de una política ha de contar con el apoyo de un grupo de actores políticos y/o sociales que lo faciliten. No siempre, sostiene Bardach, surge también una coalición anti-terminación compuesta por aquellos actores que se resisten a que la política en cuestión termine. Por su parte, Kirkpatrick *et al.* añaden otras dos variables que podrían incluirse en el ámbito de los actores: la existencia o no de aliados poderosos y las posibilidades de compromiso con los posibles oponentes a la terminación de la política (esta última ya citada por Behn, 1978a:335).

En nuestro caso, contamos con evidencias que apoyan la existencia de todas estas variables en la terminación del programa de las “Galescolas”. En primer lugar, existió una clara coalición pro-terminación, formada por el único partido político entonces en la oposición, y por la asociación “Galicia Bilingüe”. Esta asociación, que

²³ Las elecciones autonómicas de 1981 fueron ganadas por Alianza Popular, aunque no con mayoría absoluta, y fue investido Presidente de la Xunta Gerardo Fernández Albor que volvió a ser reelegido bajo las siglas de Coalición Popular, también sin mayoría absoluta, tras la celebración de las elecciones de 1985. El triunfo de la moción de censura defendida por el líder del Partido Socialista, Fernando González Laxe en 1987, desembocó en la formación de un gobierno tripartito formado por el PSOE y por los nacionalistas de Coalición Galega y el Partido Nacionalista Galego.

²⁴ El BNG perdió unos 40.000 votos y bajó tres puntos porcentuales, mientras que el PSdG perdió unos 32.000 votos pero apenas bajó 0,4 puntos porcentuales.

²⁵ En la encuesta preelectoral que el CIS realizó en enero de 2009 (estudio 2783), sólo el 0,4% de los encuestados declaró que la lengua fuera su primera preocupación, porcentaje que situó este asunto por debajo de cuestiones tales como la pesca (0,7%) o el medio ambiente (0,8%).

²⁶ El coste económico que supuso el cambio de logotipo (carteles, etc.) tampoco pareció obstaculizar, salvo protestas puntuales, la terminación de la política. Para un interesante análisis de esta variable en particular, puede consultarse el trabajo de Janet Frantz publicado en el monográfico de *International Journal of Public Administration* (1997) dedicado a la terminación de las políticas públicas.

sigue activa, se autodefine como apartidista e independiente y declara que su objetivo es defender los derechos lingüísticos de los ciudadanos gallegos. Reclama un modelo de libre elección de la lengua por parte de los padres en la etapa de educación infantil y su objetivo, como parte de la coalición pro-terminación, era eliminar lo que ellos entendían como adoctrinamiento nacionalista existente en las “Galescolas”, a través de la imposición del uso del gallego en esta etapa de educación infantil. “Galicia Bilingüe” defendía – y defiende – el derecho de los hijos a recibir la primera enseñanza en la lengua materna (que incluye la etapa de educación infantil y el primer ciclo de primaria), tal y como se recoge en el art.13.1 de la LNL. De hecho, para esta asociación el sistema arbitrado por el PP en el gobierno, basado en la consulta a los padres, madres, tutores/as o representantes legales antes del inicio del curso escolar, no respeta ese derecho de forma individual, ya que establece como lengua predominante en el aula la de la mayoría, dejando excluidos lingüísticamente a aquellos que hayan elegido otra opción. En base a ello, “Galicia Bilingüe” abogaba – y aboga – por la existencia de una atención individualizada a través de la organización del alumnado en aulas diferenciadas en función de su lengua materna²⁷.

Frente a la política de terminación del programa de las “Galescolas”, se situaron abiertamente el BNG, formación política que inició el programa, y la “Mesa pola Normalización Lingüística”, asociación que se define como una plataforma independiente, plural y apartidista cuyo objetivo fundamental es la promoción del uso del gallego como lengua vehicular en la enseñanza en general y en la etapa de educación infantil en particular, transmitiendo además los valores e identidad de la cultura gallega. Su posición ante las intenciones del PP de establecer un sistema de consultas para determinar la lengua de enseñanza en las escuelas infantiles, se hizo explícita en los medios de comunicación en los que se denunció la que ellos entendían —y entienden— como erradicación del gallego de la escuela. Carlos Callón, el presidente de la “Mesa”, alertó entonces —y ahora— sobre la exclusión y barrido del idioma gallego en la programación escolar²⁸.

En definitiva, en los discursos de ambos actores como coaliciones anti y pro-terminación, se planteó la disyuntiva entre la libertad de elección de la lengua que defendieron unos —“Galicia Bilingüe”— y el uso del gallego como lengua vehicular que defendieron otros —“Mesa pola Normalización Lingüística”—. La presencia del partido ganador en las elecciones dentro de la coalición pro-terminación, apuntaló claramente la fortaleza de la misma.

Pero tan importante como la existencia de ambas coaliciones, son otros datos que apuntan a una estrategia de terminación ciertamente sorprendente. Y es que, nada más tomar posesión, el gobierno del PP hizo algunos gestos políticos que parecieron desactivar al principal partido de la oposición, el PSdG, cuyo papel en todo el proceso de creación de las “Galescolas” había sido ciertamente ambiguo. En efecto, el PSdG no incluyó en su programa electoral de 2009 referencia alguna al asunto de las “Galescolas”, ni tampoco al uso del gallego en las escuelas infantiles. De hecho, el programa del PSdG apostaba por el “fomento del multilingüismo” en el área de Educación, a la cual pretendía trasladar la competencia sobre escuelas infantiles²⁹. Parecido razonable a la política que el PP implementó sobre esta cuestión tras su victoria en las elecciones de 2009, a las que se presentó con un programa en el que, por cierto, tampoco se hacía alusión alguna a la política lingüística en las escuelas infantiles. En este contexto, el gobierno de la Xunta da el primer golpe de efecto, que fue elegir como nuevo logotipo de las escuelas infantiles el dibujo de una *gallina azul*. La elección no fue casual. Los populares recurrieron al personaje protagonista de un cuento publicado en 1968 por el conocido intelectual galleguista (y diputado independiente del PSdG tras las elecciones de 1981) Carlos Casares. La gallina en cuestión es metáfora de las persecuciones que sufren aquellos que son diferentes, por el sólo hecho de serlo y, según declaraciones del titular de Educación recogidas por el diario *El País* el 8 de agosto de 2009, “una imagen atractiva, cargada de significado que representa

27 Paradójicamente, y habiendo tenido un papel protagonista en la coalición anti-terminación del programa de las “Galescolas”, a día de hoy “Galicia Bilingüe” sostiene que la actual política lingüística de la Xunta de Galicia supone una restricción de la libertad de los ciudadanos gallegos, y acusa a la Xunta de incumplir el Decreto del plurilingüismo en la enseñanza al constituir la pregunta sobre la lengua en la etapa de educación infantil una limitación de la libertad de elección. Según declaraciones de la propia presidenta, Gloria Lago, esto posibilita que en muchos centros en los que el alumnado es mayoritariamente castellanohablante, los niños sigan recibiendo la primera enseñanza en gallego, y viceversa, porque así lo decidió en su día el claustro del colegio en cuestión.

28 La “Mesa pola Normalización Lingüística” denuncia en la actualidad que bajo el sistema de consulta a los padres sobre la lengua materna de sus hijos, el gallego está ausente en el 90% de los centros de educación infantil en las siete ciudades gallegas. Los representantes de las “Mesa” argumentan que los progenitores que solicitan que sus hijos reciban la enseñanza en la etapa de educación infantil en gallego quedan en minoría, por lo que sólo un 10% tiene garantizado el derecho -contemplado en la LNL- a recibir las clases en la lengua materna si ésta es el gallego.

29 Diversos medios se hicieron eco de las discrepancias entre los dos socios del gobierno bipartito sobre algunos asuntos relacionados con esta etapa de la educación infantil. Por ejemplo, en agosto de 2007 el diario *El País* tituló una noticia, “Educación prohíbe a Vicepresidencia enseñar el himno en las guarderías”, en relación a la negativa del Departamento de Educación, liderado por la diputada socialista Laura Sánchez Piñón, a que los niños de 0 a 3 años recibieran lecciones sobre los símbolos de Galicia, tal y como se había anunciado que era el propósito de la Vicepresidencia de la Xunta. Respecto a la posición de la Consejera de Educación del gobierno bipartito sobre el asunto de las Galescolas, Sánchez Piñón ya había afirmado en una entrevista publicada por el diario digital *O Xornal.com* en mayo de 2006 que, “La LOE establece que de 0 a 6 años es etapa educativa. Esta medida no copia las ikastolas. Considero que la educación debe partir del derecho a la igualdad y de las posibilidades de elección de los padres. Tenemos una gran suerte de poder usar dos lenguas, sin ningún conflicto, y creemos que la educación tiene que ser en las dos, y en eso estamos. Las familias decidirán en que lengua escolarizan a sus hijos”.

la libertad, la diversidad y la pluralidad y el compromiso del nuevo Gobierno con la libertad educativa”. El segundo golpe de efecto se produce por el polémico nombramiento de Anxo Lorenzo como titular de la Secretaría General de Política Lingüística del ejecutivo gallego³⁰. Sociolingüista y profesor de la Universidad de Vigo, Lorenzo es considerado persona afín al PSdG, con lo que su nombramiento provocó críticas incluso en el seno del propio PP³¹.

Tanto la elección del nuevo logotipo de las Escuelas Infantiles, como el nombramiento de Lorenzo, tuvieron dos interesantes efectos sobre la estrategia de terminación del programa de las “Galescolas”. En primer lugar, convirtieron al PSdG en aliado (¿involuntario?) de la propia estrategia de terminación. En segundo lugar, abrieron un puente a ciertas posibilidades de compromiso entre el partido del gobierno y el principal partido de la oposición. Ambas variables, consideradas por los especialistas en el tema como facilitadoras de los procesos de terminación de políticas, contribuyeron a presentar la política lingüística del PP más próxima a posiciones de consenso que, por otra parte, siguen sin alcanzarse a día hoy, al menos entre las asociaciones participantes en las coaliciones pro y anti-terminación.

5. CONCLUSIONES

Afirmábamos al comienzo de este trabajo que el programa de las “Galescolas” se constituyó en una suerte de “pieza separada” dentro de la política de educación infantil del gobierno bipartito gallego. De hecho, la coalición formada por PSdG y BNG ni siquiera modificó la normativa relativa al currículum de esta etapa educativa y, cuando el PP ganó las elecciones en 2009, simplemente procedió a poner al día una norma que databa de 1991. El centro de la polémica fue —y sigue siendo— el uso de la lengua en la escuela. Las diversas interpretaciones de la Ley de Normalización Lingüística de 1983, del Decreto de 1995 que la desarrolla, y del Plan de Normalización Lingüística de 2004, han llevado esta cuestión incluso a los tribunales³².

Sin embargo, y más allá de polémicas, el hecho es que el programa de las “Galescolas” terminó con éxito (con éxito para los promotores de la terminación, claro es). Para explicar el proceso de terminación, hemos utilizado las variables propuestas por los especialistas en el tema, sugiriendo una nueva ordenación de las mismas alejada de los habituales prejuicios sobre la dificultad para culminar los procesos de terminación. Sabemos que el fin del programa de las “Galescolas” se produjo por una combinación de circunstancias favorables que pueden no darse en todos los casos. El hecho de que se tratará de una terminación parcial y funcional, el mantenimiento de la estructura de gestión de las “Galescolas” dentro del CGSIB, los guiños políticos que el partido de la coalición pro-terminación hizo al principal partido de la oposición, la escasa complejidad estructural y legislativa del programa, o la velocidad con la que se realizó todo el proceso, son algunas de las variables que facilitaron la desaparición de un programa de política lingüística incrustado en la política de educación infantil del gobierno regional. Sin embargo, en otros casos las variables aquí analizadas pueden explicar, dependiendo de la orientación que tomen, el fracaso de un proceso de terminación. En este sentido, debemos seguir buscando pautas de comportamiento en los procesos de terminación de políticas al objeto de alcanzar generalizaciones que nos permitan elaborar hipótesis sobre los mismos. Dejamos abierta esta posibilidad para futuras investigaciones. Es probable, como sostiene DeLeon, que necesitemos más estudios de caso a los que se aplique el marco de análisis de las políticas públicas para alcanzar este objetivo, pero para ello habremos de dejar de considerar los procesos de terminación de políticas como “singulares”, “raros” o “excepcionales”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

BARDACH, E. (1976), “Policy Termination as a Political Process”, *Policy Sciences*, 7 (2): 123-131.

BAUER, M.W. (2009), “The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives”, *Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Working Paper Series 1*, Berlin: Humboldt Universität. En línea: <<http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrebereiche/politikundverwaltung/wps/working-paper-1>> (consulta: 8 abril 2012).

BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. y HERITIER, A., eds. (2012), *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford: Oxford University Press.

BAUER, M.W. y KNILL, C. (2012), “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework”, en M.W. Bauer et al., eds. *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford: Oxford University Press: 30-51.

BEHN, R. (1975), *Termination: How the Massachusetts Department of Youth Services Closed the Training Schools*, Durham: Center for Policy Analysis, Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Duke University.

³⁰ En la remodelación del gobierno gallego de enero de 2012, Lorenzo fue nombrado Secretario General de Cultura.

³¹ Paradójicamente el nombramiento no contentó ni a “Galicia Bilingüe”, ni a la “Mesa pola Normalización Lingüística”.

³² Cerrando este trabajo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha emitido sentencia respecto al carácter no vinculante de la consulta a los progenitores sobre el uso de la lengua en la educación infantil.

BEHN, R. (1978)

- (a) "Closing a Government Facility", *Public Administration Review*, 38 (4): 332-338.

- (b), "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator", *Policy Analysis*, 4 (3): 393-413.

BILLER, R.P. (1976): "On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations", *Policy Sciences*, 7 (2): 133-149.

BOTHUN, D. y COMER, J.C. (1979), "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*, 7 (3): 540-554.

BREWER, G.D.:

- (1974), "The Policy Sciences emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3): 239-244.

- (1978), "Termination: Hard Choices-Harder Questions", *Public Administration Review*, 38 (4): 338-344.

DANIELS, M.R.:

- (1997), "Introduction", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2043-2066.

- (2001), "Introduction", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 24 (3): 249-262.

- (2008), "Policy Termination", en E.M. Berman, ed., *Encyclopedia of public Administration and Public Policy*, Londres: Taylor & Francis: 1499-1502.

DERY, D. (1984), "Evaluation and Termination in the Policy Cycle", *Policy Sciences*, 18 (1): 13-26.

DELEON, P.:

- (1978 a) "Public Policy Termination: And End and a Beginning", *Policy Analysis*, 4 (3): 369-392.

- (1978 b), "A Theory of Policy Termination", en J.V. May y A.B. Wildavsky, eds., *The Policy Cycle*, Beverly Hills: Sage: 279-300.

- (1983), "Policy Evaluation and Program Termination", *Review of Policy Research*, 2 (4): 631-647.

- (1987), "Policy Termination as a Political Phenomenon", en D.J. Palumbo, ed., *The Politics of Program Evaluation*. Londres: Sage: 173-199.

- (1997 a), "Afterward: the Once and Future State of Policy Termination", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2195-2212.

- (1997 b), "Una revision del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier", *Gestión y Política Pública*, 6 (1): 5-17.

FRANTZ, J.E.:

- (1992), "Reviving and revising a termination model", *Policy Sciences*, 25 (2): 175-189.

- (1997), "The High Cost of Policy Termination", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2097-2119.

- (2002), "Political Resources for Policy Terminators", *Policy Studies Journal*, 30 (1): 11-28.

GEVA-MAY, I.:

- (2001), "When the Motto is 'Till Death Do Us Part': The Conceptualization and the Craft of Termination in the Public Policy Cycle", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 24 (3): 263-288.

- (2004), "Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3): 309-333.

GONZÁLEZ, B., ROMÁN, L. y PEREIRA, M. (2008), "Las "Galescolas" en la encrucijada: educación infantil y política lingüística del gobierno bipartito gallego", IV Congreso Andaluz de Sociología, Universidad Pablo de Olavide (Carmona, 20, 21 y 22 de 2008).

GREENWOOD, J. (1997), "The Succession of Policy Termination", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2121-2150.

- HARRIS, M. (1997), "Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2151-2175.
- HOGWOOD, B.W. y PETERS, B.G. (1982), "The dynamics of policy change: Policy Succession", *Policy Sciences*, 14 (3): 225-245.
- HOGWOOD, B.W. y GUNN, L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. y PERL, A. (2009), *Studying Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. y TURNPENNY, J., "Policy Dismantling: An Introduction", en M.W. Bauer et al., eds. *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford: Oxford University Press: 3-23.
- KIRKPATRICK, S.E.; LESTER, J. y PETERSON, M.R. (1999), "The Policy Termination Process. A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing", *Policy Studies Review*, 16 (1): 209-236.
- LASSWELL, H. D. (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York: American Elsevier.
- MENY, I. y THOENIG, J-C. (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.
- ZHANG, L. (2009), "Study on Obstacles to Policy Termination", *Journal of Politics and Law*, 2 (4): 98-102.

Propuesta de mejora de los instrumentos de evaluación del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona

Anabel Díaz Pineda

Diputació de Barcelona
diazpa@diba.cat

Daniel Montolio

Universitat de Barcelona e Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
montolio@ub.edu

Recibido: 4 de octubre de 2012

Aceptado: 30 de julio de 2013

Resumen

El presente trabajo describe el proceso de mejora de los instrumentos de evaluación del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona que se llevó a cabo como parte de la adaptación de dicha institución a las nuevas demandas de los gobiernos locales. Así, se analizan los instrumentos de evaluación del Servicio detectándose una serie de carencias. En concreto, se observa una necesidad de adecuación del sistema de indicadores a la nueva realidad presupuestaria; una necesidad de definir los indicadores de tal manera que se pueda estudiar la tendencia temporal de las acciones llevadas a cabo; la necesidad de mejorar la información recogida que, hasta el momento, no reflejaba con claridad la realidad del Servicio así como las variables utilizadas, que no contaban con una definición precisa de los elementos que las componían. Para superar dichas carencias, se presenta una propuesta de sistema de indicadores de gestión adecuado al Servicio haciendo especial referencia al diseño, la definición y la gestión interna de dichos indicadores de gestión.

Palabras Clave

Instrumentos de evaluación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, Administración Local, Diputación de Barcelona.

Proposal of Improving the Evaluation Instruments of the Diversity and Citizenship Policy Service of the Barcelona Provincial Council

Abstract

This paper describes the process of improving the evaluation instruments of the Diversity and Citizenship Policy Service of the Barcelona Provincial Council, process that was held as part of the institution adaptation to the new demands of local governments. Thus, we analyze the evaluation instruments of the Service detecting a number of shortcomings. In particular, we observe the need to adapt the system of indicators to new budgetary reality; the need to define the indicators to allow the study of the temporal trend of the activities carried out; the need to improve the information given that the information collected so far did not reflect properly the reality of the Service, and the variables used given that they did not have a precise definition of their composing elements. To overcome these shortcomings we present a proposal of performance indicators appropriate to the Service management with particular reference to the design, definition and internal management of those indicators.

Keywords

Assessment instruments, monitoring and evaluation of public policies, Local Administration, Barcelona Provincial Council.

1. INTRODUCCIÓN

La creciente preocupación por optimizar los recursos públicos requiere de la constante evaluación del desempeño, ampliamente definido, obtenido en los servicios que lleva a cabo el Sector Público. Así, el Sector Público, como cualquier otra organización, requiere para poder mejorar sus resultados, en primer lugar poder medirlos y cuantificarlos mediante, por ejemplo, los llamados indicadores de gestión dado que como apunta Salgueiro (2001) “sólo se puede mejorar aquello que se puede medir”.

El uso en el ámbito público de instrumentos pertenecientes a la llamada Nueva Gestión Pública (ver García-Sánchez, 2007), como son los indicadores de gestión, está cada vez más difundida en nuestro país. Dichos instrumentos están encaminados en todo momento a la consecución de una administración eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como a formar parte destacada dentro de las herramientas que proveen información relevante para la toma de decisiones de los responsables públicos (ver González-Páramo y Onrubia, 2003).

Así, la tendencia en las administraciones públicas en nuestro país ha sido implementar herramientas de gestión que ayuden a la toma de decisiones directivas al proporcionar información periódica sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos mediante indicadores como, por ejemplo, el cuadro de mando integral planteado en Kaplan y Norton (1997) que permite la translación de la estrategia de la organización en objetivos concretos y la evaluación de la interrelación entre los diferentes indicadores. A pesar de que el uso de indicadores de resultados en general favorece la transparencia en la gestión y el establecimiento de un equilibrio entre las acciones inmediatas y las líneas estratégicas de la organización, también se debe tener en cuenta, tal y como apuntan Moynihan y Pandey (2010), los factores que influyen en el uso (apropiado) que se hace de la información de resultados que se deriva de las herramientas de gestión. En este sentido, la motivación, el liderazgo, la disponibilidad de acceso a la información, la cultura organizacional y la flexibilidad del entorno favorecen el uso correcto de la información que se deriva de los sistemas de información orientados a resultados.

A pesar de los avances que se han producido en los últimos años en el diseño y aplicación de baterías de indicadores de gestión en varios niveles de la Administración Pública, no existe actualmente una aplicación sistemática y adecuadamente estandarizada de dichas medidas que permita llevar a cabo los análisis comparativos que tan relevantes resultan para la evaluación de la eficiencia en entidades pertenecientes, por ejemplo, al ámbito local; ámbito que tradicionalmente ha utilizado de manera pionera e intensiva los indicadores de gestión (ver, entre otros, Aibar, 2003 o Bosch y Mas, 2008).

En la Administración Local es donde se pueden encontrar la mayor parte de ejemplos y aplicaciones del uso de indicadores de gestión en el Sector Público. Así, si el artículo de Bosch y Mas (2008) establece los fundamentos teóricos que dichos indicadores han de tener para su correcta y exitosa aplicación¹, los trabajos de Boada y Mora (1999), Batet *et al.* (2003) o Navarro y Ortiz (2003) presentan ejemplos prácticos de implementación de dichas herramientas de gestión en los servicios municipales.

Así pues, en general, a pesar de existir un amplio consenso entre políticos, gestores públicos y académicos de la necesidad de aplicar técnicas de gestión modernas en la Administración aún hace falta un marco consensuado y generalizado de aplicación de los indicadores de gestión. Hasta el momento se ha avanzado en el estudio y la aplicación de los indicadores de gestión a través del análisis de casos concretos en los que se han usado como herramienta de gestión en el Sector Público. En este sentido, el presente trabajo pretende ampliar el conocimiento sobre la aplicación práctica de los indicadores de gestión a través de la descripción de todo el proceso que se llevó a cabo en la Diputación de Barcelona sobre la implementación de los indicadores de gestión en un servicio determinado. Vale la pena destacar que la Diputación de Barcelona se ha mostrado como una institución intensamente preocupada por la mejora de la gestión de los servicios públicos, haciendo un esfuerzo constante por la mejora de los servicios provistos a nivel local (ver Diputación de Barcelona, 1998 y 2006).

Así, en el año 2007 la Diputación de Barcelona inició un proceso de reformulación de sus objetivos para dar respuesta a las demandas de los municipios a los cuales presta servicio, en el que como resultado se fijaron una serie de ideas. Entre ellas, se definió a la Diputación de Barcelona como administración con capacidad de asesorar e innovar en políticas públicas, para la cual se hacía necesario crear una metodología con indicadores y control de calidad.

En este punto, uno de los servicios de la Diputación de Barcelona, concretamente el Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía (en adelante, Servicio), decidió replantearse su metodología con el objetivo de adaptarse

¹ Trabajo que se une a la extensa literatura, especialmente anglosajona, sobre el tema y que tiene en los organismos internacionales como la OCDE o el FMI instituciones pioneras en la aplicación de técnicas de gestión en el ámbito público en busca del llamado *value for money*. Ver, por ejemplo, Smith (1990), Smith y Goddard (2003), OCDE (1994, 1997, 2004) o Diamond (2005).

a las nuevas demandas de los gobiernos locales. Como punto de inicio, se analizaron los instrumentos de evaluación de los servicios que prestaba y se detectaron una serie de carencias. En primer lugar, era necesario adecuar el sistema de indicadores a la nueva realidad presupuestaria; en segundo lugar, dado que el documento que recopilaba estos indicadores se componía de variables independientes, se hacía difícil estudiar la tendencia de las acciones llevadas a cabo; en tercer lugar, la información plasmada no reflejaba con claridad la realidad del Servicio; y, por último, las variables utilizadas no contaban con una definición precisa de los elementos que las componían.

El presente trabajo describe todo el proceso de mejora de los instrumentos de evaluación de una política pública. Para ello, el artículo se estructura de la siguiente forma. La sección 2 presenta el Servicio objeto de estudio en el cual se analizó y se diseñó un sistema de indicadores de gestión adecuado. La sección 3 define el contexto en el cual se enmarca el estudio, la diagnosis y el proceso llevado a cabo para formular las alternativas planteadas. La sección 4 presenta las propuestas de mejora que se hicieron al sistema de evaluación de resultados del Servicio y presenta las principales aportaciones de este artículo, con especial referencia al diseño, la definición y la gestión interna de los indicadores de gestión. Finalmente, la sección 5 presenta las principales conclusiones a las que llega este estudio.

2. EL SERVICIO DE POLÍTICAS DE DIVERSIDAD Y CIUDADANÍA DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA

La Diputación de Barcelona es una institución de gobierno local que actúa prestando servicios, principalmente, en cooperación con los ayuntamientos de su ámbito territorial, es decir, la provincia de Barcelona. Fundamentalmente, ofrece apoyo técnico, económico y tecnológico a los ayuntamientos para que éstos puedan ofrecer servicios locales de calidad y de forma más homogénea en todo el territorio.

La Diputación lleva a cabo esta misión a través del trabajo en red con los ayuntamientos, lo que supone compartir experiencias para mejorar la calidad de los servicios y difundir las buenas prácticas. Además, esta actuación en red también permite optimizar los recursos, tanto humanos como técnicos y materiales, de tal manera que se aumenta su rendimiento, traduciéndose en más y mejores servicios.

En este sentido, el Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía pretende ofrecer apoyo a los ayuntamientos en relación con los nuevos retos relacionados con la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la convivencia ciudadana y, en general, la calidad de vida de la población. El Servicio actúa prestando apoyo y ofreciendo servicio a los ayuntamientos, investigando y difundiendo nuevas políticas públicas y estableciendo un trabajo institucional en los ámbitos de inmigración, diversidad y ciudadanía.

Esta misión se materializa en la oferta de diversos instrumentos a disposición de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona (para ampliar información sobre estos instrumentos, véase el anexo 1):

- a) *Formación dirigida a técnicos de los ayuntamientos.*
- b) *Planes de recepción y acogida municipal (PRAM).*
- c) *Informes sociodemográficos.*
- d) *Informes de migración y ciudadanía.*
- e) *Catálogo de actividades de diversidad y ciudadanía.*
- f) *Programa de Agentes Locales.*
- g) *Plan de Concertación “Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat” (XBMQ).*
- h) *“Xarxa Local per a la Diversidad i la Ciutadania” (XLDC).*
- i) *Convenios para el impulso de servicios de mediación ciudadana.*
- j) *Exposiciones itinerantes por los municipios de la provincia pensadas para promover el civismo y la sensibilización ciudadana en relación con el hecho migratorio.*
- k) *Jornadas en el ámbito de la diversidad y la ciudadanía.*
- l) *Planes de convivencia y civismo.*
- m) *Convenios de colaboración y subvenciones a entidades sin ánimo de lucro.*
- n) *Edición del Migrainfo.*
- o) *Centro de documentación.*

Durante el año 2010, el Servicio contaba con un presupuesto de gasto aproximado de unos siete millones y medio de euros y la plantilla estaba formada por treinta y siete personas, entre las cuales se cuentan los agentes lo-

cales, los cuales se destinaban a los ayuntamientos para dar respuesta a los problemas relacionados con la integración, la convivencia y cohesión social, la juventud y la igualdad de género. Orgánicamente, estaba dividido en tres departamentos: uno encargado de facilitar apoyo a los ayuntamientos; otro, de carácter técnico, relacionado con la investigación y la difusión; y el último, de gestión administrativa, desde el cual se planteó el presente trabajo.

Hasta el año 2009, los instrumentos o actividades enumerados anteriormente que ofrecía el Servicio se englobaban dentro de un único programa presupuestario (diversidad y ciudadanía), pero por necesidades de gestión se hizo necesario establecer dos programas presupuestarios: diversidad e inmigración, y convivencia y civismo.

3. ANTECEDENTES, CONTEXTO, DIAGNÓSTICO Y PROCESO DE ELABORACIÓN DE ALTERNATIVAS

3.1 Antecedentes y contexto

En el año 2007, ante la necesidad de adecuarse y anticiparse al nuevo entorno institucional y social mediante el diseño y la implantación de nuevas políticas públicas, la Diputación de Barcelona se plantea reformular sus objetivos y retos para dar respuesta a las nuevas demandas de los municipios. Este proceso se materializa en la elaboración del RE!SET (Diputación de Barcelona, 2007), un documento de reflexión estratégica sobre las políticas que se quieren desarrollar en el futuro y el nuevo papel institucional de la Diputación. Como resultado de un proceso participativo entre actores internos y externos, se identifican una serie de ideas que sirven de orientación para el nuevo escenario de futuro y que se concretan en la definición de cinco objetivos estratégicos:

- a) La Diputación como gobierno con capacidad de representar y defender los intereses locales.
- b) La Diputación como gobierno local con capacidad de pensar a escala intermedia y de planificar a medio plazo.
- c) La Diputación como administración especializada en ofrecer servicios de calidad garantizando la equidad en el acceso de la ciudadanía.
- d) La Diputación como Administración Local con capacidad de asesorar, evaluar e innovar en políticas públicas locales.
- e) La Diputación como una Administración Local que consolida el modelo de trabajo en red con los municipios.

En el cuarto objetivo, la Diputación como Administración Local con capacidad de asesorar, evaluar e innovar en políticas públicas locales, se parte de la idea de que la experiencia y el conocimiento acumulado funcionan como plataforma de análisis de la Administración Local y que ésta actúa como centro de innovación y evaluación de políticas públicas locales, permitiendo generar indicadores e instrumentos de gestión de servicios. Por ello, para poder dar nuevas y mejores respuestas a los retos del mundo local, es necesario crear una metodología con indicadores y control de calidad, evaluación y seguimiento que sea útil y fácil de utilizar para tomar decisiones. Y es en este punto que se hace necesario replantear la metodología del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía, con el objetivo de adaptarse a las nuevas demandas de los gobiernos locales.

3.2 Diagnóstico y proceso de elaboración de alternativas

Como punto de partida, se analizaron los instrumentos de evaluación y seguimiento de políticas públicas de que disponía el Servicio. Éste contaba con unos indicadores elaborados trimestralmente que venían fijados por una unidad central, el Servicio de Programación, el cual centralizaba la recogida de datos de todos los servicios de la Diputación. Este servicio tenía como objetivo, entre otros, proporcionar ayuda a la corporación en materia de planificación, presupuestación y evaluación presupuestaria como elementos de racionalidad económica para optimizar la gestión de los recursos disponibles. Trimestralmente, elaboraba un análisis de cada uno de los programas presupuestarios, no sólo en términos presupuestarios, sino también de eficacia y eficiencia para poder evaluar el grado de consecución de los objetivos.

Se observó que estos indicadores presentaban ciertas deficiencias o carencias:

- a) A partir del año 2009, el Servicio contaba con dos programas presupuestarios, de tal manera que los indicadores requerían su distribución entre estos dos programas.
- b) El documento que recogía estos indicadores se componía de variables independientes, las cuales no se relacionaban entre sí y dificultaban estudiar la tendencia generada por las acciones llevadas a cabo.
- c) La información que plasmaba el documento mostraba el punto de vista de la unidad central que los elaboraba, de tal manera que en determinadas ocasiones o no se adecuaban a la realidad del Servicio o no eran los adecuados para conocer el grado de consecución de los objetivos.

d) No se detallaban los elementos que componían cada variable y, por tanto, dependiendo de quién facilitara los datos, el indicador variaba. Así, se puede decir que la información contenida en el documento no presentaba datos del todo fiables.

A raíz de las deficiencias observadas en los indicadores del Servicio, se propusieron una serie de acciones de mejora con el objetivo de modificarlos y corregir sus carencias, las cuales se centraron en:

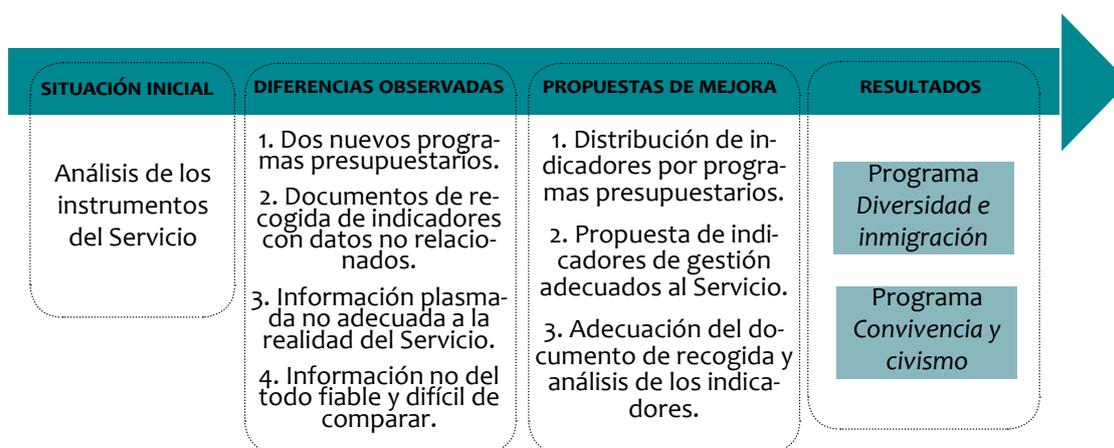
a) Distribuir los indicadores existentes entre los dos nuevos programas presupuestarios; diversidad e inmigración, y convivencia y civismo (véase Sección 4.1).

b) Proponer nuevos indicadores de gestión que se adecuaran a la realidad del Servicio y facilitaran su gestión interna (véase Sección 4.2).

c) Adecuar el documento de recogida y análisis de los indicadores a la nueva realidad, modificando los aspectos necesarios y definiendo la información contenida en cada variable (véase Sección 4.3).

En la Figura 1, se presenta esquemáticamente el procedimiento llevado a cabo para la elaboración de la propuesta de indicadores de gestión y los resultados obtenidos con el mismo.

FIGURA 1. PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN: PROCEDIMIENTO Y RESULTADOS



Fuente: elaboración propia

4. PROPUESTAS DE MEJORA DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

4.1 Distribución de los indicadores por programas presupuestarios

Como se ha comentado anteriormente, hasta el año 2009 el Servicio contaba con un programa presupuestario (diversidad y ciudadanía), pero por necesidades de gestión se establecieron dos programas presupuestarios (diversidad e inmigración, y convivencia y civismo). A partir de entonces, se hizo necesario adecuar el documento de recogida y análisis de los indicadores a esta nueva realidad.

En primer lugar, se tuvo en cuenta una primera propuesta de distribución de estos indicadores facilitada por la unidad central encargada de la recogida de datos. Cabe decir que esta primera propuesta contó con el punto de vista de la unidad central con el objetivo de facilitar esta tarea a los servicios gestores.

A partir de esta primera distribución, se comprobó la idoneidad de la clasificación y se adecuaron aquellos indicadores que, o no estaban en el programa presupuestario más adecuado, o no permitían su diferenciación por programas. Durante un mes de trabajo, se organizaron dos reuniones con los jefes correspondientes con la finalidad de recibir la aprobación de la propuesta y, finalmente, se transmitió a la unidad central para la adecuación del documento de indicadores.

Cabe decir que la distribución de los indicadores entre los dos programas presupuestarios se realizó teniendo en cuenta, por un lado, el ámbito de actuación de la actividad concreta y, por otro lado, la clasificación que existía presupuestariamente de dicha actividad, esto es, a qué programa presupuestario se imputaba el gasto generado por la actividad.

En aquellos casos en los cuales se hizo difícil asignar una actividad a uno de los dos programas, se optó por acordar con el responsable su distribución. También cabe aclarar que, aunque existían ciertos ámbitos o actividades susceptibles de separación por programas, se consideró más idónea su inclusión en únicamente uno de ellos, ya que presupuestariamente esta diferenciación no existía y no aportaría ningún valor añadido en cuanto a la gestión del Servicio.

Asimismo, además de adecuar el documento de recogida y análisis de indicadores según los dos nuevos programas presupuestarios, se realizó una descripción de cada indicador, haciendo referencia a toda la información o elementos que éstos debían incluir y el criterio a seguir para su cómputo. De esta manera, se obtienen datos fiables y comparables dado que se tienen en cuenta los mismos parámetros, y todo ello independientemente de quien los haya elaborado.

En el anexo 2 (Tablas 2 y 3) se muestra la distribución de los indicadores entre los dos programas presupuestarios (diversidad e inmigración, y convivencia y civismo), así como la descripción de cada uno de ellos, haciendo referencia a la información necesaria para el cálculo de los mismos.

4.2 Propuesta de indicadores de gestión

Una vez distribuidas las diferentes actividades que realizaba el Servicio, y sus respectivos indicadores de gestión, entre los dos nuevos programas presupuestarios, se propusieron unos nuevos indicadores de gestión ya que, como se ha comentado con anterioridad, los existentes no se adecuaban a la realidad del Servicio. Para elaborarlos se tuvieron en cuenta, por un lado, el programa presupuestario al cual se imputaba el gasto generado por esa actividad y, por otro lado, la materia relacionada con dicha actividad.

El proceso de elaboración de la nueva propuesta de indicadores se basó, en primer lugar, en tener en cuenta la literatura existente sobre la materia, no únicamente relacionada con la evaluación de políticas públicas, sino también con la inmigración y la convivencia (ver Diputación de Barcelona, 2004 y Galais-González, 2010). En este sentido, se observó que la mayor parte de los indicadores del Servicio correspondían a indicadores de actividad o estratégicos, es decir, que medían las actividades llevadas a cabo por éste y en qué medida se estaba logrando la consecución de los objetivos. Pero no se disponía de indicadores de dimensión económica (costes asociados a la prestación del servicio o actividad) ni relacionados con la satisfacción del usuario o cliente. Por tanto, la propuesta que se elaboró contaba con una tipología más amplia de indicadores.

También se contó con la participación de todos los agentes implicados, esto es, la unidad central encargada de centralizar la recogida de datos de todos los servicios de la corporación, los técnicos especialistas de cada ámbito, los cuales disponían de un amplio conocimiento de las actividades prestadas por el Servicio, y de la alta dirección y mandos intermedios.

En la Tabla 1, se puede observar la propuesta de indicadores de gestión clasificados por los dos nuevos programas presupuestarios, así como una tercera categoría que pretendía comparar cual de los dos programas presupuestarios tenía más demanda y, por tanto, se debía potenciar. Junto con esta propuesta, se acompañó la argumentación de cada indicador definido, la cual no se incluye en este estudio por encontrarse fuera del alcance del mismo.

TABLA 1. PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO Y COMPARATIVA

Programa Diversidad e inmigración	Programa Convivencia y civismo	Comparativa
FORMACIÓN		
<ul style="list-style-type: none"> Asistentes a la formación centralizada por acción formativa centralizada realizada Asistentes a la formación descentralizada por acción formativa descentralizada realizada Asistentes a la formación a medida por acción formativa a medida realizada Asistentes por acción formativa realizada Entes locales participantes por acción formativa realizada Coste de la contratación de la formación por asistente Grado de satisfacción de los asistentes a las acciones formativas 	<ul style="list-style-type: none"> Asistentes a la formación centralizada por acción formativa centralizada realizada Asistentes a la formación descentralizada por acción formativa descentralizada realizada Asistentes a la formación a medida por acción formativa a medida realizada Asistentes por acción formativa realizada Entes locales participantes por acción formativa realizada Coste de la contratación de la formación por asistente Grado de satisfacción de los asistentes a las acciones formativas 	<ul style="list-style-type: none"> Acciones formativas realizadas en el programa de diversidad e inmigración respecto de las realizadas en el programa de convivencia y civismo Asistentes a las acciones formativas realizadas en el programa de diversidad e inmigración respecto de los del programa de convivencia y civismo Grado de satisfacción de las acciones formativas realizadas en el programa de diversidad e inmigración respecto del grado de satisfacción de las realizadas en el programa de convivencia y civismo

EXPOSICIONES		
<ul style="list-style-type: none"> Entes locales que acogen la exposición por exposición Ayuntamientos con más de x habitantes que acogen la exposición del total de ayuntamientos con más de x habitantes Tipología de público asistente por el total de visitas 	<ul style="list-style-type: none"> Entes locales que acogen la exposición por exposición Ayuntamientos con más de x habitantes que acogen la exposición del total de ayuntamientos con más de x habitantes Tipología de público asistente por el total de visitas 	<ul style="list-style-type: none"> Entes locales que acogen la exposición en el programa de diversidad e inmigración respecto de los entes locales que la acogen en el programa de convivencia y civismo Ayuntamientos con más de x habitantes que acogen la exposición del programa de diversidad e inmigración respecto de los ayuntamientos con más de x habitantes que la acogen del programa de convivencia y civismo
JORNADAS		
<ul style="list-style-type: none"> Asistentes por jornada Coste de la contratación de las jornadas por jornada Entes locales asistentes por jornada Coste de la contratación de los conferenciantes por el total de conferenciantes 	<ul style="list-style-type: none"> Asistentes por jornada Coste de la contratación de las jornadas por jornada Entes locales asistentes por jornada Coste de la contratación de los conferenciantes por el total de conferenciantes 	<ul style="list-style-type: none"> Asistentes a las jornadas en el programa de diversidad e inmigración respecto de los asistentes a las jornadas en el programa de convivencia y civismo
CONVENIOS		
<ul style="list-style-type: none"> Aportación por entidad Número de convenios por año 	<ul style="list-style-type: none"> Aportación por entidad Número de convenios por año 	<ul style="list-style-type: none"> Número de convenios en el programa de diversidad e inmigración respecto del número de convenios en el programa de convivencia y civismo Aportación por entidad en el programa de diversidad e inmigración respecto de la aportación en el programa de convivencia y civismo

Programa Diversidad e inmigración	Programa Convivencia y civismo
PRAM	CATÁLOGO DE ACTIVIDADES DE DIVERSIDAD Y CIUDADANÍA
<ul style="list-style-type: none"> Coste de la contratación del plan por plan contratado Número de planes por año Planes externalizados del total de planes realizados Municipios con más de x habitantes que disponen de planes del total de municipios con más de x habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> Actividades subvencionadas por ente local Modalidades (talleres, audiovisuales, etc.) por el total de actividades subvencionadas Tipología de público (jóvenes, niños, adultos, etc.) por el total de actividades subvencionadas Actividades subvencionadas por el total de actividades peticionadas Grado de satisfacción de las actividades realizadas
INFORMES SOCIODEMOGRÁFICOS	AGENTES LOCALES
<ul style="list-style-type: none"> Coste de la contratación del informe por informe contratado Número de informes por año Informes externalizados del total de informes realizados Municipios con más de x habitantes que disponen de informes del total de municipios con más de x habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> Entes locales beneficiados por programa Entes locales con convenio de continuidad del total de entes locales con programa Entes locales con inserción laboral del total de entes locales con convenio de continuidad
INFORMES DE MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA	AYUDAS DEL PLAN DE CONCERTACIÓN XBMQ
<ul style="list-style-type: none"> Coste de la contratación del informe por informe contratado Número de informes por año Informes externalizados del total de informes realizados Municipios con más de x habitantes que disponen de informes del total de municipios con más de x habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> Número de subvenciones otorgadas por año Número de subvenciones otorgadas por ente local Número de consejos y comarcas del total de entes locales Aportación por ente local
XLDC	MEDIACIÓN CIUDADANA
<ul style="list-style-type: none"> Entes locales adheridos a la red del total de municipios de la provincia Acciones realizadas por año Entes locales asistentes del total de entes locales adheridos Coste de la contratación de la organización de las acciones por acción realizada 	<ul style="list-style-type: none"> Número de convenios por año Número de mediadores por ente local Casos atendidos por los servicios de mediación por mediador Aportación por ente local
BOLETÍN ELECTRÓNICO	PLANES DE CONVIVENCIA Y CIVISMO
<ul style="list-style-type: none"> Ejemplares enviados por trimestre Consultas realizadas en internet por boletín Coste de la contratación de los artículos por edición del boletín 	<ul style="list-style-type: none"> Coste de la contratación del plan por plan contratado Número de planes por año Planes externalizados del total de planes realizados Municipios con más de x habitantes que disponen de planes del total de municipios con más de x habitantes

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> • Consultas del Diario de la diversidad por año • Tipología de documentos (libros, revistas, documentación interna, etc.) existente por el total de documentos • Suscripciones periódicas por año • Porcentaje de documentos objeto de préstamo respecto del total de documentos existente • Índice de renovación del fondo documental (ingresos en el fondo entre documentos existentes en el centro) 	

Fuente: elaboración propia

4.3 Adecuación de la documentación interna de recogida y análisis de indicadores

Una vez definida la propuesta de indicadores de gestión para cada programa presupuestario, se propuso adecuar el documento existente de recogida y análisis de los mismos, incorporando los nuevos indicadores derivados de la propuesta anterior y definiendo la información a tener en cuenta para elaborarlos. Durante dos meses, se realizaron las adecuaciones pertinentes en el documento de trabajo y se planificaron diversas reuniones con el responsable de la unidad de gestión administrativa del Servicio, quien se encargaba de la recogida de datos y de su posterior remisión a la unidad central.

En cuanto a la configuración del documento, se optó por realizarlo mediante hoja de cálculo, ya que la información contenida debía ser tratada a través de fórmulas. Y por lo que respecta a la distribución de la información dentro del documento, se propuso separarla, en primer lugar, por programa presupuestario y, en segundo lugar, según si se trataba de indicadores o de variables, incorporando además unas breves instrucciones para rellenar correctamente el documento. En el anexo 3 (Figura 3) se muestra la imagen de las instrucciones que aparecían en el documento en primer lugar, las cuales pretendían ser una breve guía de cómo completarlo.

Como se ha comentado anteriormente, la información se distribuía por programa presupuestario, en primer lugar, y por indicador o variable, en segundo lugar. En cuanto a las variables, la información estaba agrupada por temática y existía la posibilidad de plasmar datos de varios años. Además, cada variable llevaba asociada una breve descripción con el objetivo de plasmar la información de la forma más homogénea posible. En la Figura 4 del anexo 3 se puede observar cómo se plasmaba la distribución de las variables por temática y las explicaciones asociadas a las mismas.

Para conseguir las variables relacionadas con datos geográficos, se debía rellenar otra pestaña llamada *Mapa*, la cual contenía una lista de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona y las variables a calcular. En este caso, únicamente había que marcar aquellos entes que realizaban las acciones concretas y, posteriormente, desde la unidad central de recogida de datos, se elaboraba un mapa de la provincia con dichos resultados con el objetivo de conocer qué zonas geográficas demandaban más servicios.

Todos estos datos recogidos en las pestañas de *Variables* y *Mapa* se plasmaban en otra llamada *Indicadores*, la cual tenía la única función de visualizar la información (véase Figura 5 del anexo 3). Esta pestaña, de la misma forma que las variables, disponía de la información agrupada por temática y permitía visualizar datos de varios años.

Por último, cabe decir que existía otra pestaña que mostraba una comparativa de aquellos indicadores que coincidían en los dos programas presupuestarios, la cual no requería introducir ningún dato adicional ya que las variables ya se habían informado para cada programa.

5. CONCLUSIONES

A raíz del análisis de los instrumentos de evaluación de los servicios que prestaba el Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, se detectaron una serie de carencias: la falta de adecuación del sistema de indicadores a la nueva realidad presupuestaria; la composición del documento de indicadores a través de variables independientes, dificultando el estudio de la tendencia de las acciones llevadas a cabo; la no adecuación a la realidad del Servicio de la información plasmada; y, por último, la falta de definición precisa de los elementos que componían las variables.

Una vez detectadas estas deficiencias y con la finalidad de mejorar la gestión interna del Servicio y, en consecuencia, de facilitar la información necesaria para la toma de decisiones, se propusieron una serie de acciones para modificarlas y corregirlas. A partir de estas acciones orientadas a adecuar los indicadores y el documento de recogida de datos, se pueden extraer los siguientes puntos a tener en cuenta a la hora de implementar o mejorar los instrumentos de evaluación de un servicio o departamento concreto:

a) Para el éxito de cualquier cambio es necesario contar con la participación y el punto de vista de todos los agentes implicados, ya que, de forma directa o indirecta, influyen en la consecución de los objetivos. En este caso,

si los indicadores vienen fijados por la alta dirección, como ésta no conoce exhaustivamente cómo se prestan los servicios, puede ocurrir que sea materialmente imposible recopilar los datos o que sean inadecuados.

b) Es de vital importancia que la alta dirección y los mandos intermedios compartan una misma visión de futuro y apoyen el proyecto que se vaya a desarrollar. Así, en el caso del Servicio analizado resulta del todo imprescindible que los técnicos especialistas colaboren para cumplir los objetivos y para recopilar los indicadores, lo que permite medir las acciones llevadas a cabo y, consecuentemente, el éxito (o fracaso) del Servicio.

c) Antes de empezar cualquier proyecto, se deben planificar las acciones que se llevaran a cabo, su temporalidad y los recursos necesarios, así como determinar claramente los objetivos a alcanzar, tanto a corto como a largo plazo. Cualquier proyecto requiere de una planificación previa para determinar si el modo de llevarlo a cabo es el más idóneo y si los recursos que se pueden utilizar son suficientes.

d) En cuanto a los instrumentos de evaluación, se deben utilizar aquellos que sean útiles para medir el cumplimiento de los objetivos marcados, ya que una deficiente definición puede provocar que no se acaben cumpliendo. En este estudio, uno de los objetivos del Servicio consiste en dar soporte a los ayuntamientos en el ámbito de migración y convivencia. Por ello, para conocer si las acciones formativas cumplen con el objetivo marcado, es necesario saber, no únicamente si la acción tiene afluencia, sino también el punto de vista de los técnicos de los ayuntamientos asistentes a la formación.

e) Los indicadores deben permitir estudiar las tendencias a través del tiempo y posibilitar la comparación con otros servicios u organismos del mismo ámbito de actuación. Por ello, se hace indispensable que estos indicadores se compongan de variables relacionadas. En el caso de estudio, el indicador *Acciones formativas realizadas*, por ejemplo, por sí solo no permite la comparación con otros entes ya que las acciones pueden variar dependiendo del presupuesto para ejecutarlas o de la prioridad que cada departamento les otorgue en función de sus prioridades. Así, sería más adecuado proponer el indicador *Asistentes por acción formativa realizada*.

f) En relación con el punto anterior, las variables que forman los indicadores se deben definir claramente. De esta forma, se obtendrán unos datos fiables que permitirán su comparación. A modo de ejemplo, el indicador *Número de informes sociodemográficos*, dependiendo de la persona que recopile los datos, puede imputarse a trimestres diferentes o incluso duplicarse, ya que si no se definen las variables, puede tenerse en cuenta la fecha de aprobación del informe o la de su finalización. Estos aspectos resultan cruciales tenerlos en cuenta para asegurar el éxito de los instrumentos de evaluación.

g) Por último, en el momento de elaborar los indicadores a utilizar, además de tener en cuenta que deben medir la consecución de los objetivos marcados, debe existir una cierta diversidad en cuanto a la tipología, ya que cada una de ellas aporta una visión distinta del servicio prestado. Se puede distinguir entre indicadores estratégicos, que se utilizan para medir si se han cumplido los objetivos marcados; indicadores de coste, dirigidos a minimizar el coste por servicio y aumentar la eficiencia; indicadores de actividad, destinados a conocer información sobre las actividades o servicios prestados; indicadores de usuario, que pretenden mostrar el punto de vista del cliente; o indicadores de recursos humanos, entre otros, que aportan información acerca de los recursos humanos utilizados y sus condiciones laborales.

ANEXO 1. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL SERVICIO²

a) *Formación dirigida a técnicos de los ayuntamientos*, con el objetivo de formarlos en las materias relacionadas con las políticas públicas de ciudadanía. Esta oferta formativa presenta diversas modalidades: centralizada, impartida en espacios de la Diputación de Barcelona; descentralizada, constituida por cursos que se ofrecen a los ayuntamientos para realizarlos en sus espacios y para sus empleados; y a medida, pensada para aquellos ayuntamientos con necesidades específicas de formación para sus profesionales.

b) *Planes de recepción y acogida municipal (PRAM)*, que no son más que instrumentos de gestión y planificación para abordar el hecho migratorio en el ámbito local, así como los procesos de diversificación social y cultural que éste comporta. Entre sus objetivos se encuentran el de garantizar el acceso a la información y servicios básicos de las personas recién llegadas y el de fomentar la coordinación entre los agentes que trabajan en el ámbito de la acogida de la población inmigrada en el municipio.

c) *Informes sociodemográficos*, los cuales aportan información estadística y sociológica sobre los movimientos de población de un determinado municipio (inmigración y emigración), todo ello a través de los datos que ofrece el Padrón Municipal de Habitantes. Estos informes contienen un análisis del movimiento demográfico desde el año 2000 hasta la actualidad, el perfil de la población recién llegada, el origen y su distribución dentro del territorio.

² Véase www.diba.cat/es/web/diversitat

d) *Informes de migración y ciudadanía*, esto es, estudios de prospección sobre la realidad migratoria de un municipio que aportan propuestas de actuación y así poder orientar la acción de los ayuntamientos en relación con las políticas de gestión de la diversidad. La finalidad de estos estudios es analizar las características sociodemográficas de la población inmigrante y compararlas con la población total, así como realizar una diagnosis de los diversos servicios implicados en este ámbito para elaborar propuestas de actuación que faciliten la gestión de la diversidad en el municipio.

e) *Catálogo de actividades de diversidad y ciudadanía*, un conjunto de acciones de carácter pedagógico dirigidas a toda la población y ofrecidas por entidades que trabajan en el ámbito del Servicio.

f) *Programa de Agentes Locales*, en colaboración con la Generalitat de Catalunya, que tiene como objetivo la creación de perfiles profesionales que pretenden dar respuesta a las nuevas necesidades relacionadas con la integración, la convivencia y cohesión social, la juventud y la igualdad de género. Este programa tiene como finalidad incorporar a estos trabajadores en la estructura municipal, de tal manera que se mejore la calidad de los servicios públicos y el bienestar en los barrios de los municipios.

g) *Plan de Concertación “Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat” (XBMQ)*, una herramienta que pretende ofrecer apoyo económico y técnico a los ayuntamientos para el desarrollo de políticas locales a través de la concertación. La concertación es un método de trabajo entre administraciones públicas que gestiona los recursos ofrecidos por la Diputación de Barcelona en función de las prioridades de cada ayuntamiento (ver Figura 2). De esta manera, se fomenta una manera de trabajar basada en la asociación de esfuerzos y recursos para mejorar la eficiencia y los impactos y, en última instancia, ofrecer mejores respuestas a las necesidades ciudadanas.

FIGURA 2. ACCIÓN CONCERTADA



Fuente: www.diba.cat

a) *“Xarxa Local per a la Diversidad i la Ciutadania” (XLDC)*, esto es, un fórum de alcaldes, alcaldesas, regidores y regidoras con la finalidad de identificar, generar y difundir instrumentos conceptuales, políticos y operativos que sirvan a los gobiernos locales para gestionar mejor los servicios que prestan en el ámbito de la diversidad y la ciudadanía. Esta red pretende favorecer el intercambio de información y conocimiento entre los gobiernos locales, cooperar en la realización de proyectos innovadores y experimentales de manera mancomunada y difundir las buenas prácticas realizadas por sus integrantes, entre otras funciones.

b) Convenios para el impulso de servicios de mediación ciudadana, que tienen como objetivo establecer una red de profesionales de la mediación para la resolución de conflictos ciudadanos. La función de la mediación consiste en establecer enlaces entre las personas que plantean un conflicto, ayudándolas a crear comunicación y generando ideas y maneras de resolver ese conflicto ágil y positivamente.

c) Exposiciones itinerantes por los municipios de la provincia pensadas para promover el civismo y la sensibilización ciudadana en relación con el hecho migratorio. Actualmente, el Servicio cuenta con dos exposiciones; *“Gràcies. Fem un bon equip”*, pensada para promover el civismo entre la ciudadanía; y *“Tan iguals, tan diferents”*, con el objetivo de favorecer el conocimiento y trabajar la sensibilización ciudadana en relación con el hecho migratorio.

d) Jornadas en el ámbito de la diversidad y la ciudadanía, las cuales pretenden definir el marco de actuación de las políticas locales en este ámbito y presentar experiencias prácticas.

e) Planes de convivencia y civismo, que tienen como objetivo estructurar el contenido de propuestas de actuación para reforzar los valores cívicos, la convivencia y la cohesión social. Se trata de una herramienta con la cual se favorece el diseño de respuestas de anticipación y prevención de los gobiernos locales.

f) Convenios de colaboración y subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que ponen a disposición de los municipios diferentes productos y servicios. Entre estas entidades se encuentran la Obra Social de Caixa Catalunya, la Fundación ACSAR o la Fundación CIDOB.

g) Edición del Migrainfo, un boletín electrónico de periodicidad trimestral que recoge noticias y experiencias relacionadas con la migración y la diversidad.

h) Centro de documentación, que pretende atender las necesidades informativas y documentales de los responsables que gestionan el hecho migratorio.

ANEXO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS INDICADORES POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

TABLA 2. PROGRAMA DIVERSIDAD E INMIGRACIÓN

Indicador	Descripción
FORMACIÓN	
<i>Acciones formativas centralizadas</i>	Número de cursos en materia de diversidad e inmigración dentro de la oferta formativa centralizada. Se contarán tomando como referencia la fecha de la última sesión.
<i>Asistentes a la formación centralizada</i>	Número total de participaciones de técnicos y electos a las actividades formativas centralizadas finalizadas. Se contará cada asistente como un registro (si una misma persona asiste a dos acciones formativas diferentes, se cuenta como dos participaciones).
<i>Acciones formativas descentralizadas</i>	Número de cursos en materia de diversidad e inmigración ofrecidos a los ayuntamientos para realizarlos en sus espacios y para su personal. Se contarán tomando como referencia la fecha de la última sesión.
<i>Asistentes a la formación descentralizada</i>	Número total de participaciones de técnicos y electos a las actividades formativas descentralizadas finalizadas. Se contará cada asistente como un registro (si una misma persona asiste a dos acciones formativas diferentes, se cuenta como dos participaciones).
<i>Acciones formativas a medida</i>	Número de cursos en materia de diversidad e inmigración ofrecidos a los ayuntamientos con necesidades específicas de formación. Se contarán tomando como referencia la fecha de la última sesión.
<i>Asistentes a la formación a medida</i>	Número total de participaciones de técnicos y electos a las actividades formativas a medida finalizadas. Se contará cada asistente como un registro (si una misma persona asiste a dos acciones formativas diferentes, se cuenta como dos participaciones).
<i>Total de acciones formativas</i>	Número de cursos en materia de diversidad e inmigración finalizados de cualquier tipo de acción formativa. El número total de cursos se obtiene de la suma de los cursos contabilizados en los indicadores de los diferentes tipos de acciones formativas.
<i>Total de asistentes a las acciones formativas</i>	Número total de participaciones de técnicos y electos a las acciones de cualquier tipo de acción formativa. El número total de asistentes a los cursos se obtiene de la suma de los asistentes contabilizados en los indicadores de los diferentes tipos de acciones formativas.
<i>Entes locales que han participado en las acciones formativas</i>	Número de entes locales diferentes de procedencia de los asistentes a cualquier acción formativa. Si de un mismo ente local participa más de una persona, se cuenta una sola vez.
PRAM	
<i>Número de planes</i>	Número de planes de recepción y acogida autorizados. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD) si es contratado, y la fecha del inicio del informe si es cap. I.
<i>Entes locales beneficiados</i>	Número de entes locales donde se ha autorizado la elaboración de PRAM. Se tiene en cuenta la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD). Si un ente local dispone de más de uno, se pondrá el número.
INFORMES SOCIODEMOGRÁFICOS	
<i>Número de informes</i>	Número de informes de actualización sociodemográfica. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD) si es contratado, y la fecha del inicio del informe si es cap. I.
<i>Entes locales beneficiados</i>	Número de entes locales donde se ha autorizado la elaboración del informe. Se cuentan los entes locales donde se ha autorizado la elaboración del informe (fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto).
INFORMES DE MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA	
<i>Número de informes</i>	Número de informes de migración y ciudadanía autorizados. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD) si es contratado, y la fecha del inicio del informe si es cap. I.
<i>Entes locales beneficiados</i>	Número de entes locales donde se ha autorizado la elaboración del informe. Se cuentan los entes locales donde se ha autorizado la elaboración del informe (fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto).
XLDC	
<i>Entes locales integrantes de la XLDC</i>	Número de entes locales adheridos a la XLDC. Se toma como referencia el momento de la adhesión.

Acciones realizadas	Número de actividades finalizadas en el marco de la XLDC. Se toma como referencia la fecha de la última sesión.
Asistentes a los grupos de trabajo	Número de asistentes a las sesiones de los grupos de trabajo de la XLDC. Se contará cada asistente como un registro, independientemente de si son de un mismo ente local.
Entes locales participantes a los grupos de trabajo	Número de entes locales diferentes de procedencia de los asistentes a las sesiones de los grupos de trabajo de la XLDC. Si de un mismo ente local participa más de una persona, se cuenta una sola vez.
EXPOSICIONES	
Número de exposiciones	Exposiciones que se ofrecen a los entes locales en materia de diversidad e inmigración. Se especificarán cuáles son.
Entes locales donde se realizan exposiciones	Número de entes locales que han finalizado, como mínimo, una exposición. Se toma como referencia el momento de finalizar la exposición.
JORNADAS	
Número de jornadas organizadas	Número de jornadas en materia de diversidad e inmigración finalizadas.
Asistentes a las jornadas	Número de asistentes a las jornadas en materia de diversidad e inmigración finalizadas. Se contará cada asistente como un registro, independientemente de si son de un mismo ente local.
Entes locales asistentes a las jornadas	Número de entes locales u otras entidades asistentes a las jornadas finalizadas. Si de un mismo ente participa más de una persona, se cuenta una sola vez.
CONVENIOS	
Número de convenios formalizados	Número de convenios de colaboración relacionados con el hecho migratorio formalizados con cualquier tipo de entidad y con aportación económica o no. Se toma la fecha de contabilización del documento contable de autorización y disposición del gasto (AD) si hay aportación económica, o la fecha de la firma del convenio en caso contrario.
BOLETÍN ELECTRÓNICO	
Ejemplares enviados	Número de ejemplares de la revista digital Migrainfo enviados electrónicamente. Se tendrá en cuenta la fecha del envío.
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN	
Documentos en el centro de documentación	Número de documentos que el centro de documentación tiene recopilados. Se contarán todos los documentos de cualquier tipo y soporte (dosier, revista, reseña, libros, etc.) que figuran en el centro, independientemente de si son susceptibles de préstamo.
Consultas de artículos del Diario de la Diversidad	Número de consultas de artículos del <i>Diario de la Diversidad</i> efectuadas en el centro de documentación. Se contarán las consultas de artículos del diario efectuadas en el centro.
Número de consultas especializadas	Número de consultas especializadas formuladas al centro de documentación.

Fuente: elaboración propia

TABLA 3. PROGRAMA CONVIVENCIA Y CIVISMO

Indicador	Descripción
FORMACIÓN	
Acciones formativas centralizadas	Número de cursos en materia de convivencia y civismo dentro de la oferta formativa centralizada. Se contarán tomando como referencia la fecha de la última sesión.
Asistentes a la formación centralizada	Número total de participaciones de técnicos y electos a las actividades formativas centralizadas finalizadas. Se contará cada asistente como un registro (si una misma persona asiste a dos acciones formativas diferentes, se cuenta como dos participaciones).
Acciones formativas descentralizadas	Número de cursos en materia de convivencia y civismo ofrecidos a los ayuntamientos para realizarlos en sus espacios y para su personal. Se contarán tomando como referencia la fecha de la última sesión.
Asistentes a la formación descentralizada	Número total de participaciones de técnicos y electos a las actividades formativas descentralizadas finalizadas. Se contará cada asistente como un registro (si una misma persona asiste a dos acciones formativas diferentes, se cuenta como dos participaciones).
Acciones formativas a medida	Número de cursos en materia de convivencia y civismo ofrecidos a los ayuntamientos con necesidades específicas de formación. Se contarán tomando como referencia la fecha de la última sesión.
Asistentes a la formación a medida	Número total de participaciones de técnicos y electos a las actividades formativas a medida finalizadas. Se contará cada asistente como un registro (si una misma persona asiste a dos acciones formativas diferentes, se cuenta como dos participaciones).
Total de acciones formativas	Número de cursos en materia de convivencia y civismo finalizados de cualquier tipo de acción formativa. El número total de cursos se obtiene de la suma de los cursos contabilizados en los indicadores de los diferentes tipos de acciones formativas.

<i>Total de asistentes a las acciones formativas</i>	Número total de participaciones de técnicos y electos a las acciones de cualquier tipo de acción formativa. El número total de asistentes a los cursos se obtiene de la suma de los asistentes contabilizados en los indicadores de los diferentes tipos de acciones formativas.
<i>Entes locales que han participado en las acciones formativas</i>	Número de entes locales diferentes de procedencia de los asistentes a cualquier acción formativa. Si de un mismo ente local participa más de una persona, se cuenta una sola vez.
CATÁLOGO DE ACTIVIDADES	
<i>Actividades concedidas</i>	Número de actividades del catálogo concedidas. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD).
<i>Entes locales participantes</i>	Número de entes locales donde se han concedido actividades del catálogo. Si a un ente local se le ha concedido más de una actividad, se cuenta una sola vez.
PROGRAMA DE AGENTES LOCALES	
<i>Entes locales beneficiados</i>	Número de entes locales con programa de agentes locales. Se toma como referencia el inicio del periodo de prestación del servicio.
<i>Convenios de continuidad</i>	Número de convenios para promover la contratación de los agentes locales en los entes locales. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD).
PLAN DE CONCERTACIÓN XBMQ	
<i>Número de subvenciones otorgadas</i>	Número de subvenciones que se otorgan a los entes locales para la realización de políticas locales de diversidad y ciudadanía según el Plan de concertación XBMQ-servicios y actividades. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD).
<i>Entes locales beneficiados</i>	Número de entes locales que reciben apoyo económico para la realización de cualquier actividad dentro del Plan de concertación XBMQ-servicios y actividades. Si un mismo ente local realiza más de una acción, se cuenta una sola vez.
MEDIACIÓN CIUDADANA	
<i>Convenios de mediación formalizados</i>	Número de convenios firmados para el impulso y la consolidación de servicios de mediación ciudadana a través de la figura del mediador ciudadano. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD).
<i>Agentes locales de mediación</i>	Número de agentes locales de mediación que prestan asesoramiento técnico a los entes locales. Si un ente local cuenta con más de uno, se pondrá el número.
<i>Casos atendidos por los servicios de mediación</i>	Número de casos atendidos por los servicios de mediación ciudadana. Se cuentan los casos, consultas y conflictos atendidos, independientemente del municipio donde se gestionen y de si se hayan resuelto o no.
EXPOSICIONES	
<i>Número de exposiciones</i>	Exposiciones que se ofrecen a los entes locales en materia de convivencia y civismo. Se especificarán cuáles son.
<i>Entes locales donde se realizan exposiciones</i>	Número de entes locales que han finalizado, como mínimo, una exposición. Se toma como referencia el momento de finalizar la exposición.
JORNADAS	
<i>Número de jornadas organizadas</i>	Número de jornadas en materia de convivencia y civismo finalizadas.
<i>Asistentes a las jornadas</i>	Número de asistentes a las jornadas en materia de convivencia y civismo finalizadas. Se contará cada asistente como un registro, independientemente de si son de un mismo ente local.
<i>Entes locales asistentes a las jornadas</i>	Número de entes locales u otras entidades asistentes a las jornadas finalizadas. Si de un mismo ente participa más de una persona, se cuenta una sola vez.
PLANES DE CONVIVENCIA Y CIVISMO	
<i>Número de planes</i>	Número de planes de convivencia y civismo comprometidos. Se toma como referencia la fecha de contabilización de la autorización y disposición del gasto (AD) si es contratado, y la fecha del inicio del informe si es cap. I.
<i>Entes locales beneficiados</i>	Número de entes locales donde se ha autorizado la elaboración del plan.
CONVENIOS	
<i>Número de convenios formalizados</i>	Número de convenios de colaboración relacionados con la convivencia y la cohesión social formalizados con cualquier tipo de entidad y con aportación económica o no. Se toma la fecha de contabilización del documento contable de autorización y disposición del gasto (AD) si hay aportación económica, o la fecha de la firma del convenio en caso contrario.

Fuente: elaboración propia

ANEXO 3. DOCUMENTO DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE INDICADORES

FIGURA 3. INSTRUCCIONES

Diputació Barcelona xarxa de municipis

Servicio de políticas de Diversidad y ciudadanía

INSTRUCCIONES

Para introducir los datos referentes a los indicadores, se deben tener en cuenta las siguientes pestañas:

232A3-Variables
232A4-Variables
232A3-Mapa
232A4-Mapa

En las dos primeras pestañas se definen los datos que engloban cada variable, los cuales se pueden visualizar en los recuadros de color gris.
Para introducir los valores correspondientes, se tienen que rellenar las celdas de color naranja, teniendo en cuenta que hay un tipo de celda que se debe rellenar y otro que no:

Se tienen que rellenar

NO se tienen que rellenar (se calculan automáticamente teniendo en cuenta los datos de otros campos o del MAPA)

En las pestañas del mapa sólo se tienen que marcar, según las instrucciones que se detallan en cada pestaña, los entes locales que han llevado a cabo las actividades referenciadas. NO se tienen que introducir los valores CUENTA y SUMA ya que se calculan automáticamente.
Finalmente, los indicadores se pueden visualizar en las pestañas:

232A3-Indicadores
232A4-Indicadores
Comparativa-Indicadores

Fuente: elaboración propia

FIGURA 4. VARIABLES

Diputació Barcelona xarxa de municipis

Servicio de políticas de Diversidad y ciudadanía

VARIABLES

Programa 232A3 - Diversidad e inmigración

Formación	2010	2011
Asistentes a la formación centralizada		Número total de asistentes a las actividades formativas centralizadas que se realizan, teniendo en cuenta la fecha de su finalización. Cada asistente computa como un registro, aunque una misma persona asista a más de una actividad.
Acciones formativas centralizadas		Número total de actividades formativas centralizadas que se realizan, teniendo en cuenta la fecha de la última sesión.
Asistentes a la formación descentralizada		Número total de asistentes a las actividades formativas descentralizadas que se realizan, teniendo en cuenta la fecha de su finalización. Cada asistente computa como un registro, aunque una misma persona asista a más de una actividad.
Acciones formativas descentralizadas		Número total de actividades formativas descentralizadas que se realizan, teniendo en cuenta la fecha de la última sesión.
Asistentes a la formación a medida		Número total de asistentes a las actividades formativas a medida que se realizan, teniendo en cuenta la fecha de su finalización. Cada asistente computa como un registro, aunque una misma persona asista a más de una actividad.
Acciones formativas a medida		Número total de actividades formativas a medida que se realizan, teniendo en cuenta la fecha de la última sesión.
Asistentes a las acciones formativas	0	Número total de asistentes a las actividades formativas que se realizan (centralizadas, descentralizadas y a medida), teniendo en cuenta la fecha de su finalización. Cada asistente computa como un registro, aunque una misma persona asista a más de una actividad.

Fuente: elaboración propia

FIGURA 5. INDICADORES

Diputació Barcelona xarxa de municipis

Servicio de políticas de Diversidad y ciudadanía

INDICADORES

Programa 232A3 - Diversidad e inmigración

Formación	2010	2011
Asistentes a la formación centralizada por acción formativa centralizada realizada	= $\frac{\text{Asistentes a la formación centralizada}}{\text{Acciones formativas centralizadas}}$ =	
Asistentes a la formación descentralizada por acción formativa descentralizada realizada	= $\frac{\text{Asistentes a la formación descentralizada}}{\text{Acciones formativas descentralizadas}}$ =	
Asistentes a la formación a medida por acción formativa a medida realizada	= $\frac{\text{Asistentes a la formación a medida}}{\text{Acciones formativas a medida}}$ =	
Asistentes por acción formativa realizada	= $\frac{\text{Asistentes a la formación}}{\text{Acciones formativas}}$ =	
Entes locales participantes por acción formativa realizada	= $\frac{\text{Entes locales asistentes}}{\text{Acciones formativas}}$ =	
Coste de la contratación de la formación por asistente	= $\frac{\text{Coste de la contratación de la formación}}{\text{Asistentes a la formación}}$ =	
Grado de satisfacción de los asistentes a las acciones formativas	=	

Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

AIBAR, C. (2003), “Modelos de indicadores para la gestión pública: el cuadro de mando integral”, *Auditoría Pública*, 30: 14-23.

BATET, M.; PASTOR, J. R.; CARRERAS, J. M. y MORA, A. (2003), *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*, Documents Pi i Sunyer, núm. 23, Barcelona.

BOADA, M. y MORA, A. (1999), *Aplicació pràctica dels indicadors de gestió a la valoració d'alguns dels serveis municipals obligatoris*, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Barcelona.

BOSCH, N. y MAS, D. (2008), “Indicadores de gestión: Aplicación a los servicios públicos municipales”, *Papeles de Economía Española*, 115: 244-258.

DIAMOND, J. (2005), “Establishing a Performance Management Framework for Government”, *IMF Working Papers*, 50, Washington, DC: International Monetary Fund.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA:

- (2007), *Re!set. Plan Estratégico 2007 de la Diputación de Barcelona: De una administración local a un gobierno local en red*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

- (2006), “Indicadores de gestión de servicios municipales. Guía de interpretación 2005”, *Sevei de Programació Diputació de Barcelona*, Barcelona.

- (2004), “Elements per a una actuació municipal de recepció i acollida d'immigrants”, *Consorti de Recursos per a la Integració de la Diversitat (CRID)*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

- (1998) “Guía de indicadores de gestión”, *Papers de Formació Municipal*, núm. 44, Barcelona.

GALAIS-GONZÁLEZ, C. (2010), “Les polítiques locals de civisme a Espanya”, *Diputació de Barcelona*, Barcelona.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I.M. (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, 47: 37-64.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ONRUBIA, J. (2003), “Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos”, *Papeles de Economía Española*, 95.

KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (1997), *El Cuadro de Mando Integral. The Balanced Scorecard*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

MOYNIHAN, D.P. y PANDEY, S.K. (2010), “The big question for performance management: why do managers use performance information?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34, 549-866. DOI: 10.1093/jopart/muq004.

NAVARRO, A. y ORTIZ, D. (2003), “Propuesta metodológica para la aplicación del benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en administraciones locales”, *Revista de Contabilidad*, 6 (12): 109-138.

OECD:

- (1994), “Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management”, *Public Management Occasional Papers*, No. 3 (Paris: OECD).

- (1997), “Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector”. París: PUMA/OECD.

- (2004), “Public Sector Modernization: Governing for Performance,” PUMA, París, April 1-2.

SALGUEIRO, A. (2001), *Indicadores de gestión y cuadro de mando*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

SMITH, P. (1990), *The use of performance indicators in the Public Sector*, Royal Statistical Society: York.

SMITH, P. y GODDARD, M. (2003), “Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones”, *Papeles de economía española*, 95, 35-46.

DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.voig.10088>

Manual de cooperación al desarrollo, Fernández Franco, Lorenzo y Román Marugán, Paloma (coords.), Madrid, Editorial Síntesis, 2013.

La cooperación internacional para el desarrollo emerge como tal a mediados del siglo XX ligada a la conformación de un mundo bipolar tras la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces a nuestros días, la cooperación internacional ha ido experimentando cambios y se ha ido definiendo cada vez más como una política con características propias cuyo abordaje requiere de un conocimiento especializado. Las transformaciones en el escenario internacional y la clara interdependencia entre las diferentes regiones del planeta han ido situando a la cooperación internacional como una herramienta clave para avanzar hacia el desarrollo humano y la paz a escala internacional. En el actual contexto de crisis y en plena deliberación sobre la agenda post 2015, los recortes en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de numerosos países donantes, el creciente liderazgo internacional de determinados países en desarrollo y la presencia de nuevos actores de ayuda están trayendo consigo importantes cambios en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Esta nueva realidad sigue poniendo de manifiesto la necesidad, en un mundo globalizado, de perfiles profesionales que sepan abordar las cambiantes problemáticas internacionales desde una perspectiva de desarrollo humano.

El libro *Manual de cooperación al desarrollo* constituye una obra de referencia para toda aquella persona que quiera adquirir este perfil especializado en cooperación internacional y desarrollo humano. De forma bien estructurada y ágil, el libro proporciona una visión amplia y completa sobre los orígenes y evolución de la cooperación internacional, el Estatuto del cooperante, los actores del sistema internacional de cooperación, los enfoques y estrategias reinantes en la agenda internacional de desarrollo así como sobre los instrumentos y metodologías de intervención. En este sentido, en sus cuatro primeros capítulos aborda tanto cuestiones clave de historia y conceptos del ámbito específico de la cooperación como elementos centrales relativos a los principios rectores y objetivos actuales en materia de desarrollo. Asimismo, en los dos últimos capítulos, proporciona una visión de la práctica de la cooperación internacional adentrándose en los diferentes tipos de intervención en esta área así como en las metodologías y herramientas específicas para gestionar este tipo de acciones.

En cuanto al primer capítulo, titulado “La cooperación para el desarrollo”, éste comienza subrayando el carácter relativamente nuevo de la cooperación internacional para el desarrollo -dado que este tipo de políticas no existían de forma previa a 1945- y situándola en el marco más amplio de las relaciones internacionales. Paralelamente, subraya

ideas relativas a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), al carácter multidimensional de la pobreza y a las diferencias y conexiones entre la pobreza y las desigualdades. Estas nociones clave proporcionan una buena introducción al área específica de la cooperación internacional para toda aquella persona que quiera introducirse o especializarse en esta materia. De forma posterior, el texto se adentra en los orígenes, la evolución y las características del sistema internacional de cooperación para avanzar con una primera presentación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda. De este modo, proporciona una visión completa sobre los temas críticos y el desarrollo de la cooperación internacional subrayando la necesidad de pensar y actuar globalmente a partir de las experiencias locales.

Por su parte, bajo el título “El Estatuto del cooperante: virtudes, carencias y retos”, el segundo capítulo hace hincapié en la centralidad del personal profesionalizado, con experiencia y formación específica, para mejorar la calidad de la cooperación e indica los pasos dados hasta el momento en esta dirección. A grandes rasgos, el capítulo refleja los avances conseguidos en materia de condiciones laborales con la aprobación del Estatuto del cooperante en 2007 al tiempo que refleja los retos aún existentes que pasan por una aplicación integral del contenido del Estatuto y un nuevo desarrollo reglamentario del mismo. Así, al tiempo que se reconoce la cooperación internacional como un sector profesional, se muestra la situación actual del mismo en cuanto a reconocimiento y regulación de los derechos laborales de los y las cooperantes.

Respecto al tercer capítulo, “Actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo”, éste dibuja con detalle un mapa de los principales agentes de cooperación poniendo de manifiesto su proliferación en los últimos años. Tal y como se expone, junto con el papel del Estado y los Organismos Internacionales, en el área de la cooperación internacional han ido tomando peso otros agentes como las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y otras entidades de la sociedad civil. Atendiendo a diferentes variables, el texto propone varias tipologías de actores que ayudan a tener una imagen completa de quiénes están actuando, hoy por hoy, en el ámbito de la cooperación. Asimismo, pone de manifiesto cómo están siendo impulsadas unas nuevas relaciones entre los agentes donde la división entre donantes y receptores se comienza a diluir para empezar a hablar de asociados en el desarrollo.

En concreto, el tercer capítulo logra recoger las características y funciones de los diferentes organismos internacionales, la Unión Europea y el Comité de Ayuda al Desarrollo al tiempo que profundiza en la especificidad y evolución de la cooperación española. En este sentido, proporciona una buena imagen de quiénes son los principales agentes públicos en materia de cooperación y cuáles son sus for-

mas de actuación. De forma paralela, también presenta el papel de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y otras fuerzas transnacionales así como de las empresas. En concreto, se subraya el rol de las primeras en la movilización de la opinión pública y la incidencia y se plantea cuál es el lugar de las organizaciones empresariales en la cooperación y el debate existente al respecto.

Con el título “Desarrollo humano y estrategias de intervención”, el cuarto capítulo explora la centralidad de la lucha contra la pobreza en la agenda de desarrollo desde sus inicios a mediados del siglo XX y el actual compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al mismo tiempo, subraya ejes centrales en la agenda de desarrollo como son la igualdad de género, la gobernabilidad democrática y el Enfoque Basado en Derechos Humanos. De forma específica, el texto comienza poniendo sobre la mesa temas clave en los debates actuales como son el carácter multidimensional de la pobreza y la soberanía alimentaria así como la necesidad de reforma de las instituciones y de un compromiso con el desarrollo a largo plazo. Posteriormente, presenta los diferentes enfoques desde los que se han abordado la igualdad entre mujeres y hombres como problema público y cuáles han sido las estrategias puestas en marcha a este respecto. Igualmente, se subraya la relevancia de la gobernanza democrática como un elemento fundamental para la rentabilidad de la ayuda al desarrollo. En este punto en concreto, se hace una llamada de atención en relación a cómo los instrumentos de ayuda y los propios donantes constituyen una parte importante del problema dada la dependencia de la ayuda y la descoordinación existente en el sistema de cooperación. Por último, el cuarto capítulo dedica un espacio específico al Enfoque Basado en Derechos Humanos que emerge con fuerza en la última década. Específicamente, explica sus principales características y sus implicaciones para la práctica del desarrollo.

Como se ha indicado con anterioridad, los capítulos cinco y seis constituyen una aproximación a la parte más operativa y técnica de la cooperación internacional. De este modo, el capítulo cinco, “Los instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo”, presenta los modelos de actuación en el área específica de estudio y el capítulo seis, “La gestión del ciclo de las acciones de cooperación desde una perspectiva de equidad de género”, expone las diferentes fases del ciclo, las características del Enfoque del Marco Lógico así como herramientas y orientaciones para incorporar de forma sistemática una perspectiva de género en las acciones de desarrollo.

Centrando el análisis en el capítulo cinco, éste rompe con la idea del proyecto como instrumento casi único de la cooperación al presentar la diversidad de acciones que se financian con AOD. De este modo, proporciona una visión completa y detallada de los programas y proyectos, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria, la cofinanciación de ONGD, las actuaciones en materia de deuda externa, los créditos concesionales a la exportación y los microcréditos. Asimismo, presenta los instrumentos de cooperación

comercial –no clasificables dentro de la AOD- que son: el Sistema de Preferencias Generalizadas, los acuerdos preferenciales de comercio y los mecanismos de financiación compensatoria. Por último, subraya el papel específico de la sensibilización, la educación y la investigación para el desarrollo. De este modo, facilita una comprensión de la amplitud de instrumentos existentes en el ámbito de la cooperación internacional. Pero no sólo eso, sino que además pone de manifiesto las bondades y limitaciones de cada uno de estos instrumentos.

Por último, el capítulo seis proporciona un conocimiento esencial para toda aquella persona que desee insertarse en la práctica de la cooperación internacional. Su principal riqueza es no querer ofrecer una receta única para trabajar en la gestión de las acciones de cooperación. Por el contrario, si bien presentan las herramientas comúnmente utilizadas y exigidas por las entidades financiadoras para toda la gestión del ciclo de las acciones, también existe un reconocimiento explícito de que en todo este proceso ha de existir una mirada amplia y crítica centrada en las personas. De este modo, la profesión de cooperante no se concibe como una mera aplicación de procedimientos y metodologías sino como una profesión que ha de impulsar la mejora de la gestión de las acciones a través de su diálogo entre las diferentes partes –entidad financiadora, organismo de cooperación y socios locales-. Así, se definen a los gestores y gestoras como “personas que acompañan y facilitan procesos humanos”.

Al mismo tiempo, existe una propuesta para incluir la perspectiva de género en todo el ciclo de las acciones ante el reconocimiento de que las necesidades, oportunidades, intereses y responsabilidades de mujeres y hombres son diferentes a lo largo de todo el planeta. En este sentido, el capítulo proporciona una aproximación a las principales herramientas de análisis de género así como indicaciones para incluir esta mirada en la elaboración de la Línea de Base, en la aplicación del Enfoque del Marco Lógico y en las diferentes fases del ciclo de las acciones.

Además, cabe resaltar en este capítulo que la presentación del contenido va acompañada de orientaciones prácticas que facilitan la comprensión del funcionamiento de las acciones en terreno. De este modo, no sólo se proporcionan las nociones clave sobre las fases del ciclo de las acciones y las metodologías existentes para su gestión sino que también se subrayan ideas centrales para propiciar que, en efecto, la gestión se vincule a las necesidades específicas de las personas con las que se trabaja.

Grosso modo, el *Manual de cooperación al desarrollo* proporciona un abordaje amplio y crítico de las características, orientación y finalidad de la cooperación desde su emergencia a mediados del siglo XX a nuestros días. Asimismo, presenta una visión completa y orientada a la acción de los diferentes instrumentos y metodologías existentes en este campo. Dada la necesidad de especialización en materia de cooperación internacional y desarrollo humano en un mundo globalizado, este libro constituye un aporte para seguir avanzando hacia acciones de coopera-

ción mejor diseñadas, gestionadas y ejecutadas y, de este modo, mejorar la eficacia y calidad del desarrollo.

Julia Espinosa Fajardo

La Europa asocial. Crisis y estado del bienestar. Luis Moreno, Ediciones Península, Barcelona, 2012, pp. 276.

Constituye este ensayo de LUIS MORENO, profesor del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), una relevante aportación al pujante debate sobre el futuro –ciertamente ominoso– del Estado del Bienestar (EB). Dicho debate, planteado académicamente desde finales del pasado siglo, ante los efectos devastadores, ya entonces patentes, de la globalización sobre los sistemas tuitivos, se ha situado, por mor de la aceleración de procesos derivada de la crisis de 2007/8, en posición nuclear en las inquietudes públicas. Por ello, y ante la cada vez más asentada percepción de encontrarnos, no únicamente ante una crisis, sino ante el inicio de una fase de transformaciones muy profundas respecto al orden socioeconómico vigente desde 1945, la exigencia reflexiva a la que viene a dar satisfacción la obra objeto de la presente reseña es indudable pues, como concluye el autor: “*Es quizás en el terreno de las ideas y de sus portadores políticos donde se forja un campo de batalla para el futuro del EB europeo*”

De hecho, la obra que recensionamos, equilibrada entre lo expositivo y lo argumentativo, supone, simultáneamente una muy lograda actualización de las posiciones enfrentadas sobre los puntos críticos de éste producto histórico que es, indudablemente, el EB y un riguroso análisis multidisciplinar sobre el mismo, análisis que no rehúye plantear conclusiones, ni pronunciarse sobre los modelos de *welfare* que pueda ofrecer el futuro inmediato. La politología, la sociología o psicología social se conciertan en éste texto, sin perder el pragmatismo y claridad expositiva propios de la academia anglosajona en la que se inserta parte de la biografía académica del autor.

El hilo conductor de la obra es la eclosión imparable, en el marco europeo, de la *asociabilidad*, del *individualismo posesivo* –de raigambre estadounidense– como epifenómeno europeo de la globalización. Contextualizar la misma en la evolución histórica del EB, determinar sus causas y efectos, de extrema complejidad, por sus evidentes interacciones, y exponer los escenarios alternativos que se presentan constituye el propósito de la misma. LUIS MORENO, con una de las trayectorias intelectuales de mayor continuidad en lo que la reflexión sobre el EB y las políticas sociales se refiere, autor una veintena de libros y de casi un centenar de artículos, muchos de ellos en revistas de máximo impacto mundial, es un referente en el abordaje académico de la materia, en la estela del magisterio de SALVADOR GINER y junto a autores españoles del mayor reconocimiento, como los profesores RODRIGUEZ CABREIRO, MANUEL PÉREZ-YRUELA o SEBASTIÁ SARASA En tal sentido, y junto a aportaciones referidas a la ciudadanía

multinivel e identidades territoriales, entre otras muchas, diversas elaboraciones conceptuales del profesor MORENO constituyen ya auténticos “topoi” explicativos, como las “mallas de seguridad”¹ o la relevancia de las llamadas “supermujeres” en el modelo social mediterráneo.²

Las aportaciones fundamentales de esta obra consisten, por una parte, en la exposición, rigurosamente actualizada y puesta al día, del enorme arsenal conceptual construido en torno al EB y al estudio de naturaleza, evolución, tipología y disfunciones junto a una reflexión sobre el alcance y limitaciones del Modelo Social Europeo (MSE); por otra, en el análisis, innovador, de un factor determinante del presente orden de cosas, cual es la expansión de la mentalidad asocial, de un *individualismo posesivo*, esto es, de una actitud acaparadora y consumista, cuyas implicaciones políticas, sociales y económicas ponen en cuestión la pervivencia misma del EB. Los planteamientos políticos y la opinión pública asociales, esto es, partidarios de imperio de las libertades negativas, impulsados frecuentemente por generadores de opinión palmariamente vinculados con actores económicos transnacionales son abordados en profundidad, al igual que el cúmulo de actuaciones inconsecuentes, contradictorias u omisivas de los agentes políticos, sobre todo durante el quinquenio de la presente crisis. Corolario de este ensayo es el planteamiento de la cuestión acerca de si nos hallamos en el preludio de una vuelta a la “prehistoria del bienestar” o si, por el contrario, existe capacidad de reacción ante ello, y de producirse la misma, en qué términos y condiciones resultaría viable.

LUIS MORENO estructura su estudio, tras una *Presentación* introductoria, sobre cuatro grandes capítulos: *Estado de Bienestar ¿epifenómeno de la modernidad?*, *El crecimiento hasta límites del bienestar social*, *Modelo Social Europeo* y *Bienestar social en la economía global*.

La *Presentación* caracteriza el contexto histórico fundacional del EB, sus sucesivas etapas de oro (1945-1975), plata (1976-2007) y bronce, desde esta última fecha y las ofensivas lanzadas desde el “fundamentalismo de mercado” que condujeron al descontrol financiero origen de la presente crisis. Expresa el autor que hasta ahora las visiones soberanistas, el nacionalismo estatalista y las restricciones presupuestarias en ámbitos sensibles no concuerdan con la aspiración de la UE de ser la “economía del conocimiento”, señalando que, ya desde los años 70, los “efectos perversos del bienestar” y los cambios socioeconómicos han generado nuevos riesgos sociales (NRS) que, unidos al cuestionamiento del pacto fiscal y a la “molicie” en la lucha contra el fraude, ponen en peligro las “mallas de seguridad” que resultan la esencia misma del sistema.

El primer capítulo *Estado de Bienestar ¿epifenómeno de la modernidad?*, tiene un carácter esencialmente ex-

1 Moreno, Luis (2001), “Estados del Bienestar y mallas de seguridad”, en Moreno, Luis (ed.), *Pobreza y exclusión: la ‘malla de seguridad’ en España*, pp. 17-50. Madrid: CSIC (ISBN: 84-00-08006-8).

2 Moreno, Luis (2002), “Bienestar mediterráneo y supermujeres”, *Revista Española de Sociología*, 2: 41-57 (ISSN: 1578-2824). <http://www.ipp.csic.es/doctrab2/dt-0309.pdf>

positivo, constituyendo una síntesis de los fundamentos conceptuales del EB, dentro del proceso de construcción política de la modernidad europea. Tal proceso se ha visto, según el autor, cuestionado por la extensión de la ciudadanía asocial, un planteamiento derivado del discurso neoliberal, centrado en las denominadas libertades negativas así como de la desregulación y del consumismo conspicuo, caracterizado por VEBLEN. Se enumeran, asimismo —convencionalmente— en este apartado, los jalones de la génesis y consolidación del EB desde el siglo XIX hasta la crisis de los años 70, así como las ideologías del bienestar social, los modelos, la construcción del EB en España y las convergencias y divergencias europeas, incluyendo tipologías y caracterizaciones. En el segundo capítulo, *El crecimiento hasta límites del bienestar social*, consagrada expresión de PETER FLORA, se analizan las causas y efectos de las transformaciones que tuvieron lugar en el último tercio del siglo XX, una vez concluida la llamada “edad de oro” del EB y que constituyen elementos explicativos esenciales para la determinación de la naturaleza de la actual situación y sus expectativas. Entiende el autor que pese a haber disminuido durante esta etapa las posibilidades de intervención económica y, por ende, las potencialidades del EB, se ha mantenido su legitimidad a través de los gobiernos cristiano-demócratas y socialdemócratas, bloques establecidos desde la posguerra, aumentando los servicios y las prestaciones, pudiendo concluirse que la “arquitectura” del EB ha quedado inalterada.

La crítica al EB, desde los años 70, ha sido, en cualquier caso, feroz, desde el neomarxismo de OFFE, pasando por pensamiento crítico de HABERMAS y el mileranismo fiscal de O’CONNOR, hasta en neoliberalismo de HAYEK y FRIEDMAN. Sin embargo será desde la revolución conservadora de los 80s, al insertarse el debate fiscal en el debate político, cuando se llegue a “seducir” a la socialdemocracia y se cree un verdadero “consenso operativo” entre derecha e izquierda política, en el cual el control del gasto y la evaluación de eficiencia, pasaban a incorporarse a un acervo común, en una lógica inevitablemente restrictiva a la vez que la liberalización y la desregulación del sector mercantil daba lugar al incremento de riesgos financieros y la precarización del trabajo. Junto a tales dinámicas resulta constatable la concurrencia de “trampas del bienestar”, disfunciones como la manipulación de la agenda política por actores sociales organizados, imponiendo medidas a su conveniencia, el paradigmático “efecto Mateo”, consistente en la apropiación de recursos por parte de segmentos sociales con ventajas comparativas, el consumo excesivo de bienes públicos, el “riesgo moral” asumido por la ciudadanía en muchos ámbitos y —con gran trascendencia dado su impacto en las finanzas públicas— una política de pensiones carente de toda base actuarial e impulsada por la búsqueda competitiva de interlocución con segmentos electorales beneficiarios de la misma.

A tal escenario se agregaron nuevos “riesgos sociales” derivados del aumento de la fragilidad familiar —familias monoparentales—, la exclusión permanente de la

mano de obra no cualificada a causa de la deslocalización si bien se incorporaron oportunidades relevantes, esencialmente la inmigración, conceptualizada, dadas las variables demográficas en juego, como “un recurso crucial para Europa”. Coetáneamente, en el ámbito mediterráneo, la presencia de las llamadas supermujeres (v. supra) y el familismo, siquiera en decadencia, mantuvieron sus efectos determinantes.

El tercer capítulo se refiere al *Modelo Social Europeo*, concepto evanescente asumido más como “paraguas comprensivo e integrador de los diversos EB europeos” que como una configuración indefinida aunque claramente dispar tanto del *individualismo mercantilizador* de Estados Unidos y el *dumping social* y como del calificado como “neoesclavismo” oriental. Los obstáculos presentados para su evolución, tanto desde el nacionalismo y populismo, cristalizados en el arraigo de estereotipos negativos —p.e. los “PIGS” o en la terminología rescatada humorísticamente por el autor el “gorroneo meridional”—, entre los estados asociados, con la palmaria presencia de estrategias en absoluto imbricadas en la búsqueda de beneficios conjuntos para la UE, sino en clave de los inmediatos intereses de cada Estado miembro, la continuidad de ideas y estilos obsoletos en los grandes partidos, e incluso las graves patologías detectadas, más arriba señaladas. Junto a ello, la falta de una integración real, la ausencia de confianza mutua o la incapacidad de asumir que, en muchos ámbitos sectoriales, se perpetuará, inevitablemente, la condición de contribuyente o beneficiario resultan hechos incuestionables. Tales dinámicas perversas se han puesto de manifiesto palmariamente a partir de la crisis financiera planteada desde el 2007, resultando paradigmáticas las profundas divisiones abiertas en la UE o el fracaso sin de la propuesta de Eurobonos. A este resultado no resultan ajenas, apunta el autor, las “reticencias” planteadas desde EEUU o la circunstancia, frecuentemente olvidada, de que los grandes centros financieros se encuentren fuera de la Europa continental.

Las exigencias de la globalización han quebrado la convicción respecto al valor otorgado a la progresividad fiscal como base axiológica de la equidad social”, aspiración a la igualdad y mantenimiento de la cohesión social sobre la equidad fiscal progresiva, pese a que las políticas de la UE lo comportan, condicionando la incapacidad de respuesta. Finalmente, se apunta cómo, durante el último cuarto de siglo, los fondos estructurales han permitido en España durante el último cuarto de siglo una disponibilidad de dinero público liberado de otras partidas financiadas por los subsidios y ayudas comunitarias, esencial para la construcción de nuestro EB.

En el cuarto capítulo, *Bienestar social en la economía global*, se constata la transferencia de autoridad y poder desde los estados nacionales a los mercados internacionales, una desregulación que exige una adecuación de las peculiaridades nacionales, económicas, políticas y sociales, a las exigencias globales del capitalismo, perturbando áreas esenciales. Aspecto de gran relevancia es la

articulación ideológica de la globalización, que alcanza a los propios gobiernos, los cuales, en su miedo al castigo ante su inadecuación, llegan, en lo que podríamos calificar de “abducción”, a preparar estrategias dirigidas a alcanzar mayor funcionalidad respecto a los mercados, interpretados reduccionistamente, y asumiendo la inevitabilidad de la globalización económica en términos casi mecanicistas. Se obvia, bajo tales premisas perentorias frecuentemente el peso de la estabilidad institucional, la cohesión social, la cualificación de los trabajadores o la creatividad cultural en las decisiones. Contrariamente a esta deriva, el profesor MORENO afirma la idoneidad de fortalecer la inversión social y diseñar una agenda gubernamental no limitada a medidas de disciplina fiscal y austeridad. Tal planteamiento unido a una gestión solvente de los recursos, la lucha contra el fraude y la corrupción, la puesta en práctica de medidas desincentivadoras de la deslocalización, el impulso de una política educativa integradora y, finalmente, el modelo del “capitalismo de casino” angloamericano hacia un modelo fiscal integrado en el espacio europeo, puede permitir una reconducción de este momento crítico del EB.

Valioso y de enorme relevancia es el nexo que aprecia el autor entre EB y progresividad fiscal, erosionada ésta última en la etapa más reciente por la eliminación de impuestos patrimoniales y de sucesiones, sino por la escasa eficiencia recaudatoria que en el presente se sustenta principalmente sobre impuestos indirectos. Tal invocación a la reconstrucción fiscal del Estado, entendemos, constituye un retorno al modelo de transferencia de rentas, genuino de la concepción primigenia del EB y el abandono o, al menos, ponderación de un modelo basado en el crecimiento, evidentemente limitado a largo plazo y constituye, a nuestro entender, el punto de ruptura entre el enfoque, intelectualmente comprometido, del texto comentado y la práctica política, irreductible en planteamientos cortoplacistas. En tal sentido resultan de enorme interés los breves y ágiles apuntes sobre el EB en España en el epígrafe “El caso español ¿pueden los cerdos volar?” (pág. 190-192), con propuestas paradigmáticas del enfoque del autor.

El escenario expuesto resulta indudablemente adverso para las expectativas del EB, dada la derrota, en el campo de las ideas o, con más precisión, en la proyección de las mismas en la opinión pública, de sus valedores. El correlativo triunfo del *conservadurismo asocial*, se explica en su predominio en los medios de comunicación, financiados de forma apenas encubierta por grupos de presión interesados y —específicamente en EEUU— en la eclosión del cristianismo evangélico.

Con todo es de prever que durante la presente y crepuscular edad de bronce del EB, éste mantenga sus rasgos identificativos esenciales, si bien en un proceso que tenderá a cambios sistémicos y estructurales negadores de su propia supervivencia [lo que hemos dado en llamar *virtualización* del EB en reciente artículo³]. En

3 Pla Barniol, Carlos (2011), “Hacia el Estado de Bienestar virtual”, *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*: 139-156. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1356> (ISSN: 1133-6706).

tal situación, probablemente se pondrá de manifiesto un mayor protagonismo del *welfare mix*, esto es, un agregado público-privado de bienestar contenido en las buenas prácticas (p.e. conciliación de la vida laboral), responsabilidad social de las empresas y encauzamiento del altruismo a través de ONGs, que puede general no sólo unos efectos de aligeramiento del EB, sino constituirse en referentes comparativos (*benchmarking*).

El turnismo entre cristianodemócratas y socialdemócratas, a la postre artífices, desde sus diferencias del MSE, ha conducido con la homogeneización de sus mensajes y programas a su descrédito y, con él, al aumento de populismos de toda índole. Los comportamientos corruptos, especialmente en partidos defensores de la solidaridad entiende el autor que han resultado gravísimos para la deslegitimación de los sistemas de protección social y en último término, para propiciar la ruptura de la confianza entre representantes y representados. Tan grave fractura, unida a la individualización asocial y la anomía de las nuevas generaciones requiere una respuesta: “La europeización de los partidos y actores significativos, la verdadera construcción política de Europa sobre un pacto histórico entre grandes corrientes históricas, socialdemócrata y cristianodemócratas depende el futuro del *welfare* europeo”.

Cierran el ensayo matizadas conclusiones que estiman como modelo evolutivo más probable el de retorno a sistemas de protección social de proveedores de coberturas básicas para hacer frente a algunos viejos riesgos sociales, con mayor protagonismo del llamado Tercer sector y de la microsolidaridad en los hogares.

No es elemento menor, en absoluto, de este ensayo la bibliografía incorporada, en extremo valiosa y útil. No solo por su amplitud, con 268 entradas, sino por su actualización, pues un centenar de ellas pertenece al sexenio 2007-2012, lo que constituye uno de los más actualizados repertorios de referencias sobre la cuestión tratada.

Estamos, pues, ante un brillante y ágil ensayo, en la mejor tradición anglosajona: claridad y pragmatismo. Resulta, en tal sentido, confortador, ante la hegemonía de los tratamientos unidimensionales de la crisis del EB, que discurren entre el voluntarismo y el catastrofismo, frecuentemente con planteamientos esquemáticos, manifiestamente ideológicos o parasitarios de enfoques cuantitativos que tan solo justifican prejuicios, encontrarnos con una obra multinivel, densa conceptualmente, pero con una notable claridad expositiva y, en consecuencia, con potencialidades de proyección tanto en la opinión pública —o publicada— como en la utilización docente.

Carlos Pla Barniol

La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios, Carles Ramió Matas, Madrid, Catarata, 2012, 222pp.

No se dejen llevar los futuros lectores por el título del último libro del profesor Ramió, no sólo se encontrarán

con un análisis de la función directiva de las Administraciones Públicas en España, aunque sí confíen en la impresión del tono distendido que uno sobreentiende con esa referencia a la obra teatral de Neil Simons protagonizada en el cine por Walter Matthau y Jack Lemmon.

En este ensayo, el prototipo de los principales protagonistas, el directivo político y el alto funcionario son, como Matthau y Lemmon, dos personajes antagónicos, aunque creen ser complementarios y que intentan sobrevivir a su manera. La película despierta la simpatía hacia los dos personajes, ambos mantienen su encanto con todos sus defectos y virtudes sin hacerte tomar partido por uno o por otro. La misma sensación se concluye al leer el libro, la defensa y el elogio al servicio público y a todos sus protagonistas, sin excepción. Defiende la legitimidad democrática que aporta el político a las actuaciones de la administración y sus particulares habilidades (capacidad de liderazgo, de mediación con la ciudadanía, empatía y para mí uno de los más importantes para su éxito personal y el de la organización que representan: la intuición) y la legitimidad técnica de los funcionarios, y sus conocimientos en gestión y organización pública. El reconocimiento a contracorriente de la política, de su necesidad en el imperio de los principios tecnocráticos, que parecen la única doctrina a seguir en los asuntos públicos, y la reivindicación del trabajo de los empleados públicos como un servicio vocacional con altas dosis de entrega emocional es uno de los múltiples aciertos de este libro.

El autor deja claro en las primeras páginas que deseaba un texto divulgativo y a la vez divertido, una mezcla de reflexión académica y experiencia vital, libre de formalismos científicos. Que el texto esté exento de los rigores formalistas no significa en absoluto que esté alejado de la ciencia: no hace falta posicionarse en el empirismo extremo para reconocer el indudable valor de la experiencia en el proceso del conocimiento. Como dice Aristóteles en su *Metafísica*, libro primero “En la práctica la experiencia no parece diferir del arte, y se observa que hasta los mismos que sólo tienen experiencia consiguen mejor su objeto que los que poseen la teoría sin la experiencia” “... bien, todos los actos, todos los hechos se dan en lo particular. Luego si alguno posee la teoría sin la experiencia, y conociendo lo general ignora lo particular en él contenido, errará muchas veces en el tratamiento de la enfermedad”. El libro se ocupa de lo particular, de la personal vivencia del autor como miembro de la comunidad académica, como consultor para las administraciones públicas, desde la universidad y como directivo profesional (en especial, su experiencia como director de la Escuela de la Administración Pública de Cataluña), y en esta visión de detalle se encontraran reflejados muchos de los que hayan transitado por lo político y por la gestión pública en cualquiera de sus ámbitos, y sentirán cómo les están haciendo el relato de su biografía.

Pero como decía al principio, éste no es sólo un libro sobre los problemas de la dirección pública, sino una disección de la realidad política y administrativa de España

en la actualidad, con un repaso tan prolijo a las principales disfunciones que sólo señalaré algunas: la dinámica centrífuga de los partidos políticos que aseguran unos cargos electos temerosos a la innovación, paralizados por comportamientos en exceso clientelares, la indefinición sobre el modelo de Administración pública deseado (diseño organizativo, de redimensión de su espacio de actuación, de modelo de gestión), la constatación de los obsoletos procesos de selección y de capacitación de los empleados públicos en este entorno organizativo cambiante, la desafección institucional de los ciudadanos frente a la revalorización en la opinión pública de nuestros servicios públicos o la mala calidad de la cultura política y administrativa de este país.

Todo este encuadre analítico y de diagnóstico no sólo está basado en su reflexión y experiencia profesional, sino que de una manera más informal que las citas académicas recoge autores imprescindibles en el estudio del poder, de su principal brazo ejecutor que es el aparato administrativo del Estado o de la acción política como Dahl, Mintzberg, Daudí, Quermonne o Maquiavelo, que cinco siglos después sigue siendo el autor por excelencia sobre el poder. Maquiavelo es al poder como Shakespeare a las emociones, nadie ha conseguido entenderlo mejor.

Lo que distingue a esta obra de otras es que este relato general está aderezado de anécdotas, situaciones vividas en primera persona que ejemplifican claramente lo enunciado. Es un texto realista, como el Madrid pintado por Antonio López. Para Antonio López la realidad es algo que se ve, algo que todo el mundo puede ver, pero la posibilidad de interpretarla no es algo inmediato y, sobre todo, no es algo sencillo. En su proceso creativo es imprescindible captar la luz. En este ensayo captamos la luz, el tono de nuestras administraciones, de las situaciones descritas; y como en López la aproximación a la realidad es un proceso que no tiene fin, está en continua metamorfosis. Cómo el avatar político y administrativo que nos espera, y que el autor pronostica en su último capítulo sobre la administración después de la crisis.

El profesor Ramió siempre arriesga en sus comentarios y revisiones, se la juega en sus propuestas (es marca de la casa), y es lo que tiene el vaticinio, que a veces se cumplirá y a veces no... pero eso es lo menos importante. A los que nos dedicamos a las ciencias sociales siempre se nos ha criticado nuestra escasa capacidad de predicción. Los analistas económicos en especial han sido objeto de todas las invectivas por errar en la previsión de la crisis económica de 2008 en el mejor de los casos, y se les ha acusado a aquéllos más entregados a las instituciones financieras de disimularla o falsearla. El riesgo y la claridad son signo del autor en todos sus últimos textos académicos o divulgativos, síntoma de una madurez intelectual sin complejos.

El encuadre del objeto de estudio dentro de la Ciencia de la Administración, al que se dedica el primer capítulo del libro es tan revelador de la situación actual de la disciplina como clarificador. A todos aquellos que quieran

adentrarse en los estudios de Ciencia Política y de la Administración o de Gestión Pública deben leer estas veinte páginas; le servirán más para entender quién es quién en esta área que los años del grado o de postgrado que puedan acumular. Sin olvidar los riesgos de futuro de una disciplina que va menguando ante el poder de los estudios de Derecho y Ciencias Empresariales que puede desembocar según el autor en un “regreso al formalismo del Derecho Público, y por otra al dominio del instrumental propio de la gestión privada”.

Los siguientes cuatro capítulos del libro se ocupan de la definición de los actores de la dirección pública y sus tres principales dificultades ante un espacio deficientemente regulado y con un bajo nivel de institucionalización, a saber: la confusión de roles entre políticos y funcionarios (travestismo institucional en palabras del autor); la inhibición de la responsabilidad directiva (infantilismo y falta de inteligencia emocional) y la desmotivación (la mala gestión del amor en la dirección pública).

El contenido de los capítulos centrales del libro resulta lo más innovador con respecto a la teoría política existente. Un análisis sobre los modelos de relación entre ambos colectivos que transforma los cinco modelos clásicos de Peters (formal-legal, aldea, aldea funcional, adversario y el de captación por la cultura burocrática) en una tipología de doce posibles bailes entre directivos políticos y profesionales (desde el corrido mexicano, el más disfuncional, al tango que implica el máximo nivel de compromiso y el que garantiza mejor rendimiento institucional) y un capítulo séptimo dedicado a la competencias deseadas en los directivos públicos.

Si bien la regulación del espacio directivo en la administración pública es un tema clásico de la Teoría de la Administración; y el estudio de las competencias imprescindibles para la dirección estratégica de las organizaciones han sido terreno abonado para los manuales de escuelas de negocios, la conjunción de los dos ámbitos ha sido escasamente recogido en la literatura académica. En esta obra se produce, combinando además “una visión moral del liderazgo público con una dimensión realista y práctica propia de los planteamientos de Sun Tzu y Maquiavelo”

El libro concluye con el diagnóstico y las propuestas sobre el futuro de la regulación de la dirección pública y de una manera más generalista con el modelo de Administración Pública que sobrevivirá a la crisis económica. Ámbitos de análisis que el profesor Ramió había comenzado a desarrollar en congresos internacionales y en *working papers* pero que aquí se suman al corpus del libro, dando como resultado un texto propositivo que no obvia la crítica pero que no se para en ella. La convulsa realidad pública en todo occidente necesita no sólo de reprobación, es necesario pasar del *!Indignaos!* de Stéphane Hessel al *!Comprometeos!* del mismo autor.

La extraña pareja se ajusta claramente a la enmienda que introduce el avance de la vigésima tercera edición del Diccionario de la Real Academia Española sobre la definición de ensayo. En su segundo acepción se define como

“escrito en prosa en el cual un autor desarrolla sus ideas sobre un tema determinado con carácter y estilo personales”. Con el estilo propio del autor, con ironía, pasión y un alejamiento de lo políticamente correcto que se agradece.

Carmen Lumbierres

Autores

ALEMÁN BRACHO, Carmen

Catedrática de Política Social y Servicios Sociales (UNED). Licenciada en Derecho y Diplomada en Relaciones Laborales por la Universidad de Granada, en ambos casos, con la calificación de Sobresaliente. Posteriormente obtuvo el Doctorado con la calificación de Sobresaliente cum laude por unanimidad. Cuenta con una dilatada experiencia docente, en tres Universidades españolas. Impartió docencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y en la Escuela Universitaria de Trabajo social de la Universidad de Granada. Con posterioridad en la Universidad Complutense de Madrid. Ha obtenido por oposición las plazas de Profesora Titular de E. U. y de Catedrática de Escuela Universitaria de Ciencia Política y de la Administración. Con posterioridad, se incorporó como Profesora en la UNED, donde ha obtenido por oposición la Cátedra de Universidad de Servicios sociales y Política social. Ha sido ponente en numerosos Congresos profesionales, Master, Expertos y Seminarios en Universidades Españolas y Extranjeras, así como impartido Doctorados en diversas Universidades en España y en otros países. Cuenta con una dilatada actividad investigadora, como Directora de Grupos de Investigación consolidados, Directora de Tesis doctorales, Investigadora en numerosos Proyectos I+D, en Proyectos Europeos y otros Proyectos financiados. Tiene publicados una treintena de libros y más de medio centenar de artículos profesionales y capítulos de libros en las principales Revistas y editoriales. Posee una vasta experiencia en la Gestión universitaria, al haber sido elegida en distintos órganos de representación, como Claustro universitario, Juntas de Centros, Comisiones permanentes y diferentes Órganos de gobierno. En la actualidad es la Directora del Departamento de Servicios Sociales y Fundamentos Jurídicos, de la UNED. Evaluadora de la ANEP, de la ACAP, del Consejo editorial de numerosas Revistas especializadas, Codirectora de la colección de Políticas de Bienestar Social en la editorial Tirant lo Blanch, ha sido coordinadora de la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, sección: Asuntos sociales, etc. Tiene reconocidos tres tramos de Investigación por la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora del Profesorado.

DÍAZ PINEDA, Anabel

Graduada en Gestión y Administración Pública y Máster en Gestión Pública Avanzada por la Universidad de Barcelona. Actualmente trabaja en la Diputación de Barcelona desarrollando labores de análisis y control de la calidad y de la información. Se encuentra especializada en temas de gestión de la calidad, cuadros de mando e indicadores de gestión, de los cuales ha realizado diversos proyectos.

FERNÁNDEZ RAMOS, María Cristina

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales (Rama General) y Licenciada en Ciencias Actuariales y Financieras, por la Universidad de Valladolid. Diploma de Estudios Avanzados en Contabilidad y Finanzas por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Profesora Asociada en las áreas de Finanzas y Economía en exclusividad en la Universidad Europea Miguel de Cervantes (UEMC) desde el año 2004 hasta el 2013. Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la UEMC, desde el 1 de agosto de 2011 a 31 de julio de 2013. Personal de Investigación en Formación de la UFI 11/51 Dirección Empresarial y Gobernanza Territorial y Social de la UPV/EHU. Líneas de investigación en Modelos innovadores de valoración financiero actuarial en la salud: morbilidad, dependencia y sus implicaciones en el ámbito sanitario dentro de los retos internacionales de la previsión, protección y bienestar social. Publicaciones: FERNÁNDEZ, M.C. y DE LA PEÑA, J.I. (2012): "Cesión-Alquiler de vivienda ante el coste por dependencia". *Anales de Economía Aplicada*, XXVI- pp. 2153- 2184. PEÑA, N.; DE LA PEÑA, J.I.; FERNÁNDEZ, M.C. (2012): "Principios presupuestarios públicos para una propuesta de renta básica para el ciudadano". *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*. Vol. 1, nº 2. Pp: 231 – 259.

HUETE GARCÍA, María Ángeles

Licenciada en Sociología. Es profesora en la Universidad Pablo de Olavide y además colabora como investigadora en el Centro de Sociología y Políticas Locales (Universidad Pablo de Olavide). Ha realizado investigaciones en universidades como Odense o Chicago y ha publicado sobre gobernanza local y la externalización de los servicios locales en varias revisiones a nivel nacional e internacional. Actualmente forma parte del proyecto de investigación “Políticas de regeneración urbana en España”.

MERINERO RODRÍGUEZ, Rafael

Licenciado en Sociología por la Universidad de Granada y Doctor con mención europea por la Universidad de Sevilla. Es profesor de Sociología en la Universidad Pablo de Olavide e investigador miembro del Centro de Sociología y Políticas Locales de esta universidad. Su línea de investigación está centrada en el análisis, evaluación y diseño de políticas públicas en el marco de la denominada Gobernanza Territorial liderando y participando en proyectos competitivos a nivel regional, nacional y de la Unión Europea. Sobre esta línea de investigación tiene publicaciones en revistas de impacto y en editoriales de prestigio. Actualmente forma parte del proyecto de investigación “Políticas de regeneración urbana en España”.

MONTOLIO, Daniel

Profesor agregado en el Departamento de Economía Pública de la Universidad de Barcelona y tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de York (Reino Unido). También es investigador del Institut d’Economia de Barcelona (IEB). Sus intereses de investigación incluyen diversos temas sobre la economía pública, la economía regional y la evaluación de políticas públicas. Ha publicado diversos artículos en prestigiosas revistas nacionales e internacionales como la *International Review of Law and Economics*, *Papers in Regional Science*, *Applied Economics*, *Investigaciones Económicas*, *Urban Studies*, *Empirical Economics* o *Revista de Economía Aplicada* entre otras.

MUÑOZ MORENO, Rocío

Estudiante de doctorado. Es becaria de investigación en el Centro de Sociología y Políticas Locales (Universidad Pablo de Olavide). Su interés en la investigación se centra en áreas tales como la segregación residencial y el análisis de políticas públicas y su impacto en el territorio. Posee un premio al mejor proyecto de investigación en la ciudad de Sevilla de 2010, en el que participó como investigadora. Actualmente forma parte del proyecto de investigación “Políticas de regeneración urbana en España”.

DE LA PEÑA ESTEBAN, J. Iñaki

Doctor en CC. EE. y Empresariales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Actuario de seguros, Profesor Titular de Universidad. Autor de artículos, libros y ponencias sobre coberturas complementarias y planes y fondos de pensiones. Evaluador externo en agencias de calidad universitarias ANECA-Programa AUDIT, Programa de Evaluación Institucional (PEI) y Evaluador del programa de evaluación de la Mención de Calidad de Doctorados-, ACSUCyL (Agencia de Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León) -programa de seguimiento de títulos oficiales -. Evaluador Acreditado EFQM. SubDirector del Servicio de Evaluación Institucional de la UPV/EHU, (1/04/2003 a 21/01/2010). Secretario Académico del Departamento Economía Financiera I desde octubre de 2013. Evaluador externo en Revistas (INNOVAR –JCR-; Cuadernos de Gestión; Revista Internacional de Ciencias Interdisciplinarias; REDU; etc.). Publicaciones: ITURRICASTILLO PLAZAOLA, IVÁN; GARAYETA BAJO, ASIER; DE LA PEÑA ESTEBAN, JOSEBA IÑAKI (2012). “Evolución del capital de solvencia requerido en las aseguradoras españolas hasta Solvencia II”. *Anales del Instituto de Actuarios*, 18, pp. 111-150. DE LA PEÑA ESTEBAN, JOSEBA IÑAKI; HERRERA CABEZÓN, ANA TERESA (2012). “Formación de competencias profesionales a través de un trabajo cooperativo: resultado de la experiencia”. *REDU Revista de docencia Universitaria* Vol. 10 (1). Enero-Abril 2012pp. 291-311. PERIÁÑEZ CAÑADILLAS, IÑAKI; LUENGO VALDERREY, MARÍA JESÚS; DE LA PEÑA ESTEBAN, JOSEBA IÑAKI; GÓMEZ RODRÍGUEZ, PEDRO MANUEL; PANDO GARCÍA, JULIÁ (2011) “El economista del siglo XXI, un estudio para la CAPV”. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía* Vol.: 1/11. núm. 76. Pp. 330- 364. DE LA PEÑA ESTEBAN JOSEBA IÑAKI; IÑAKI PERIÁÑEZ CAÑADILLAS (2008). *Decálogo para implementar titulaciones conjuntas e internacionales*. Ciencia Ergo Sum 15-2. Pp. 189-198. “La prestación de dependencia en el marco de un plan de previsión de empleo” (2007), *Lan Harremanak, Revista de Relaciones Laborales* 15, pp.157- 175. “El impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y de dependencia” (2003). *Papeles de Población XX*, núm. 35, pp. 47-72.

RICO CALLADO, Javier

Licenciado en Ciencias Políticas y especialista en políticas públicas y sociales por la Universidad Pompeu Fabra y la Johns Hopkins University, y en Investigación social aplicada y análisis de Datos. Es evaluador especializado en la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas. Sus trabajos de investigación se centran en políticas sociales. Es autor de diversas publicaciones relativas a metodología de evaluación y de políticas públicas, entre las que destacan *Las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal* (Instituto de Estudios Fiscales) Coautor de diversas evaluaciones de programas y políticas gubernamentales.

RODRÍGUEZ TEIJEIRO, Ariadna

Doctora en Sociología por la Universidad de A Coruña e investigadora del Laboratorio de Análisis y Prospec-tiva Sociopolítica de esta universidad desde el año 2002, ha participado en diversos proyectos de investigación especializándose en temas relativos a la percepción, gestión y comunicación políticas en situaciones de crisis o catástrofe, y sociología de la educación. Destacan sus trabajos *El Prestige como hiper-realidad mediática. Grado de poder y efectos de los medios de comunicación en la construcción de la realidad social* (Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña, 2010), *La emancipación y la dependencia de los jóvenes en Galicia. Un acercamiento a las claves sociológicas de la situación* (2010) y *Promesas rotas: los determinantes sociales del rendimiento escolar* (Tecnos, 2012).

ROMÁN MASEDO, Laura

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Sociología de la Universidad de A Coruña, en la que ocupó el puesto de Vicedecana entre los años 1997 y 2001. Sus principales líneas de investigación son la relación entre administración y política y las consecuencias políticas de las reformas asociadas a la Nueva Gestión Pública. Destacan sus trabajos: *La responsabilidad pública en un contexto de cambio* (Sistema, 2005), “La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado” (*Administración & Ciudadanía*, 2009) y *Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente* (RIPS, 2012).

Criterios para la presentación y publicación de originales

Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP) es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

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: revistagapp@inap.es
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.
- Solamente serán sometidos al proceso de evaluación aquellos trabajos que se ajusten a los criterios formales exigidos.

EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- La Secretaría del Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo. Asimismo, en un plazo que no excederá de un mes desde la recepción del original, le comunicará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación o si se ha dispuesto su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales. La fecha de admisión a la evaluación se considerará como “fecha de recepción”, y así constará en la publicación.
- Todos los trabajos que cumplan los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de evaluación anónima por dos expertos externos. Si existiese contradicción entre los informes de los dos evaluadores, se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.
- El texto de los artículos que se entregue a los evaluadores no incluirá expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores.
- 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) a partir de la fecha de admisión a la evaluación del trabajo, el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la misma que podrán ser: a) Publicable en la versión presentada; b) publicable con modificaciones. Se acepta, pero se solicita al autor que corrija las revisiones que se especifican en el informe de evaluación. Las modificaciones a realizar pueden ser formales o de contenido; c) no publicable; y d) se considera que el texto es de alta calidad y rigor científico, pero inapropiado para la línea editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Al autor se le indicará, en su caso, el tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes, solicitándole además un breve informe explicativo donde se detallen los cambios introducidos y/o la justificación de prescindir de las modificaciones. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar correcciones gramaticales y sugerencias de estilo en los trabajos evaluados. La fecha de entrega del artículo corregido, junto al informe respectivo, se considerará como “fecha de aceptación” que constará en la publicación.

CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los trabajos deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico, en procesador de textos Word for Windows, 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 propuestos para la sección de *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 a la que están adscritos, 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, puestos profesionales relevantes, líneas de investigación y principales publicaciones.

- El título del artículo deberá presentarse en español y en inglés. Se recomienda que en español 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, mapas y otros dibujos e imágenes llevarán un título, deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Cada uno de ellos indicará su fuente de procedencia. Para facilitar el trabajo de maquetación, las imágenes se insertarán en el texto, pero también serán adjuntadas en carpeta aparte en tamaño y resolución suficiente para su visualización en web.

- 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 conjunto de autores correspondientes a un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año indicado, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”. Asimismo, en este apartado sí deben figurar todos los autores no mencionados al hacerse uso de *et al.* en las citas.

- 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 final.

- 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.

El País, 9 de marzo de 2002: 28.

- Al final del texto –en un apartado titulado Referencias bibliográficas y documentales– debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía y otras fuentes. Se deben seguir los siguientes formatos:

Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.

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

Si la publicación es electrónica deberá indicarse el DOI o el URL donde se encuentra disponible el texto.

Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance*, Brighton: Bridge. En línea: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc> (consulta: 14 abril 2011).

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

Lombardo, E. y Meier, P. (2006), “Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151-166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

Página web: Si la publicación está disponible exclusivamente en internet.

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: 14 abril 2011).

Todas las referencias bibliográficas deberán acompañarse de su nº DOI, si lo tuviesen.

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso fuera necesario por no existir traducción satisfactoria 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.
- A fin de resolver las dudas que pudieran surgir acerca del cumplimiento de las normas de publicación, los autores pueden tomar como referencia los criterios de la *American Psychological Association* (APA).

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 formato 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 enviar, junto al original, el formulario de declaración formal que podrá descargar de la página web de la revista *GAPP*, debidamente cumplimentado y firmado. En la declaración constará que el contenido esencial del artículo 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 cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

Principios éticos

Los trabajos enviados para su publicación en la revista GAPP habrán de ser obras originales de quienes figuren como autores de los mismos.

Se entenderá por plagio: la presentación de un trabajo ajeno, dándolo como propio; la inclusión de frases, conceptos o ideas de otros autores sin citar su procedencia o citándola de manera incorrecta; el empleo de citas literales o parafraseadas sin indicar la fuente; y la utilización abusiva de frases e ideas de otros autores, aún citando su procedencia.

Por otra parte, se considerará mala conducta científica: la invención de la totalidad o parte de los datos de la investigación contenidos en el original enviado para su publicación; la falsificación o manipulación de los mismos; los conflictos de autoría y la autoría ficticia.

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del INAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en el autor o autores la responsabilidad jurídica o académica que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos aquí reflejados.

Manuscripts submitted to GAPP Journal must be original works of the authors.

Plagiarism is understood to be: any submission of a manuscript of another author as an own original work; the use of expressions, thoughts and ideas of another authors without a correct indication of their origin; the use of quotes without specification of the source; and the abusive use of expressions and thoughts of another authors, even if the source is included.

On the other hand, scientific malpractice is understood to be: the fabrication either in whole or in part of the data from a research included in the submitted manuscript; the forge or the manipulation of the data; authorship conflicts, and fictitious authorship.

The Editorial Board will propose to INAP the adoption of the appropriate measures in the case of plagiarism or scientific malpractice. The authors will be responsible either legally or scientifically of the violation of the rights of others or the principles previously enunciated.