

Revista Española del

Tercer Sector

Nº19 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2011

• *Artículos*

Isabel Madruga Torremocha

Antonio Martínez López y Santiago Delgado Fernández

Marcos de Castro Sanz

María Albert Rodrigo, Albert Moncusí Ferré
y Joan Lacomba Vázquez

M^a Consol Torreguitart Mirada y Glòria Estapé-Dubreuil

• *Panorama*

Yolanda Pastor , Estefanía Alcaraz y Ester Montenegro



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro



Fundación Luis Vives



Fundación Luis Vives

Misión:

Apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector Social

Ejes de actuación:

- Información y sensibilización
- Formación
- Asistencia técnica y asesoramiento
- Análisis, investigación y debate

Patronato

Presidente

D. Oscar Alzaga Villaamil

Vocales

D. Eloy Domínguez- Adame y Cobos

D. José Antonio Escartín Ipiens

D.^a Simoneta Gómez-Acebo Borbón

D. Manuel Gala Muñoz

D. José Luis Leal Maldonado

D. Juan Iranzo Martín

D.^a Carmen de Posadas Mañé

Directora Gerente de la Fundación Luis Vives

D.^a Paula Cisneros del Prado

REVISTA ESPAÑOLA DEL

Tercer Sector

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

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

Revista incluida en el Catálogo del sistema de información Latindex.

Nº19 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2011

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

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

Impreso en España – Printed in Spain
Dirección de Arte y Producción:
Carlos Halcón de Villavicencio
ISSN:1886/0400
Depósito legal: NA-611/2006
Fundación Luis Vives
Doctor Zamenhof, 36 Duplicado. Pl. Baja.
28027, Madrid
915400878
rets@fundacionluisvives.org

PRECIO DE VENTA:
Suscripción anual: 25 €
Números sueltos: 12 €

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



Fundación Luis Vives

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: D. Víctor Renes Ayala.

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

Secretaría: Área de comunicación de la Fundación Luis Vives

Consejo de Redacción:

- **D. Silverio Agea Rodríguez,**
Director General de la Asociación Española de Fundaciones
- **D. Óscar Alzaga Villaamil,**
Presidente de la Fundación Luis Vives
- **D. Luis Ayala Cañón,**
Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos
- **D. Luis Cayo Pérez Bueno,**
Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
- **D^a Paula Cisneros del Prado,**
Directora Gerente de la Fundación Luis Vives
- **D^a. Carmen Comos Tovar,**
Coordinadora General de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)
- **D. Rafael de Lorenzo García,**
Secretario General del Consejo General de la ONCE
- **D. Juan A. Gimeno Ullastres,**
Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia
- **D. Carlos Mataix Aldeanueva,**
Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid
- **D. Vicente Marbán Gallego,**
Profesor titular de la Universidad de Alcalá
- **D. Sebastián Mora Rosado,**
Secretario General de Cáritas Española
- **D. José Luis Piñar Mañas,**
Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad San Pablo - CEU de Madrid
- **D. Gregorio Rodríguez Cabrero,**
Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá
- **D. Joan Subirats Humet,**
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona
- **D. Tymen J. van der Ploeg,**
Profesor titular de la VU-University en Amsterdam
- **D. Alfred Vernis Doménech,**
Profesor de ESADE, Universidad Ramón Llull

COMITÉ CIENTÍFICO

Carmen Alemán
Luís A. Aranguren Gonzalo
Pedro J. Cabrera Cabrera
Demetrio Casado
Marta de la Cuesta
Carmen Marcuello
Julia Montserrat
Luís Moreno Fernández
Azucena Penelas Leguía
Manuel Pérez Yruela
Pilar Pujol Furriols
Jesús Ruíz Huerta
J. Ignacio Ruiz Olabuénaga
Carmen Valor Martínez
Fernando Velasco
Imanol Zubero

COMITÉ ASESOR

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Alfredo Abad Heras*
Asociación Española de Fundaciones, *Silverio Agea Rodríguez*
Obra Social de Caixa Galicia, *Manuel Aguilar López*
Obra Social Ibercaja, *Román Alcalá Pérez*
Confederación Estatal de de Personas Sordas, *Mar Amate García*
Confederación Española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, *Enrique Galván Lamet*
Confederación Española de Cajas de Ahorro, *Carlos Balado García*
Unión Romani, *Juan de Dios Ramírez Heredia*
Federación Nacional de la Mujer Rural, *Juana Borrego Izquierdo*
Organización Juvenil Española, *José Antonio Callen Larraz*
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, *Luis Cayo Pérez Bueno*
Obra Social de Caja Madrid, *Carmen Contreras Gómez*
Price WaterHouse, *Miguel Cruz Amorós*
Obra Social de CAM, *Carlos de la Torre Sánchez*
Obra Social de Unicaja, *Francisco de Paula Molina*
Federación de Scouts de España, *Julio del Valle Iscar*
Organización Nacional de Ciegos Españoles, *Carlos Rubén Fernández Gutiérrez*
Obra Social Caixa Catalunya, *Angel Font i Vidal*
BBK Solidaria Fundación, *Arantza Gandariasbeitia Ugalde*
Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, *José Fernando García Checa*

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

ÍNDICE:

EDITORIAL

..... 11

ARTÍCULOS

Isabel Madruga Torremocha

*Políticas Familiares de Atención a la Primera Infancia (0-6 años):
Prevención de la Exclusión Social* 17

Antonio Martínez López y Santiago Delgado Fernández

*Políticas activas de empleo: Una aproximación evaluativa desde
el análisis del discurso* 41

Marcos de Castro Sanz

El Tercer Sector demanda una financiación sostenible 61

María Albert Rodrigo, Albert Moncusí Ferré y Joan Lacomba Vázquez

*Asociaciones de Inmigrantes Africanos: Participación e integración
en el caso de la Comunidad Valenciana* 87

M^a Consol Torreguitart Mirada y Glòria Estapé-Dubreuil

*El proyecto de finanzas éticas y solidarias seguido por la cooperativa
Coop57* 121

PANORAMA

Yolanda Pastor , Estefanía Alcaraz y Ester Montenegro

*El entorno comunitario de los niños y las niñas en situación de
pobreza en Cuzco (Perú): Una valoración cuantitativa y cualitativa ..* 143

NOTAS Y COLABORACIONES

María del Mar Soria Ibáñez

Universidad de Málaga 165

Nicolás Barbieri y Raúl Guerra

Universidad Autónoma de Barcelona y Generalitat de Catalunya 171

Millán Díaz Foncea, Tomás Gimeno Lázaro y Juan David Gómez Quintero

Universidad de Zaragoza 181

María Jesús Barroso Méndez, Clementina Galera Casquet y Víctor Valero Amaro	
<i>Universidad de Extremadura</i>	191
Enrique Rúa Alonso de Corrales	
<i>Universidad CEU San Pablo</i>	199
RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL	
<i>El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España.</i>	
<i>Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una estrategia de inclusión social 2020 en España.</i>	
<i>Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social</i> ..	211
<i>Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI</i>	217
<i>Inmigración y Estado de Bienestar en España</i>	221
<i>The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy</i>	
<i>A Report of the Social Protection Committee</i>	225
<i>Foundations and Structures for a Joint Assessment Framework (JAF), Including and Employment Performance Monitor (EPM) to Monitor the Employment Guidelines under Europe 2020</i>	231
DOCUMENTOS	
<i>Programa Nacional de Reformas (PNR) de España</i>	237
NORMAS DE PUBLICACIÓN	
.....	249

INDEX:

NOTE OF EDITOR

..... 11

ARTICLES

Isabel Madruga Torremocha

Family policies to attend early childhood (0-6 Years old).

Prevention of Social Exclusion 17

Antonio Martínez López y Santiago Delgado Fernández

*Active employment policies: An evaluative approach from the
discourse analysis* 41

Marcos de Castro Sanz

The Third Sector demands a sustainable funding 61

María Albert Rodrigo, Albert Moncusí Ferré y Joan Lacomba Vázquez

*African Immigrants Associations: Participation and integration in
the Valencian Region* 87

M^a Consol Torreguitart Mirada y Glòria Estapé-Dubreuil

*The project of ethical and supportive finances followed by
Coop57 cooperative* 121

INTERNATIONAL SCENE

Yolanda Pastor , Estefanía Alcaraz y Ester Montenegro

*A quantitative and qualitative assessment of the community setting
of Cusco's poverty-stricken children* 143

NOTES AND CONTRIBUTIONS

María del Mar Soria Ibáñez

Universidad de Málaga 165

Nicolás Barbieri y Raúl Guerra

Universidad Autónoma de Barcelona y Generalitat de Catalunya 171

Millán Díaz Foncea, Tomás Gimeno Lázaro y Juan David Gómez Quintero

Universidad de Zaragoza 181

María Jesús Barroso Méndez, Clementina Galera Casquet y Víctor Valero Amaro	
<i>Universidad de Extremadura</i>	191
Enrique Rúa Alonso de Corrales	
<i>Universidad CEU San Pablo</i>	199

BIBLIOGRAPHIC REVIEWS AND INTERNATIONAL LIBRARY

<i>El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España.</i>	
<i>Propuestas del tercer sector de acción social para una estrategia de inclusión social 2020 en España .</i>	
<i>Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social . .</i>	211
<i>Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI</i>	217
<i>Inmigración y Estado de Bienestar en España</i>	221
<i>The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy. a Report of the Social Protection Committee</i>	225
<i>Foundations and Structures for a Joint Assessment Framework (JAF), Including and Employment Performance Monitor (EPM) to Monitor the Employment Guidelines under Europe 2020.</i>	231

DOCUMENTS

<i>Programa Nacional de Reformas (PNR) Spain</i>	237
--------------------------------------------------------	-----

ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES

.....	249
-------	-----

EDITORIAL

EDITORIAL

Este número de la revista del Tercer Sector cierra el año 2011 y es un número abierto que ofrece los artículos recibidos y evaluados a lo largo de un año. Son artículos que abordan diversos aspectos del Tercer Sector y que cumplen los requisitos académicos para su publicación.

La sección **Artículos** incluye cinco trabajos. El primero está realizado por **Isabel Madruga Torremocha**, de la Universidad Autónoma de Madrid con el título **La prevención de la exclusión social en la primera infancia** que analiza algunas políticas familiares dirigidas a la primera infancia con el objetivo de reflexionar sobre la relación entre la exclusión social y la familia. El segundo trabajo es de **Antonio Martínez y Santiago Delgado**, de la Universidad de Granada, sobre **Políticas activas de empleo: una aproximación evaluativa desde el análisis de discurso**. A partir del análisis del discurso de agentes políticos y sociales implicados en la implantación y desarrollo de las políticas activas de empleo este artículo pretende conocer si las políticas activas de empleo están funcionando según los criterios de eficiencia y eficacia que el discurso europeo propone.

El tercer trabajo es de **Marcos de Castro**, analista social y ex-presidente de CEPES, sobre una problemática de máxima actualidad para el Tercer Sector, con el título de **El Tercer Sector demanda una financiación sostenible**. Los instrumentos de financiación del Tercer Sector hoy existentes son elementos precarios que debilitan una actuación imprescindible para la cohesión social. Y plantea para ello, o una adecuación de los mecanismos de financiación pública existentes a las especificidades del Tercer Sector, o la

creación de un mecanismo nuevo adecuado a las características necesarias que hagan más posible y sostenible la acción por la cohesión social.

El cuarto artículo es de los profesores de la Universidad de Valencia **María Albert Rodrigo, Albert Moncusí Ferré y Joan Lacomba Vázquez**, que realizan un estudio de las **Asociaciones sociales de inmigrantes africanos: participación y convivencia en el caso de la Comunidad Valenciana**. Es el estudio de un caso concreto, pues las asociaciones de inmigrantes se han ido convirtiendo en indicadores del estado de la inmigración en nuestro país. Por otra parte se trata de entidades sociales que protagonizan un debate sobre si pueden favorecer o dificultar la capacidad de integración y de cohesión social de los propios inmigrantes. Finaliza esta sección con el artículo de **María Consol Torreruguitart y Glòria Estapé-Dubreuil**, de la Universidad Autónoma de Barcelona, analiza **El proyecto de finanzas éticas y solidarias seguido por la cooperativa Coop57**. La importancia que están teniendo, especialmente para el Tercer Sector, las instituciones micromercantiles de finanzas éticas y solidarias, hace de gran actualidad este trabajo. El artículo estudia el modelo de gestión de esta entidad que le ha permitido un notable incremento de su base social.

En la sección **Panorama**, se ofrece el trabajo de **Yolanda Pastor, Ester Montenegro y Estefanía Alcaraz**, de la Universidad Rey Juan Carlos, que trata de **El entorno comunitario de los niños y las niñas en situación de pobreza en Cuzco (Perú): Una valoración cuantitativa y cualitativa**. El trabajo investiga sobre la situación de los menores con bajos recursos en el departamento de Cuzco (Perú) que destaca los factores que contribuyen a las dinámicas que favorecen la reproducción social de la pobreza. Edad, género y ámbito rural son factores que explican la mayor pobreza de los menores y que deben ser tenidos en cuenta en la intervención psicosocial.

En la sección **Notas de investigación** se incluyen cinco trabajos que aportan avances de investigación y estudio en diversos campos de actuación del Tercer Sector. **María del Mar Soria**, de la Universidad de Málaga, nos acerca la relación del Sector Social con el fenómeno cada vez más presente como es la Red, en su nota sobre **Asociaciones y relaciones con la sociedad: una aproximación hacia la web como elemento de gestión de públicos**. La nota de **Nicolás Barbieri y Raúl Guerra**, de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Generalitat de Catalunya, respectivamente, sobre **¿Personas o mercado? La competitividad de los Centros Especiales de Trabajo y las Empresas de Inserción: un estudio de caso**, permite observar comportamientos diferenciados entre la empresa tradicional y los Centros Especiales de Trabajo y las Empresas de Inserción. Una tercera nota sobre **Las Cajas de Ahorro como actores de cooperación al desarrollo y su vinculación con las ONGD**, realizada por **María Jesús Barroso**, de la Universidad de Extremadura, pone en valor la acción de estas Entidades, en un momento de gran transformación de las mismas. La cuarta nota hace un **Análisis de los fondos recibidos por las ONGD en Aragón**. Ha sido realizada por **Millán Díaz Foncea, Tomás Gimeno**

Lázaro y Juan David Gómez Quintero, de la Universidad de Zaragoza, a partir de unan investigación realizada durante el período 2005-2008 a partir de las memorias de las ONGD con sede o delegación en Aragón y de la realización de entrevistas personales en estas organizaciones. Por último la quinta nota realizada por el profesor de la Universidad CEU San Pablo, **Enrique Rúa Alonso de Corrales**, trata de **La reforma contable en España. La aprobación de la adaptación del plan general contable para entidades sin fines lucrativos**, que es una norma legislativa de gran trascendencia pues está específicamente dirigida al Sector Social contemplando el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos, reforma que será de aplicación a partir de los ejercicios iniciados en el año 2012.

En la sección **Reseñas y Hemeroteca**, se reseñan cinco libros y dos documentos. En primer lugar, en una sola reseña se presentan tres publicaciones referidas a la investigación y la acción ante la pobreza, la exclusión y la inclusión social. **El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España**, investigación promovida por la Fundación FOESSA, dirigida por Miguel Laparra y Begoña Pérez, de la Universidad Pública de Navarra; **Propuestas del Tercer Sector de acción social para una estrategia de inclusión social 2020 en España**, que es el trabajo realizado ante el Año Europeo Contra la Pobreza y estuvo promovido por la Plataforma de Voluntariado de España, la Plataforma de ONG de Acción Social y la Red Española de lucha contra la pobreza; **Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social**, fruto de múltiples seminarios promovidos por la Fundación Luis Vives. Son tres *imputs* surgidos del propio Tercer Sector, y son convergentes ante los retos y desafíos que plantea la Estrategia por la Inclusión social. Se reseñan a continuación dos estudios. Uno sobre **Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI**, coordinado por Casado, Demetrio (coord.), publicado por la F.FOESSA. 2010, que analiza la nueva generación de leyes de servicios sociales surgidas en el siglo XXI cuya característica dominante es el avance en la protección de derechos. El otro estudio sobre **Inmigración y estado de Bienestar en España**, realizado por Francisco Javier Moreno Fuentes y María Bruquetas Callejo, publicado por Obra social "La Caixa", es una investigación sobre un tema de máxima actualidad y urgencia en la actual coyuntura de crisis que afecta a las políticas sociales.

Esta sección se cierra con dos documentos realizados en el seno de la Comisión Europea que abordan aspectos claves dentro de la Estrategia Europea 2020. El primero es **The Social Dimension of 2020 strategy. A report of the Social Protection Committee**. Es un Informe del Comité de Protección Social que fija las líneas estratégicas para alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Europea 2020, así como los indicadores para su evaluación, con las indicaciones para su desarrollo. El segundo documento es **Foundations and structures for a Joint Assesment Framework (JAF), including and employment performance monitor (EPM) to monitor the employment guidelines under Europe 2020**. Está realizado por la Comisión Europea (COM), el Comité de Empleo (EMCO) y el Comité de Protección Social (SPC) que, de forma conjunta, establecen las directrices para

la evaluación del empleo contemplando también la dimensión social. Se constituye, de esta manera en un documento de primera magnitud para el desarrollo de la Estrategia Europa 2020

En la sección **Documentos** se presenta el resumen del documento del **Programa Nacional de Reformas (PNR) de España**. Es el documento obligado para los Estados Europa 2020, en el que se fijan las decisiones, líneas de acción, compromisos e indicadores que en cada Estado se proponen para conseguir los objetivos de esa Estrategia. Anualmente será evaluado, y en un período de medio plazo, año 2015, será objeto de una evaluación estratégica de medio plazo para ser adaptado al proceso de cumplimiento de la Estrategia europea. Constituye pues el documento de referencia, por lo que en este resumen se presenta también la tabla de indicadores que el PNR establece.

Isabel Madruga Torremocha
isabelmadruga@telefonica.net

POLÍTICAS FAMILIARES DE ATENCIÓN A LA PRIMERA
INFANCIA (0-6 AÑOS): PREVENCIÓN DE LA
EXCLUSIÓN SOCIAL
FAMILY POLICIES TO ATTEND EARLY CHILDHOOD
(0-6 YEARS OLD). PREVENTION OF SOCIAL EXCLUSION

Isabel Madruga Torremocha es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid), máster en Ciencias Sociales (Instituto Juan March), Doctora en Sociología (Universidad Autónoma de Madrid). *Desarrollo socioafectivo* (con Alicia Redondo, McGraw-Hill, 2010), *“Los derechos de los niños frente a los derechos de las madres”* Panorama Social 2010 (FUNCAS), *“Las nuevas necesidades y riesgos sociales”* Mediterráneo económico 2009 (Fundación Cajamar), *Monoparentalidad y política familiar* (CIS, 2006), son publicaciones recientes. Actualmente es profesora de “Intervención Sociocomunitaria”.

RESUMEN

El proceso de socialización primaria es una de las funciones más importantes llevadas a cabo por la familia. Si no se lleva a cabo de manera adecuada surgirán problemas de exclusión social que debe resolver la política familiar. En este artículo se analizan las políticas familiares dirigidas a la primera infancia con el objetivo de reflexionar sobre la relación entre la exclusión social y la familia. En primer lugar, se definen y clasifican las necesidades de la primera infancia a partir de la Convención de Derechos del niño y de la pirámide de necesidades de Maslow. En segundo lugar, se definen las políticas familiares en función de estas necesidades. Finalmente, se clasifican estas políticas en relación con los tres tipos de prevención de la exclusión social: primaria, secundaria y terciaria.

ABSTRACT

The socialization process is one of the most significant functions provided by the family. The failure of this socialization process creates social exclusion problems. Most of family policies try to solve these problems. This article is written on family policies towards the first early childhood and the main goal is to think about the relationship between social exclusion and family. First, needs of first early childhood are defined and classified based on Maslow's Hierarchy of Needs as well as UN Convention of the Right of the Child of 1989. Second, families policies are described taking into account these first early childhood needs. Finally, these family policies are classified according to three types of prevention: primary, secondary and tertiary.

PALABRAS CLAVE

Proceso de socialización, exclusión social, prevención, primera infancia.

KEY WORDS

Socialization process, social exclusion, prevention, first early childhood

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. NECESIDADES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA (0- 6 AÑOS)
3. DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA
4. LA PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA PRIMERA INFANCIA

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo pretendo esbozar una reflexión sobre la relación entre la exclusión social y la familia. En concreto se pretende indagar en los mecanismos que relacionan la esfera familiar y la exclusión social. Para ello, me centraré en las políticas de atención a la primera infancia (0-6 años) implementadas en España en las últimas décadas. La elección de estas políticas familiares permitirá estudiar el papel de los padres ya que la primera infancia es una etapa del ciclo familiar donde es fundamental la labor desempeñada por la familia en el desarrollo del niño y, en concreto, en la socialización primaria. Al analizar estas políticas familiares se asume que deben recoger distintos aspectos de la socialización.

El desarrollo de esta reflexión se abordará en tres apartados. En el primero se expondrán las necesidades de atención a la primera infancia. En el segundo se describirán las políticas familiares de atención a la primera infancia elegidas. Finalmente, se concluirá con una reflexión sobre la exclusión social y la familia. Uno de los principales cambios ha sido en torno a las ideas que legitimaban la actuación ante la primera infancia: de argumentos educativos, de conciliación de la vida laboral y familiar se ha pasado a subrayar el papel tan importante que este tipo de políticas familiares deben desempeñar en la prevención de la exclusión social. En la actualidad con estas políticas se pretende movilizar e impulsar las capacidades del niño con el objetivo de prevenir la exclusión social o el riesgo de la misma. Se utilizarán fuentes de carácter secundario, y si existe una cobertura óptima de las políticas familiares estudiadas se adjuntarán datos sobre dichas políticas.

2. NECESIDADES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA (0- 6 AÑOS)

El concepto de infancia y todo lo que conlleva, período especial del desarrollo evolutivo de una persona con características y necesidades específicas, es un producto social histórico, en concreto, un proceso de construcción social del significado moderno del término infancia que se concretó principalmente a partir de la intervención pública¹, que ha definido qué era la infancia y quiénes debían ser considerados niños (Madruga, 2009: 82-83).

Para hablar de las necesidades de la primera infancia podemos aludir a la célebre pirámide de necesidades de Abraham Maslow. Este autor identifica una jerarquía de necesidades que motivan el comportamiento humano en su conocida **pirámide de necesidades**. En ella, cuando las personas logran cubrir sus necesidades básicas pueden buscar la satisfacción de otras de rango más elevado.

Maslow describe las necesidades humanas y las clasifica en cinco niveles que representa en un triángulo. En este esquema, los dos primeros niveles, en la base del triángulo, corresponden a las necesidades básicas y los tres siguientes a las superiores. Es decir, en el vértice se encuentran las necesidades más complejas. Dentro de las *necesidades básicas* se incluyen las necesidades fisiológicas (hambre, sed, vestimenta) y las necesidades de seguridad y protección (relacionadas con la protección física de las personas como es la salud, la vivienda). Dentro de las *necesidades superiores* Maslow incluye las necesidades sociales (cómo las personas se relacionan y se sienten valoradas por los demás, la pertenencia a un grupo), las necesidades de estima (la autoestima y la valoración y estima por parte de los demás), las necesidades de autorrealización (relacionadas con el desarrollo de uno mismo, es decir, llegar a realizar el conjunto de valores que cada persona se configura y tiene).

A partir de la Convención de Derechos del Niño de 1989 y de la pirámide de necesidades de Maslow se describirá a continuación las principales necesidades de los niños entre 0-6 años (Tabla 1).

¹ Esta intervención pública ha sufrido grandes cambios. A principios del siglo XX fueron cambios relativos a la enseñanza obligatoria y al trabajo. A finales del XX han sido cambios relativos a situaciones de maltrato o abuso por parte de padres y tutores (Madruga, 2009: 83).

Tabla 1- Necesidades de los niños

<p>Necesidades básicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art 6 SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO Todo niño tiene derecho intrínseco a la vida y es obligación del Estado garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. • Art 19 PROTECCIÓN CONTRA LOS MALOS TRATOS Es obligación del Estado proteger a los niños de todas las formas de malos tratos perpetradas por padres, madres o cualquiera otra persona responsable de su cuidado, y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto. • Art 24 SALUD Y SERVICIOS MÉDICOS Los niños tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a tener acceso a servicios médicos y de rehabilitación, con especial énfasis en aquellos relacionados con la atención primaria de la salud, los cuidados preventivos y la disminución de la mortalidad infantil. Es obligación del Estado tomar las medidas necesarias, orientadas a la abolición de las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud del niño. • Art 27 NIVEL DE VIDA Todo niño tiene derecho a beneficiarse de un nivel de vida adecuado para su desarrollo y es responsabilidad primordial de padres y madres proporcionárselo. Es obligación del Estado adaptar medidas apropiadas para que dicha responsabilidad pueda ser asumida y que lo sea de hecho, si es necesario, mediante el pago de la pensión alimenticia. • Art 34 EXPLOTACIÓN SEXUAL Es derecho del niño ser protegido de la explotación y abuso sexuales, incluyendo la prostitución y su utilización en prácticas pornográficas. • Art 39 RECUPERACIÓN Y REINTEGRACIÓN SOCIAL Es obligación del Estado tomar las medidas apropiadas para que los niños víctimas de la tortura, de conflictos armados, de abandono, de malos tratos o de explotación reciban un tratamiento apropiado.
<p>Necesidades superiores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art 31 ESPARCIMIENTO, JUEGO Y ACTIVIDADES CULTURALES El niño tiene derecho al esparcimiento, al juego y a participar en las actividades artísticas y culturales. • Art 28 EDUCACIÓN Todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria. La aplicación de la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño en cuanto persona. • Art 29 OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN El Estado debe reconocer que la educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y las capacidades del niño, a fin de prepararlo para una vida adulta activa, inculcarle el respeto de los derechos humanos elementales y desarrollar su respeto por los valores culturales y nacionales propios y de civilizaciones distintas a la suya.

Necesidad núcleo familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Art 5 DIRECCIÓN Y ORIENTACIÓN DE PADRES Y MADRES Es obligación del Estado respetar las responsabilidades y los derechos de los padres y madres, así como de los familiares, de impartir al niño orientación apropiada a la evolución de sus capacidades. • Art 9. SEPARACIÓN DE PADRES Y MADRES Es un derecho del niño a vivir con su padre y su madre, excepto en los casos que la separación sea necesaria para el interés superior del propio niño. Es derecho del niño mantener contacto directo con ambos, si está separado de uno de ellos o de los dos. Corresponde al Estado responsabilizarse de este aspecto, en el caso de que la separación haya sido producida por acción del mismo. • Art 18 RESPONSABILIDAD DE PADRES Y MADRES Es responsabilidad primordial de padres y madres la crianza de los niños y es deber del Estado brindar la asistencia necesaria en el desempeño de sus funciones. • Art 20 PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS PRIVADOS DE SU MEDIO FAMILIAR Es obligación del Estado proporcionar protección especial a los niños privados de su medio familiar y asegurar que puedan beneficiarse de cuidados que sustituyan la atención familiar o de la colocación en un establecimiento apropiado, teniendo en cuenta el origen cultural del niño. • Art 27. Nivel de vida
---------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de (Unicef, 2006).

Dentro del apartado de las necesidades básicas podemos resaltar de la tabla 1 aquellos artículos que consagran las necesidades físicas como podrían ser los artículos 6 y 27. Los otros tres artículos se refieren a las necesidades de seguridad y protección como sería la salud y la protección contra toda forma de maltrato a los menores. Las *necesidades básicas* de la tabla tienen que ver con la *seguridad, crecimiento y supervivencia*. La supervivencia y el normal crecimiento y desarrollo del bebé van a depender por entero de las atenciones que se le dedican. El crecimiento² infantil comprende el aprendizaje de una serie de hábitos³ relacionados con las necesidades fisiológicas como por ejemplo alimentación, sueño y despertar, vestirse y desnudarse, higiene, control de evacuación, orden y organización, responsabilidad, capacidad para estar solo. Después del nacimiento la no satisfacción de las necesidades básicas de sueño, alimentación e higiene pueden comprometer la supervivencia y el normal crecimiento y desarrollo de acuerdo con las normas evolutivas que establecen la edad a la que se adquieren las diferentes capacidades y habilidades.

Pero, dentro de estas necesidades básicas la Convención recoge como novedosos el tema del maltrato. Supone una novedad porque en torno a los malos tratos hacia la

² Comprende tanto el crecimiento físico: peso, talla, crecimiento de cabeza, tronco, extremidades, dientes, huesos, etc y el crecimiento funcional del organismo: maduración del aparato digestivo, urinario, respiratorio, circulatorio, genital etc.

³ Desde un punto de vista educativo y pedagógico el *hábito* se define como la disposición de la conducta estable. Su valor educativo es incuestionable porque sustenta el proceso educativo.

infancia existen toda una serie de mitos o falsas creencias: el maltrato es infrecuente pues se considera a la familia como núcleo de afecto donde es difícil que exista violencia; se piensa que la violencia y el amor no coexisten en las familias pero hay muchos niños que a pesar de los malos tratos recibidos quieren a sus padres y esta coexistencia de violencia y amor hace que el niño crezca aprendiendo que la violencia es aceptable; se piensa que las personas normales no maltratan a sus hijos sólo las personas con enfermedades mentales, desórdenes psicológicos o bajos los efectos del alcohol o las drogas. Realmente no existe un patrón de padre abusivo con unos rasgos estables, uniformes y fácilmente distinguibles de los padres⁴ que no maltratan; se piensa que el maltrato infantil es fundamentalmente físico, lo que supone una visión restrictiva del problema difundida por los medios de comunicación que subrayan sobre todo el maltrato físico y el abuso sexual, pero por el contrario, difunden una imagen tolerante hacia el maltrato psicológico; se piensa también que el maltrato no existe en clases sociales altas cuando no es cierto; finalmente, no se le da importancia a los temas psicosociales cuando son los conocimientos en el área socioafectiva lo que capacita para entender y diagnosticar el maltrato en la infancia. (Observatorio Infancia, 2006:17)

La formulación del artículo 19 recoge todas las formas de malos tratos a la infancia: tanto el maltrato físico⁵ como el psíquico⁶, así como el maltrato por omisión como serían la negligencia física⁷ y la negligencia emocional⁸. Uno de los aspectos recogidos en los distintos tipos de maltrato y que supone una novedad en el ámbito psicosociológico son las necesidades emocionales. Las *necesidades emocionales* tienen que ver con la importancia fundamental que para el desarrollo psicológico de las personas tienen las emociones. Una vida emocional sólida, segura y positiva nos hace psicológicamente fuertes y resistentes a las tensiones y contrariedades. Por el contrario, una vida emocional frágil y dominada por la inseguridad nos debilita y nos deja a merced de las tensiones y contrariedades. El apego es la primera relación afectiva que mantenemos, crea vínculos y una dependencia afectiva.

⁴ Si parece haber algunas características que se encuentran con mayor frecuencia como la baja tolerancia a la frustración y expresiones inapropiadas de ira; aislamiento social; falta de habilidades parentales; sentimientos de incapacidad o incompetencia como padres; expectativas no realistas con los hijos; percepción de la conducta de sus hijos como estresante.

⁵ *Maltrato físico*: cualquier acto no accidental, que provoque daño físico o enfermedad en el niño o le coloque en situación de grave riesgo de padecerlo: *lesiones cutáneas, fracturas, asfixia mecánica, intoxicaciones, arrancamientos*. (Observatorio Infancia, 2006: 15).

⁶ *Maltrato emocional*: acción capaz de originar cuadros psicológicos- siquiátricos por afectar a sus necesidades según los diferentes estados evolutivos y característicos del niño: *rechazar, ignorar, aterrorizar, aislar, corromper o implicar a un niño en actividades antisociales*. (Observatorio Infancia, 2006: 15).

⁷ *Negligencia física*: desatender las necesidades del niño y los deberes de guarda y protección o cuidado inadecuado del niño: *desatención, abandono, retraso crecimiento no orgánico, constantemente sucio, problemas físicos o necesidades médicas no atendidas o ausencia de los cuidados médicos rutinarios como vacunaciones*. (Observatorio Infancia, 2006: 15).

⁸ *Negligencia emocional*: omitir la atención de las necesidades emocionales del niño: *privación afectiva, no atender las necesidades afectivas del niño (cariño, estabilidad, seguridad, estimulación, apoyo, protección, rol en la familia, autoestima, etc)*. (Observatorio Infancia, 2006:15).

Además del art. 19 sobre los malos tratos existe otro artículo, el 34, dedicado exclusivamente al abuso sexual. El abuso sexual⁹ es una de las formas más frecuentes de maltrato infantil. Se define como la implicación de niños en actividades sexuales para satisfacer las necesidades de un adulto, siendo **formas de abuso sexual con contacto físico** la violación, el incesto, la pornografía, la prostitución infantil, la sodomía, los tocamientos, y la estimulación sexual. Las **formas de abuso sexual sin contacto físico** son la solicitud indecente a un niño o seducción verbal explícita, la realización del acto sexual o la masturbación en presencia de un niño, la exposición de los órganos sexuales a un niño, promover la prostitución infantil y la pornografía. Como se puede apreciar en la tabla 2 el riesgo de ser víctima de abuso sexual está estrechamente relacionado con factores asociados a un deficiente desarrollo socioafectivo como podría ser el abandono emocional, la baja autoestima, el no ser asertivo.

Tabla 2- Factores de riesgo para ser víctima de abuso sexual a menores

- Carecer de conocimiento sobre lo que es apropiado o no en las actividades sexuales.
- Necesidad alta de atención o afecto.
- Baja autoestima y baja confianza en sí mismo.
- Abandono emocional.
- Pasivo o no asertivo.
- Sumiso u obediente.
- Baja capacidad para tomar decisiones o resolver problemas.
- Excesivamente confiado.

Fuente: Elaboración propia a partir de (López, 2000: 84)

En el grupo de necesidades superiores se recogen el juego y la educación. Tanto el derecho a la educación como el derecho al juego responden a necesidades relacionadas con *el desarrollo social* y tienen que ver con el hecho de que somos seres sociales, es decir, necesitamos del entorno social para crecer y desarrollarnos normalmente. Todo esto se lleva a cabo a través del proceso de socialización por el cual interiorizamos normas y valores pero también habilidades sociales. La ausencia o deficiencia de contactos y relaciones sociales se va a traducir en problemas. La no estimulación de las relaciones y las interacciones positivas en el contexto familiar va a impedir llevar a cabo el aprendizaje básico de las habilidades de comunicación interpersonal y de interacción social.

Las necesidades relacionadas con el desarrollo cognitivo y lingüístico tienen que ver con que en las relaciones tempranas aprendemos a comunicarnos (lloro y vienen, señalo un objeto y me lo alcanzan, emito sonidos guturales y me sonríen y hablan, etc.) y luego a hablar. Una estimulación adecuada sintonizará mejor con nuestras potencialidades.

⁹ Las actuaciones para prevenir el abuso sexual a menores son fruto de la presión de las organizaciones feministas en países como EEUU y Canadá. Este tipo de programas se basan en una educación afectivo sexual para prevenir el abuso sexual. Entre otros se trabajan la *adquisición de habilidades básicas, la promoción de la autoestima, la asertividad, la distinción de caricias adecuadas de las inadecuadas, el diferenciar un buen secreto de un mal secreto* (López, 2000).

Cuando se lee un cuento a un niño se le enseña palabras (sintaxis, gramática, semántica, etc.) pero también cosas sobre la realidad y su funcionamiento, también se le enseña a mirar un objeto y no otro, a prestar atención, a imaginar, a prever, a recordar. Si la estimulación es pobre se producen graves deficiencias en las capacidades cognitivas y lingüísticas básicas (la atención, la imaginación, la memoria, las destrezas para comprender y producir lenguaje, etc.). Una novedad que introduce la Convención de derechos del niño es la importancia del núcleo familiar en el desarrollo y crecimiento del niño. Esta importancia se manifiesta en el derecho de todo niño a vivir con su padre y madre (art. 9) así como la responsabilidad de los padres de la crianza de los niños (art. 18). Pero al mismo tiempo se concede un papel fundamental al Estado, por un lado, respetando las responsabilidades y derechos de los padres (art. 5) y por otro, protegiendo a los niños privados de su medio familiar (art 20). De acuerdo con Gaitán (2009: 47) esto sería el pacto vigente respecto al bienestar social de los niños: el Estado establece y vigila el cumplimiento de las obligaciones familiares, las sustituye y las protege.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.

En este artículo utilizo una definición de política familiar explícita al analizarse políticas familiares de atención a la primera infancia recogidas de manera explícita por las instituciones ya sean el gobierno central o el autonómico¹⁰. La mayoría de ellas están expresamente recogidas en la Guía de Ayudas Sociales a la Familia 2007 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que a su vez recoge la clasificación expuesta en el *Plan integral de apoyo a la familia 2001-2004*. Otras por su carácter novedoso derivan directamente de la aplicación de este Plan integral de apoyo a la familia. (MTAS, 2002,2007). Se ha elegido el período de la primera infancia porque el destino de los individuos se ve fuertemente determinado por los primeros años de vida (Flaquer et al, 2006:23).

La **escuela infantil** es un centro educativo para niños de 0 a 6 años de edad. Pertenece al ámbito de la educación formal y con un proyecto educativo de centro en el que trabaja personal cualificado. En el primer ciclo (0-3 años) es el servicio socioeducativo más extendido en las distintas comunidades autónomas y a él acuden los niños y niñas menores de 3 años de lunes a viernes durante un horario prolongado que facilita conciliar la vida familiar con el trabajo. En este ciclo son servicios que se ponen en marcha desde las comunidades autónomas y corporaciones locales como parte de la educación voluntaria. Su objetivo ha sido hacer posible que los niños y niñas menores de tres años pudieran acceder a una atención socioeducativa de calidad así como favorecer que las familias puedan hacer compatible su trabajo con sus responsabilidades y tareas familiares (MTAS,

¹⁰ No se incluyen las políticas familiares de atención temprana. El objetivo de la atención temprana es proporcionar a los niños entre 0 y 6 años los estímulos necesarios para subsanar los trastornos del desarrollo que puedan presentar o disminuir los factores de riesgo a partir de un modelo biopsicosocial. La atención temprana no contempla sólo a los niños que lo precisan sino también a su familia y a su entorno, con el objetivo de lograr su integración en el medio social, familiar y escolar (Valcarce, 2008).

2007). Por el contrario, el segundo ciclo de infantil (3-5 años) es proporcionado por las autoridades educativas, en concreto, de las CCAA. En el curso 2006-2007 existía casi plena escolarización en el segundo ciclo de la educación infantil, 96,7% (3 años), 98,2% (4 años) y 97,8% (5 años). Pero no ocurría lo mismo con el primer ciclo donde para el mismo curso las tasas eran de 4,9% (menos de 1 año), 17,5% (1 año) y 32,5% (2 años). (Ministerio de Educación, 2009: 58-59).

La **Casa de niños** es un centro educativo que acoge a niños del primer y segundo ciclo de la Educación Infantil (0-3 y 3-6 años). Desarrollan un programa educativo asentado en el principio de colaboración y participación de los adultos responsables de la educación de los niños (padres, abuelos, tutores o personas que los cuidan), con el fin de coordinar y unificar la labor educativa compartida por los padres y los educadores. Por ello, se mantienen reuniones con las familias cada cierto tiempo para orientarlas sobre los problemas cotidianos en la educación y en la crianza de los niños. Este servicio es un complemento al cuidado de la familia y a él acuden los niños de lunes a viernes en un horario más reducido que el de las escuelas infantiles.

Merece recordarse que las Casas de Niños¹¹ era una propuesta educativa que fue pensada para niños de 0-4 años de ambiente rural por la Comunidad de Madrid en 1985¹². Se concibieron con un triple objetivo: acción educativa con los niños, acción con los padres y acción con la localidad. Para lo cual se precisaba de la colaboración del gobierno central, autonómico y municipal. Las Casas de Niños coincidían con las Escuelas Infantiles en el reconocimiento del derecho de los niños a la educación desde su nacimiento, en la constatación de la importancia de la educación en los primeros años de la vida de una persona y en la enorme influencia que las intervenciones tempranas de carácter educativo tienen para prevenir desajustes y corregir problemas que obstaculicen un proceso formativo posterior. Asimismo, eran homogéneas en lo referido a la actividad y ordenación educativas así como en la calidad de los espacios, equipamientos y cualificación del personal educador. Sin embargo, las Casas de Niños se diferenciaban en que el horario de permanencia de los niños se estableció en tres horas y media. La agrupación de los niños era flexible pues se realizaba en función de la diversidad de las edades, el número de niños y de las necesidades específicas de las familias y de la zona (Ferrero y Ruiz, 2009: 164).

La **ludoteca** es una institución de carácter recreativo-cultural pensada para niños y adolescentes. Este servicio está destinado a los momentos de tiempo libre y pone a disposición de los niños y sus familias una serie de juegos o juguetes bien para utilizarlos

¹¹ Con la propuesta del modelo de *Casa de Niños* se pretendía extender la educación infantil a los niños de 0-4 años de zonas rurales, acompañar a los padres en el proceso educativo de sus hijos, aportando los conocimientos y experiencias propias de la infancia; integrar la Casa de Niños en la dinámica social del pueblo, participando como tal en aquellos acontecimientos locales de interés educativo para los niños y coordinarse con los servicios educativos, sociales y sanitarios de la localidad para conseguir una actuación coherente (Ferrero, y Ruiz, 2009: 164-165).

¹² La red pública de Educación Infantil creada mediante el Decreto 88/1986 de la Comunidad de Madrid y la posterior Orden de 10 de noviembre de 1986 estaba integrada por las Escuelas Infantiles y las Casas de Niños.

dentro del mismo equipamiento o bien para llevarlos en préstamo a su domicilio. Su misión consiste en desarrollar la personalidad a través del juego y el juguete. Posibilitan, favorecen y estimulan el juego, ofreciendo los elementos, orientaciones y compañía que requieren la actividad.

El concepto de **ludoteca** ha ido evolucionando de forma diferente por las necesidades, el interés o la política social de cada país, dando lugar a una amplia diversidad de modelos. A partir de la idea de ludoteca basada en la dinámica de las bibliotecas la Unesco recogió en 1960 el derecho que los niños tienen al juego y la idea de ludotecas se desarrolla a nivel mundial. De esta primera idea de la ludoteca como un espacio que ofrece juguetes se ha pasado a considerarla como un espacio que facilita las relaciones sociales, que proporciona un medio para potenciar el desarrollo integral del niño y, al mismo tiempo, un espacio de diversión. En este último caso la ludoteca tiene un componente integrador y compensador de determinadas situaciones sociales como la falta de espacios para relacionarse con otros niños, cambios en la esfera familiar, etc.

Los **centros de acogida** son centros residenciales que se destinan a acoger con carácter de urgencia y de forma transitoria, a individuos, familias o grupos con dificultades sociales. Dentro del centro se llevan a cabo acciones de orientación y valoración y se ponen los medios necesarios para normalizar la convivencia social.

Las **residencias**¹³ constituyen uno de los recursos del sistema de protección infantil que responde a determinadas necesidades y circunstancias de los niños y sus familias. Su principal objetivo es acoger y asumir la crianza y educación de los niños en aquellos casos en que la familia no puede llevarlos a cabo. Este objetivo se estructura en tres áreas: *educativa, integración sociofamiliar, de salud*¹⁴ (Casas, 2001: 25-27). Por un lado, deben proporcionar un clima adecuado tanto para la satisfacción de las necesidades infantiles como para facilitar su desarrollo personal. Por otro lado, han de promover otras alternativas al internado orientadas a la incorporación del niño en su núcleo familiar u otro alternativo.

Los primeros años de la infancia se caracterizan por la fragilidad y vulnerabilidad, por la fuerte dependencia y necesidad que tienen los niños de los adultos. Por la importancia que la primera infancia tiene en el desarrollo posterior de la persona la intervención

¹³ Se pueden distinguir las *residencias de primera infancia* para niños de 0- 6 años que suponen una intervención mientras se les proporciona una alternativa a la institucionalización residencial. Las *residencias infantiles* son para niños de 3-18 años. Es un acogimiento residencial integrado en el entorno y en el contexto de crianza del niño. Por último, se encontrarían los *centros residenciales para menores con discapacidad* y *centros de tratamiento terapéutico*.

¹⁴ En el *área educativa* destaca entre otros el favorecer las relaciones afectivas con sus educadores e iguales atendiendo y respetando sus manifestaciones y necesidades, el favorecer su integración en los recursos socioculturales normalizados y promover su participación en ellos. En el *área sociofamiliar* el ayudar al niño, según su edad, a comprender la situación sociofamiliar que ha motivado su internamiento y conocer sus posibles alternativas personales de futuro entre otros objetivos. Finalmente, en el *área de salud* el ofrecer al niño unas condiciones saludables para su desarrollo en lo que se refiere a la alimentación, higiene, actividad, horarios y ritmos, espacios y medio ambiente.

socioeducativa de las residencias se caracteriza por su complejidad e intensidad. En las residencias de primera infancia al ser una medida del acogimiento residencial se favorece en todo momento la integración de los niños en grupos normalizados tanto en la escuela infantil como en los colegios públicos o concertados.

Los **centros de día** atienden a menores con edades comprendidas entre seis y dieciocho años en situación de desventaja social. Las actividades que se llevan a cabo son diversas: ocupación del tiempo libre y el ocio, desarrollo de actividades culturales, atención educativa así como la prevención de la exclusión social a través de espacios educativos estables. Estas actuaciones se pueden complementar en ocasiones con otro tipo de actividades o servicios en función de las características específicas del colectivo al que atienden. El objetivo fundamental es prevenir la aparición de situaciones de riesgo y dificultad social en aquellos menores que residen en su entorno natural de convivencia.

Los **centros de día, centros de acogida y residencias** son servicios de atención a la infancia que están expresamente indicados para menores en riesgo o excluidos lo que en la terminología de la Ley del menor sería menores en riesgo y menores en desamparo¹⁵.

El **Punto de encuentro familiar** es un recurso social especializado para favorecer el derecho fundamental del niño a mantener relaciones con su familia, cuando en una situación de separación y/o divorcio o acogimiento familiar, o en otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, el derecho de visita se ve interrumpido o es de cumplimiento difícil o conflictivo. De las políticas descritas en este artículo es una de las más novedosas al desarrollarse a partir del Plan de Familia 2001-2004¹⁶. Debido al carácter discrecional que estaba adquiriendo en los últimos años, el gobierno central ha impulsado la adopción de unos mínimos para todo el país que serán los que se exponen a continuación (Dirección General de las Familias y de la Infancia, 2008).

La intervención en el punto de encuentro familiar tiene como objetivo principal la normalización de la situación conflictiva, siguiendo en todo caso las indicaciones que establezca la autoridad¹⁷ judicial o administrativa competente y garantizando el interés y la seguridad de los menores y de los miembros de la familia en conflicto. Esta intervención es de carácter temporal y desarrollada por un equipo técnico de profesionales cualificados en un lugar neutral.

¹⁵ La *Ley Orgánica 1/1996* de 15 de junio de Protección Jurídica del Menor distingue dos situaciones de desprotección social del menor: la *situación de riesgo* en la que existe un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar; por otro lado, la *situación de desamparo* en la que la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia.

¹⁶ Por un lado, la línea estratégica 6 de *revisión del derecho de familia* incluía como medida el garantizar el derecho de visita de los abuelos a sus nietos en caso de divorcio o separación. Por otro, la línea estratégica 7 de *desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar* incluía como medida los puntos de encuentro familiar para facilitar el régimen de visita de los hijos tras la separación de la pareja.

¹⁷ Cualquier órgano, judicial o administrativo, con competencia en materia de menores y familia, que realice derivaciones al Punto de Encuentro Familiar

Tabla 3 – Objetivos que persigue el Punto de Encuentro Familiar

Objetivos generales	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer el cumplimiento del derecho fundamental del menor a mantener la relación con ambos progenitores¹ y/o familiares² después de la separación, estableciendo los vínculos necesarios para su buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional. • Prevenir las situaciones de violencia en los regímenes de visitas conflictivos. • Orientar y apoyar a los padres, madres y familiares para que consigan la autonomía necesaria en el ejercicio de la coparentalidad sin depender del Servicio, prestando los servicios asistenciales adecuados para este objetivo.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Velar para que el cumplimiento del régimen de visitas no suponga una amenaza para la seguridad del menor, del progenitor o del familiar vulnerable. • Favorecer el encuentro entre el menor y el progenitor no custodio y con la familia extensa de éste. • Permitir a los menores expresar sus sentimientos y necesidades en un espacio neutral frente a las indicaciones paternas, maternas o de familiares. • Facilitar orientación profesional para mejorar las relaciones paterno/materno- filiales y las habilidades de crianza parentales, así como la derivación a otros servicios asistenciales que favorezcan este objetivo. • Fomentar y mejorar la capacidad de los progenitores u otros familiares en la resolución consensuada de los conflictos relativos a los menores, tanto presentes como futuros. • Disponer de información fidedigna sobre las actitudes y aptitudes parentales que pueda ser de utilidad a las entidades derivantes y siempre con el fin de defender en mejor medida los derechos del menor

Fuente: elaboración propia a partir de Dirección General de las Familias y la Infancia, 2008: 4-5.

¹ Padre o madre del menor.

² Toda persona diferente del progenitor que sea titular de un derecho de guarda y custodia o de un derecho de visitas (abuelos, tíos, tutores, acogedores, etc) incluyendo a quienes tengan una especial vinculación con el menor.

El **punto de encuentro familiar** tiene como objetivo principal favorecer el derecho de los menores a mantener la relación con ambos progenitores o familiares así como orientar y apoyar a la familia para que consigan la autonomía necesaria en el ejercicio de sus funciones. De los diez principios que configuran la actuación de los puntos de encuentro se describe a continuación los cuatro que guardan relación con lo tratado en este artículo¹⁸. En primer lugar, este servicio debe guiarse por el principio del *interés superior del menor*, es decir, la intervención desarrollada en el punto de encuentro familiar debe tener como objetivo principal velar por la seguridad y el bienestar del menor, siendo su protección prioritaria en caso de conflicto con otros intereses contrapuestos. En segundo

¹⁸ El resto de principios son: *temporalidad, profesionalidad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, calidad.*

lugar, el principio de la *intervención familiar* que deberá tener en cuenta todo el sistema familiar propio del menor ofreciendo una amplia gama de herramientas de intervención de carácter psicológico, social y educativo. En tercer lugar, el principio de la *responsabilidad parental*, es decir, la función de este servicio debe limitarse al apoyo de los progenitores y otros miembros de la familia en el ejercicio de sus funciones familiares, sin que en ningún caso suponga una delegación de éstas al equipo técnico, debiendo cada miembro de la familia hacerse cargo y asumir el ejercicio de las mismas de forma responsable y adecuada a las circunstancias del menor. Finalmente el principio de *subsidiariedad* que implica que las derivaciones que se realicen al punto de encuentro familiar se efectuarán cuando sea el único medio posible para facilitar las relaciones entre el menor y su familia y, tras haber agotado otras vías de solución.

Las personas usuarias del *punto de encuentro familiar* serán derivadas por la autoridad y se encontrarán en diversas situaciones: familias en riesgo¹⁹, familias con problemas²⁰ y familias con conflictos familiares²¹.

En un primer intento por clasificar las políticas familiares enumeradas en párrafos precedentes se puede aludir a la clásica distinción entre *educación formal* y *educación no formal*. La primera sería la organizada por el gobierno en diversos niveles educativos cronológicamente graduados y jerárquicamente estructurados, que se imparten en un lugar y tiempo definido. Este tipo de educación se desarrolla de acuerdo con un marco legislativo. En este tipo se encontrarían las escuelas infantiles y las casas de niños. Por el contrario la *educación no formal*²² se refiere a toda actividad educativa organizada y planificada que se realiza fuera del sistema educativo formal para suministrar ciertos tipos de aprendizaje a la población. En este grupo se encontrarían las ludotecas, los centros de día, los centros de acogida, las residencias para la primera infancia y los puntos de encuentro familiar. Las ludotecas serán experiencias relacionadas con el ocio y la cultura y el resto serían actividades dirigidas a la población en riesgo o exclusión social.

¹⁹ Menores cuyos familiares con derecho de visitas poseen alguna característica o circunstancia personal de riesgo para el menor que aconseja la supervisión de los encuentros.

²⁰ Menores que no conviven habitualmente con el progenitor o familiar con derecho a visitas, siempre que éste, por circunstancias personales, de residencia u otras, carezca del entorno adecuado para llevar a cabo las visitas.

²¹ Menores separados de sus progenitores con medida de protección o de acogimiento en familia extensa o ajena; familias en las que los menores muestren una disposición negativa a relacionarse con el familiar que realiza las visitas o un fuerte rechazo hacia éste, de modo que resulte imposible mantener encuentros normalizados; menores que residen con un progenitor o familiar que se opone a la entrega de los mismos o no favorece los encuentros con el otro progenitor u otro familiar; familias en las que dada la situación de conflictividad entre sus miembros, los menores se encuentran inmersos en situaciones de violencia cuando se pretende llevar a cabo las visitas; familias que por haber vivido en su seno algún tipo de situación violenta hacia ellos, precisen un lugar neutral que pueda garantizar la seguridad de los menores o la de sus familiares durante el cumplimiento del régimen de visitas.

²² La educación no formal comprende experiencias relacionadas con el trabajo (necesidades de formación profesional), experiencias relacionadas con la educación formal (desarrolladas en el espacio de la escuela pero con horario extraescolar), experiencias relacionadas con el ocio y la cultura (relacionadas con la pedagogía del ocio, la animación sociocultural) y experiencias relacionadas con la educación social (actividades dirigidas a la población en riesgo o exclusión social).

4. LA PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA PRIMERA INFANCIA

La pobreza de las familias con niños ha sido una preocupación desde finales del XIX. Este interés abarcaba desde la inquietud por las condiciones de vida de las madres embarazadas hasta las condiciones de trabajo de los niños. A lo largo del siglo XX este interés por la pobreza de las familias con hijos, de las familias monoparentales se ha mantenido constante. Sin duda la Convención de Derechos del Niño de 1989 con artículos²³ dirigidos a los niños que viven en situación de pobreza y exclusión social ha contribuido a mantener viva dicha preocupación. Los estudios sobre la extensión, tendencias y determinantes de la pobreza infantil en los países ricos ha puesto de manifiesto la persistencia de bolsas de pobreza en este grupo que están fuertemente relacionadas con situaciones de precariedad laboral, bajos salarios e inestabilidad en el empleo (Ayala y Cantó, 2009:11). Por lo que se refiere al caso español, los estudios de carácter económico indican que en los años noventa y primeros años del siglo la tasa de pobreza infantil era mayor que la de la media de la población (Ayala et al, 2006).

¿Y cómo influyen estas condiciones de pobreza en las que el niño vive en su crecimiento y desarrollo? Las investigaciones de carácter socioeconómico han resaltado la influencia de la pobreza en las capacidades cognitivas de los niños y han identificado a los padres como los principales transmisores de dichos déficit (Esping-Andersen, 2002). También se ha hablado de la disminución de la igualdad de oportunidades de los niños a causa del déficit en el acceso o conservación de diversas formas de capital (material, humano, cultural, social, emocional) (Flaquer et al, 2006: 10). Aunque destacamos la importancia de las explicaciones basadas en argumentos socioeconómicos en este artículo nos interesa profundizar lo que a juicio de determinados autores es el aspecto novedoso de las últimas décadas en relación con el cuidado y protección de la infancia: el bienestar psicosociológico (Madruga, 2009). Este bienestar incide en la importancia de la familia como núcleo de socialización y de desarrollo de la personalidad que ya Parsons destacó como función fundamental de la familia. Las nuevas necesidades y riesgos sociales han puesto en evidencia esta importancia de la familia como núcleo de socialización y determinante de la personalidad adulta (Madruga, 2008).

En este artículo se defiende que las consecuencias de la pobreza y la exclusión social no son sólo en relación con el desarrollo cognitivo sino conjuntamente con otros aspectos del desarrollo integral de la personalidad como son el desarrollo social y el desarrollo afectivo. La importancia de los aspectos socioafectivos tienen que ver con el hecho de que cualquier proceso de aprendizaje supone la interrelación de tres factores: *intelectuales*, que determinan la percepción y comprensión de aspectos y elementos de aprendizaje; *emocionales*, que determinan el interés por la tarea y las metas y objetivos que hay que lograr y *sociales* que determinan el marco motivador para efectuar el esfuerzo

²³ El artículo 6 menciona el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo. El artículo 27 subraya el derecho del niño a un nivel de vida adecuado.

en la tarea (Redondo y Madruga, 2010: 14). Cualquier circunstancia en la que los niños estén sometidos a condiciones de aislamiento, soledad, inadecuada atención, pobre o ausente estimulación, supondrá un déficit evolutivo tanto en el desarrollo cognitivo del niño como en el afectivo y social. Este déficit será más importante cuanto más extremas sean las condiciones de privación o mala estimulación. Un ejemplo de estas condiciones extremas y sus consecuencias en el desarrollo integral se manifiesta en los niños maltratados cuyas familias estaban en exclusión social. Estos niños manifiestan trastornos en su desarrollo afectivo como presentar apego inseguro, desorganizado y desorientado, tener una autoestima negativa de sus características, cualidades y capacidades. En cuanto al desarrollo social son niños con dificultades para procesar la información social con un limitado repertorio de conductas que ejecutan con poca reflexión y previsión de sus consecuencias. En relación con el desarrollo cognitivo presentan dificultades de atención, problemas de impulsividad cognitiva, incapacidad para prever errores antes de cometerlos y problemas de lenguaje (Amorós et al: 42-48).

Esa importancia de la relación entre el bienestar psicosociológico y la familia reside en el hecho de que la familia es uno de los agentes de socialización donde se lleva a cabo la socialización primaria, *a través de la cual el niño se convierte en miembro de la sociedad*. Este período es en el que el ser humano tiene más cosas que aprender: higiene, lenguaje, roles, hábitos de alimentación, urbanidad, etc. Al mismo tiempo es el período donde el ser humano es más plástico y más apto para aprender y por tanto, lo hace con más facilidad y rapidez. Y es precisamente por la importancia que cobra la socialización por lo que es tan importante que el niño se críe en un núcleo familiar y que en éste se lleve a cabo correctamente el proceso de socialización ya que en la medida en que la persona disponga de más elementos para afrontar futuras situaciones problemáticas se estará realizando una fuerte acción preventiva.

En las últimas décadas la preocupación por la pobreza de las familias con hijos ha dado paso a un interés por la exclusión social. La *exclusión social* se refiere a *una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social* (Arriba, 2002). El pasar a estudiar la exclusión social tiene varias implicaciones en el estudio de la familia. En primer lugar y siguiendo a Castel (1992) los procesos de inclusión y exclusión giran en torno a dos ejes: las *relaciones sociales* y los *recursos materiales y económicos*. En segundo lugar, existe un eje de inclusión-exclusión en el que confluyen una serie de fuerzas y circunstancias que te hacen estar en un punto u otro del eje. De este modo los individuos pueden situarse en una *zona de integración* donde no pelagra su estabilidad e integración social y las relaciones sociales son sólidas y el trabajo estable. Otra zona sería la de *vulnerabilidad, precariedad* en la cual los individuos

se encuentran en riesgo de caer en la exclusión social porque la situación económica es precaria, existe inestabilidad laboral y escasas redes sociales. Finalmente, se encontraría la *zona de exclusión social* caracterizada por la dificultad para acceder al mercado laboral y al mismo tiempo, existe un aislamiento social. En tercer lugar, la *exclusión social* no se puede explicar con arreglo a una única causa sino que precisamente se define por una acumulación de factores o déficit que se interrelacionan y retroalimentan entre sí.

Pero, ¿cómo podemos realizar una primera aproximación entre la socialización llevada a cabo por la familia y la exclusión social? Los autores²⁴ que han abordado la socialización en toda su complejidad psicosocial nos servirán de gran ayuda. En este artículo empezaremos basándonos en Brofenbrenner y su teoría sistémica del desarrollo. Este autor con su teoría ecológica del *desarrollo humano* pone el énfasis en los contextos en los que se produce el desarrollo del ser humano como determinantes del mismo y destaca la importancia de la relación que se establece entre estos contextos y el individuo (Tabla 4).

Tabla 4 – Teoría del desarrollo humano de Brofenbrenner

Microsistema: conjunto de relaciones entre la persona en desarrollo, niño y el ambiente próximo en que se desenvuelve: familia, escuela, grupo de iguales	El microsistema familia se compone a su vez de sub-sistemas: pareja, padres e hijos y hermanos.
Mesosistema: interconexiones, solapamientos e influencias recíprocas entre los microsistemas en que una persona participa.	El <i>mesosistema</i> clásico al hablar de primera infancia sería la influencia y relación entre la familia del niño y la escuela infantil.
Exosistema: aquellas estructuras sociales formales e informales que, aunque no contienen a la persona en desarrollo, influyen y delimitan lo que tiene lugar en su ambiente más próximo.	Los <i>exosistemas</i> que más van a influir en el niño son: la familia extensa, el trabajo de los padres, las amistades y relaciones sociales de los padres.
Macrosistema: compuesto por los valores culturales, las creencias, las circunstancias sociales y los sucesos históricos acaecidos a la comunidad que pueden afectar a los otros sistemas ecológicos.	El <i>macrosistema</i> que más puede influir en relación con lo tratado en este artículo es la Convención de Derechos del Niño de 1989 y su ratificación posterior por España.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con Brofenbrenner las relaciones entre el padre y la madre (subsistema del *microsistema* familia) van a afectar al desarrollo integral del niño, p.ej si son relaciones conflictivas influirán en la autoestima, en déficit afectivos. Del mismo modo, si existe una buena relación y coordinación entre los padres del niño y la escuela infantil (*mesosistema*) ésta revertirá en ventajas para el desarrollo del niño, p.ej los padres después de una reunión con el educador infantil comprenderán la importancia de imponer normas y límites. El problema de algunas familias excluidas o en riesgo de exclusión es que cuentan con un tejido muy empobrecido de relaciones y contactos con abuelos, amigos, redes

²⁴ Para profundizar en los teóricos que han abordado el tema del desarrollo social y la socialización véase (Redondo y Madruga, 2010). La profundización de la relación entre la socialización y la exclusión social en autores como Mead, Bandura y Vygotsky será objeto de estudios posteriores.

sociales (*exosistema*). Por tanto es frecuente que tengan que encarar en solitario y con escasos recursos la tarea de educar y cuidar a los hijos. Finalmente y como ejemplo de *macrosistema* la Convención de Derechos del Niño de 1989 y su ratificación posterior por España genera una contradicción entre los derechos de los niños y los derechos de las madres excluidas porque la protección de los derechos de estos niños implica en muchos casos la pérdida del derecho a la patria potestad de sus madres (Madruga, 2009).

El término de exclusión social implica además un *proceso dinámico* que cada vez afecta a más personas y más diversas, por tanto no es una situación estable e inamovible. Este carácter dinámico desencadena un cambio en las respuestas ofrecidas: de proporcionar los recursos necesarios para la subsistencia o reparar una deficiencia se elaboran programas que movilizan las capacidades del sujeto para salir de su situación de excluido (Arriba, 2002:13). De este modo la intervención social fomenta la inserción social de los individuos y familias a través de la *prevención primaria, secundaria y terciaria*. En la *prevención primaria* se trabaja con la población en general antes de que el problema surja. Aplicado al abuso sexual a menores esta prevención primaria implica detectar antes de que se produzca el abuso y se trabaja con padres, niños y profesionales. En la *prevención secundaria* se trabaja con poblaciones de riesgo. En relación con el abuso sexual las poblaciones de riesgo se refieren a personas que por sus características o circunstancias están sujetas a un mayor riesgo de sufrir un abuso sexual como niños institucionalizados, niños con discapacidad física o psíquica, niños en situación de pobreza, niños que viven en familias desestructuradas, niños que viven en familias donde ha habido experiencias previas de abuso y, finalmente, la *prevención terciaria*, en la que se trabaja cuando el problema ya ha surgido (Horno, 2008; Save The Children, 2001). En este caso se refiere al tratamiento y la intervención especializada con niños que han sufrido abuso sexual.

La prevención de la exclusión social dentro del ámbito familiar se conseguirá reforzando la función de la socialización que lleva a cabo la familia. ¿Cómo se refuerza el correcto proceso de socialización? Pues incidiendo en todos aquellos aspectos que contribuyen al desarrollo de la personalidad como serían el aprendizaje de normas y límites, el aumento de la resiliencia, el aprendizaje de habilidades sociales, el contrarrestar los déficits en las relaciones afectivas, por ejemplo, en el caso de aquellos niños que hayan desarrollado un apego inseguro y desorganizado. Este reforzamiento se puede dar de dos formas, por un lado, asesorando a los padres con los conocimientos adecuados para que desempeñen dicha función a través, p.ej. de escuelas de padres, servicios de orientación familiar. Por otro lado, supliendo las carencias que las familias excluidas o en riesgo puedan presentar en relación con las funciones de la socialización a través de políticas familiares de atención a la infancia que serán las que se describen en la tabla 5.

Tabla 5- Planos de inclusión y exclusión social y políticas familiares de atención a la primera infancia.

PLANOS DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN De Castel	Zona de integración, Seguridad o estabilidad	Zona de vulnerabilidad o riesgo de exclusión	Zona de exclusión social
Políticas analizadas en este artículo	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas infantiles • Casas de niños. • Ludotecas • Puntos de encuentro familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas infantiles • Casas de niños • Ludotecas • Puntos de encuentro. • Centros de día 	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas infantiles. • Ludotecas. • Centros de acogida. • Residencias para primera infancia.

Fuente: elaboración propia

En la zona de integración, seguridad o estabilidad de la tabla 5 se encuentran aquellas políticas dirigidas a la prevención primaria como las escuelas infantiles, casas de niños, ludotecas y puntos de encuentro familiar. Como medidas de prevención primaria van dirigidas a toda la población, es decir, a todos los niños en edad escolar. Las escuelas infantiles y las casas de niños son de las políticas familiares de atención a la infancia con mayor tradición y pertenecen al ámbito de la educación formal. En la historia de la atención infantil pública se pueden distinguir dos objetivos que están detrás de la promulgación e implementación de estas políticas. Por un lado, el fomento de la conciliación del trabajo remunerado y el trabajo de cuidado de los niños. Por otro, la necesidad de una educación pública (Willekens, 2009: 164). Tanto las escuelas infantiles como las casas de niños responden a las necesidades superiores de Maslow y se relacionan con el art. 29 de la Convención que vincula la educación con el desarrollo de la personalidad y de las capacidades del niño. Las ludotecas también responden a las necesidades superiores y en concreto, se relacionarían con el art. 31 que consagra el derecho del niño al juego. ¿Por qué es el juego un elemento fundamental en las distintas modalidades de atención a la primera infancia, tanto formal (escuela infantil) como no formal (ludotecas)? Porque el juego es un derecho del niño y a la vez un instrumento adecuado para llevar a cabo la socialización en estos primeros años. La función social del juego deriva de que es una lucha por algo o una representación de algo. Como características importantes del juego cabe citar que crea orden y que a través del mismo se tiende a la resolución de conflictos a través de una tensión (Huizinga, 2005). De las políticas familiares dirigidas a las personas y familias que se encuentran en la zona de integración el punto de encuentro sería la más novedosa, estaría englobada en lo que hemos denominado en este artículo necesidad de núcleo familiar (Tabla 1). A este servicio pueden acudir todos los niños cuyos padres estén separados y tengan dificultades para organizar y desarrollar las visitas con el progenitor que no tiene la custodia.

En la zona de vulnerabilidad o riesgo de exclusión y en la zona de exclusión social volvemos a encontrar las políticas familiares de la zona de integración y además se incluirían

centros de día, centros de acogida y residencias. Los centros de día son ejemplo de la prevención secundaria pues se pretende prevenir la aparición de situaciones de exclusión en menores que por su contexto social y familiar son menores en riesgo. Los centros de acogida y las residencias serían medidas de prevención terciaria al trabajar con menores que por diversas razones ya se encuentran excluidos o en claro riesgo de llegar a estarlo.

Pero, ¿por qué la educación infantil del ámbito formal se situaría indistintamente en los tres tipos de prevención? La educación infantil entendida como educación pública se basa en criterios psicológicos-pedagógicos y en profesionales debidamente cualificados²⁵ (Willekens, 209). La finalidad educativa persigue contribuir al desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de los niños (MEPSD, 2008: 11). La legitimación y expansión de estos servicios está estrechamente relacionado con el movimiento de renovación pedagógica conocido como Escuela Nueva²⁶. Este movimiento que surgió a finales del siglo XIX en diferentes países europeos se oponía a la escuela tradicional y reconocía las necesidades educativas especiales en la infancia como que el niño era un ser distinto al adulto, el profesor pasaba de ser un instructor a ofrecerle seguridad al niño motivándole y orientándole y la práctica educativa se basaba en el juego, la individualización y la globalización. (Madruga, 2009: 90). La sociedad española se ha caracterizada en los últimos años por considerar la educación infantil de los menores de seis años como parte de la política educativa y de la política que beneficia a las mujeres al ayudarles a combinar su vida familiar y laboral (Valiente, 2008: 62-68).

Pero en los últimos años se va imponiendo la idea de la escuela infantil como escuela inclusiva. Con el adjetivo *inclusiva* se quiere indicar que la escuela infantil debe ayudar a los niños en riesgo o excluidos que por sus condiciones familiares no han sido estimulados para ser socialmente competentes o no han desarrollado adecuadas relaciones entre iguales (Redondo y Madruga, 2010). Los objetivos de la escuela inclusiva pueden apreciarse en la tabla 6 y son objetivos que inciden de lleno en la función de socialización llevada a cabo por la familia. Algunos de estos objetivos están relacionados con el desarrollo afectivo (enriquecer vínculos, construir resiliencia, brindar afecto y apoyo, establecer y transmitir expectativas elevadas y positivas), otros tienen que ver con el desarrollo social (fijar límites claros y firmes, enseñar habilidades para la vida, brindar oportunidades de participación significativa). La escuela inclusiva incide en estos objetivos porque las familias excluidas presentan déficit en el desarrollo afectivo y en el desarrollo social²⁷.

²⁵ De acuerdo con Valiente (2008: 62) las políticas de cuidado de los niños menores de seis años han formado parte de la política educativa tanto en la dictadura como en la democracia. Pero esta autora no analiza los condicionantes pedagógico-psicológicos. Teniendo en cuenta esos condicionantes sería la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo* LOGSE (1990) la que consagró la educación infantil como etapa educativa, organizada en dos ciclos, frente a épocas anteriores que se consideraba sólo cuidado, el preescolar previo.

²⁶ Como figuras destacadas se encuentran María Montessori y las hermanas Agazzi en Italia y Decroly en Bélgica.

²⁷ En relación con el desarrollo afectivo, el 59% de los padres con niños en acogimiento familiar y el 44% de las madres no expresaban afecto a los hijos. Por lo que se refiere al desarrollo social sólo el 28% de padres y el 46% de madres hablaban con los niños, les daban explicaciones, les pedían opiniones. El 77% de los padres y 84%

Tabla 6- Objetivos de la Escuela Inclusiva

1. Mitigar el riesgo	• Los contextos en los que se desenvuelven las familias que viven situaciones de riesgo de exclusión social no son muy favorecedoras del desarrollo del niño; no siempre aseguran el clima de afecto, el apoyo o la estimulación necesaria, convirtiéndose la exclusión en un factor de riesgo que condiciona las perspectivas futuras.
2. Fijar límites claros y firmes	• El centro infantil debe establecer límites precisos para los niños y sus familias, contribuyendo directamente al desarrollo del niño a la vez que ofrece modelos de actuación para los padres, quienes en ocasiones no saben marcar límites adaptados a la edad del niño o les resulta difícil o incómodo velar por su cumplimiento.
3. Enriquecer vínculos	• Los niños que crecen en entornos familiares con graves problemas de exclusión social presentan una mayor incidencia de modelos de apego inseguro, desestructurado. El centro infantil debe contribuir a desarrollar vínculos afectivos seguros en los niños facilitando las relaciones estables con ellos.
4. Enseñar habilidades para la vida	• Aprendizaje de la cooperación, la responsabilidad, el autocontrol, las destrezas de la comunicación, la resolución de conflictos, las habilidades para resolver problemas, la adopción de decisiones en distintas situaciones de la vida.
5. Construir resiliencia/competencia	• Desarrollo de capacidades que puedan promover y ayuden a superar los desafíos en un entorno disfuncional o estresante como por ejemplo: temperamento positivo, sentido del humor, flexibilidad, autonomía personal, motivación de logro, resistencia a la frustración etc.
6. Bridar afecto y apoyo	• Desarrollar capacidades que permitan iniciar, mantener y consolidar relaciones de amistad como la cooperación, la solidaridad, la empatía, la tolerancia, las habilidades comunicativas, la resolución de conflictos.
7. Establecer y transmitir expectativas elevadas y positivas	• Fomentar la convicción generalizada de que el éxito es posible y transmitirlo tanto a padres como a profesores.
8. Brindar oportunidades de participación significativa	• Alumnos, familias y docentes deben sentirse protagonistas. Deben entender que lo que ocurre en el centro escolar depende de su implicación, capacidad, iniciativa y expectativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Guijo, 2008:55-76.

En este artículo se ha esbozado una reflexión sobre la relación entre la exclusión social y la esfera familiar centrándose en las políticas familiares de atención a la primera infancia.

A partir de la Convención de Derechos del Niño y de la pirámide de necesidades de Maslow se han descrito y clasificado las necesidades de la primera infancia en básicas, superiores y de núcleo familiar. A continuación se han identificado estas necesidades en dichas políticas familiares. Finalmente se han clasificado estas políticas en relación con la prevención de la exclusión social, en concreto, la prevención de los problemas relativos al proceso de socialización primaria llevado a cabo por la familia, que es el rasgo común a todas ellas. La socialización primaria es importante porque a través de ella el niño se convierte en miembro de la sociedad y además es el período donde el ser humano tiene más cosas que aprender y las aprende con mayor facilidad. Las políticas familiares de primera infancia estudiadas van dirigidas a la prevención primaria, secundaria y terciaria. En unos casos ayudando a que los padres la lleven a cabo (prevención primaria) y en

de madres no solían establecer normas ni exigir su cumplimiento. En el 84% de los casos existía poca o ninguna preocupación por el seguimiento escolar, y la asistencia a reuniones en el colegio (Amorós et al, 2003: 78, 86-87).

otros ayudando a paliar los déficit en el proceso de socialización (prevención secundaria y terciaria).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorós, Pere; Jesús Palacios, Núria Fuentes; Esperanza León y Alicia Mesas. 2003. *Familias canguro. Una experiencia de protección a la infancia*. Colección Estudios Sociales 13. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Arriba, Ana. 2002. *El concepto de exclusión en política social*. Unidad de Políticas Comparadas. Documento de Trabajo 02-01. Madrid: CSIC.
- Ayala, Luis y Olga Cantó. 2009. "Políticas económicas y pobreza infantil" pp: 10-40 en *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España*. Madrid: Unicef.
- Ayala, Luis, Rosa Martínez y Mercedes Sastre. 2006. *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Madrid: Fundación Foessa y Cáritas Española.
- Casas González, Raúl. 2001. *La atención educativa a los niños/as de 0-6 años en las residencias de primera infancia de la Comunidad de Madrid*. Cuadernos técnicos de servicios sociales. Comunidad de Madrid.
- Castel, Robert 1992. "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales" en Álvarez Uría (comp.) *Marginación e inserción*. Madrid: Endymion.
- Ferrero Torres, C y Ruiz González, A 2009. "La Casa de Niños" *Participación educativa*, 12: 163-170. Revista del Consejo Escolar del Estado.
- Flaquer, Lluís, Elisabet Almeda y Lara Navarro. 2006. *Monoparentalidad e Infancia*. Colección Estudios Sociales nº 20. Barcelona: La Caixa.
- Esping-Andersen, Gösta, 2002. *A Child-Centred Social Investment Strategy*. Pp 26-67. En G. Esping-Andersen et al *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Gaitán, Lourdes. 2009. "Políticas sociales y pobreza infantil" pp: 46-55 en *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España*. Madrid: Unicef.
- Gauthier, Anne Héline. 1996. *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Guijo Blanco, Valeriana. 2008. "Derechos de la infancia (0-6 años) y educación inclusiva" en *Revista de Educación* nº 347, pp: 55-74.
- Horno Goicoechea, Pepa. 2008. "Salvaguardar los derechos desde la escuela: educación afectivo-sexual para la prevención primaria del maltrato infantil" en *Revista de Educación* nº 347, pp: 127-140.
- Huizinga, Johan 2005. *Homo ludens. El juego y la cultura*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Dirección General de las Familias y la Infancia. 2008. *Documento marco de mínimos para asegurar la calidad de los puntos de encuentro familiar*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- López, Félix. 2000. *Prevención de los abusos sexuales de menores y educación sexual*. Salamanca: Amaru
- Madruga, Isabel 2009. "Los derechos de los niños frente a los derechos de las madres". *Panorama Social* nº 10 diciembre. Madrid:FUNCAS.

- ____2008. "La Política familiar y los nuevos riesgos y necesidades sociales" *"Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura"* en *Mediterráneo económico, vol 14* coordinado por Víctor Pérez Díaz. Almería: Fundación Cajamar.
- MTAS. 2002 "Plan Integral de Apoyo a las Familias 2001-2004" pp: 105-124. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.
- ____2007. *Guía (07) de ayudas sociales para las familias*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ministerio de Educación 2009. *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*. Instituto de Evaluación. Madrid: MEC.
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte 2008. *Evaluación de la educación infantil en España. Informe del estudio piloto 2007*. Madrid: MEPSD
- Moreno, Luis 2004. *Spain´s transition to new risks: a farewell to superwomen*. En. P. Taylor-Gooby (ed), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, pp: 133-157. Oxford: Oxford University Press.
- Observatorio Infancia. 2006. *Maltrato Infantil: Detección. Notificación y Registro de casos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Parsons, Talcott. 1955. "The American Family: its Relations to Personality and to the Social Structure". En *Family, Socialization and Interaction Process*, ed. Talcott Parsons y Bales. Illinois: The Free Press.
- Redondo, Alicia e Isabel Madruga. 2010. *Desarrollo socioafectivo*. Madrid: McGraw Hill.
- Save the children. 2001. *Abuso sexual infantil: manual de formación para profesionales*.
- Subirats, Joan, Clara Riba, Laura Jiménez, Anna Obradors, María Jiménez, Didac Queralt, Patricio Bottos, Ana Rapoport. 2004. *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales nº 16. Barcelona: La Caixa.
- Unicef 2006. *Convención sobre los derechos del Niño*. Madrid: Unicef Comité Español.
- Valcarce García, Amparo 2008. "Políticas públicas para la atención temprana de la infancia (0-6 años)" en *Revista de Educación* nº 347, pp: 141- 153.
- Valiente, Celia.2008. *La expansión de una política de ayuda (parcial) a las familias: educación infantil y cuidado de los niños pequeños en España* pp: 57- 71, en *En torno a la familia española: análisis y reflexiones desde perspectivas sociológicas y económicas*. Coord: Elisa Chuliá y José Félix Sanz. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Willekens, Harry. 2009 "La atención infantil pública y los centros preescolares en Europa Occidental: una perspectiva histórica comparada". *Panorama Social* nº 10 diciembre. Madrid:FUNCAS.

Antonio Martínez López
amartine@ugr.es
Santiago Delgado Fernández
sdelgado@ugr.es

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: UNA APROXIMACIÓN
EVALUATIVA DESDE EL ANÁLISIS DEL DISCURSO
ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES: AN EVALUATIVE
APPROACH FROM THE DISCOURSE ANALYSIS

Antonio Martínez López es Diplomado en Sociología y Licenciado y Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Ha escrito una veintena de artículos sobre sociología del trabajo, sociología de la Educación y epistemología de las ciencias sociales, algunos publicados en las revistas de mayor impacto en ciencias sociales, dentro del ámbito académico nacional, como pueden ser: Sistema, Revista de Ciencias Sociales, Papers, Cuadernos de Relaciones Laborales, Revista Iberoamericana de Educación y otras.

Santiago Delgado Fernández es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada. Es especialista en Historia de las Ideas Políticas, Teoría Política, Liderazgo político, Sistema Político Español, etc. Es autor de varios libros, capítulos de libros y artículos en revistas nacionales e internacionales. Ha sido profesor e investigador invitado en el CERI de París, en el IEP de Burdeos, en la Universidad polaca de Lozd, en el IEP de Toulouse, etc.

RESUMEN

Este trabajo analiza el discurso de agentes políticos y sociales implicados en la implantación y desarrollo de las políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía y, más concretamente en la ciudad de Granada. A partir de dicho análisis podremos conocer el grado en que los principios generales del discurso de estas

políticas activas de empleo han sido incorporados por los agentes, a modo de lenguaje común socializador que procede de la Unión Europea. En definitiva, se pretende llegar a conocer de primera mano, a través de sus gestores, si las políticas activas de empleo están funcionando según los criterios de eficiencia y eficacia que el favorecedor discurso europeo les presupone.

ABSTRACT

This paper analyzes the discourse from politic and social agents involved in the introduction and development of active employment policies in Andalucía region, especially in the city of Granada. Starting from this analysis we may get to learn the degree in which the general principles of the discourse of active employment policies have been included by the agents as a common language from the European Union. It is therefore expected to get to know, through their managers, whereas active employment policies are working under the efficiency criteria that the European discourse assumes.

PALABRAS CLAVE

Políticas activas de empleo, Andalucía, análisis del discurso, Unión Europea, Estado del Bienestar.

KEY WORDS

Active employment policies; Andalucía; discourse analysis; European Union; welfare state.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. METODOLOGIA
3. VALORACIONES EXPERTAS SOBRE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
4. POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DESDE LA VISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El paso del fordismo al postfordismo ha supuesto una serie de transformaciones en el empleo que ponen en cuestión el papel central del trabajo como motor de integración social universal de la sociedad y como estructurador casi exclusivo de la cohesión social (Alonso, 1999). Además, este tránsito se ha ido produciendo al hilo de profundas transformaciones en los conceptos jurídicos de empleo en su calidad práctica y en lo relativo a la flexibilidad introducida en los mercados laborales. Así, en las reformas laborales que se han ido sucediendo tanto en nuestro país como en los países de nuestro entorno, se observa una reordenación de las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo a favor de este primero.

La globalización postfordista ha instaurado una fuerte competitividad territorial para acceder al empleo, a las inversiones financieras que crean tejido empresarial y riqueza económica, etc. Frente al antiguo modelo empresarial del fordismo basado en grandes empresas piramidales donde las relaciones de producción estaban basadas en los amplios encuadramientos y en la negociación colectiva (Alonso, 1999), se instauran en el nuevo modelo *empresas flexibles*, lo que Castells (2000) llama *empresas red*, que suponen una redefinición del poder y de las relaciones laborales dentro de la empresa, que va de la anterior negociación colectiva a un proceso de individualización de las relaciones laborales. Esto, evidentemente, influye redefiniendo el estatuto del trabajador y su importancia en la empresa y en la sociedad. Las reestructuraciones empresariales, en sus aspectos derivados de la introducción de nuevas tecnologías y las estrategias de deslocalización que generaron (junto con otros factores) fuertes crecimientos de las tasas de paro en los ochenta y años posteriores, así como los procesos de *reingeniería* de las relaciones laborales, como la puesta en marcha de los *círculos de calidad*, la implicación de los trabajadores en la producción (Castillo, 1998: 21-22), parecen haber desembocado en una situación en la que los trabajadores se encuentran desorientados como colectivo, y sometidos a una situación

estructural de desventaja en la negociación y la organización de las formas de trabajo y de vida laboral en el capitalismo postfordista. Conviene no olvidar que este no ha sido un proceso azaroso, sino que desde que se iniciaran las reformas laborales en 1984 ha habido un constante movimiento hacia el cambio del estatuto jurídico y la propia importancia social del concepto de trabajo y trabajador asalariado. No olvidemos momentos muy precisos, a principios de los años noventa, donde se pusieron de manifiesto en toda su crudeza los procesos de liberalización y flexibilización de los mercados de trabajo. Entonces, el nuevo rumbo impulsado por la Reforma Laboral de 1994 provocó un rechazo y un conflicto masivo con los trabajadores y las fuerzas sindicales.

Todo ello, además, en favor de una época donde el empresario y los valores de una cultura empresarial expansiva, se proponen como norma universal de las fórmulas de producción de riqueza y de gestión del bienestar de las sociedades¹, en detrimento del propio concepto de trabajo que ha sufrido fuertes transformaciones, a la vez que la representación colectiva de los trabajadores ha quedado sensiblemente debilitada en favor de un proceso de individualización de las relaciones salariales, tal y como describen Delgado Fernández, Carlos Prieto, Luis Enrique Alonso, y numerosos autores de la esfera sociológica nacional y europea.

Esta imagen del contexto sociolaboral a partir del que se han expandido las políticas activas de empleo, nos permite proponer una definición operativa de estas. Al respecto, coincidimos con Alujas (2003: 16-17), cuando de forma sincrética se refiere a estas como: “[...] una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado”. Con su origen histórico en Suecia, a mediados del Siglo XX y en un contexto de paro friccional, las políticas activas de empleo experimentaron un notabilísimo auge a partir de principios de los noventa auspiciadas por la nueva visión de los Estados del bienestar activos que se ha impulsado desde la Unión Europea². Pues bien, al analizar el discurso de la Unión Europea, se comprende la necesidad de constatar si ese *lenguaje común socializador* Barbier (2004) que genera Europa, se instala o no entre las visiones sobre las políticas sociales y de empleo de las élites gestoras de estas medidas en los espacios regionales y locales, (como el de la propia ciudad de Granada de donde parte nuestro estudio) donde han de implementarse.

Teniendo presente todo lo dicho, este trabajo se propone analizar el discurso de los principales agentes políticos y sociales implicados en la implantación y desarrollo de las políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía y, más concretamente en la ciudad de Granada. A partir de dicho análisis podremos conocer el grado en que los principios generales del discurso de estas políticas activas de empleo han sido incorporados por los agentes, a modo de ese lenguaje común socializador al que ya se ha hecho mención. En definitiva, se pretende llegar a conocer de primera mano,

¹ Para conocer más sobre los nuevos condicionamientos de los sindicatos véase: Delgado Fernández, S. (1996).

² Este asunto ya ha sido tratado con exhaustividad en: Martínez López, A. (2001).

a través de sus gestores, si las políticas activas de empleo están funcionando según los criterios de eficiencia y eficacia que el favorecedor discurso europeo les presupone.

Los contenidos de este documento proceden de un contexto de investigación de mayor alcance, que supuso un trabajo de investigación que analizó pormenorizadamente las implicaciones que tienen las políticas activas de empleo en el mercado laboral de la Ciudad de Granada. Sin embargo, y aunque era necesario acotar un marco espacial para proceder al trabajo, en muchos casos, las conclusiones obtenidas se pueden universalizar y aplicar a los dilemas que las políticas activas de empleo suponen y plantean a la existencia de los actuales mercados de trabajo y a la pervivencia del Estado del Bienestar. Pasados ya un par de años desde el momento de la realización de este trabajo de campo, los datos obtenidos no han perdido virtualidad; más bien, si cabe, tienen hoy una mayor relevancia social, en la medida en que las políticas activas de empleo son reclamadas como uno de los impulsos esenciales a acometer para salir de la crisis económica y laboral en la que hoy se encuentra España. Aquellas son ahora fervientemente defendidas desde todos los espectros del panorama político, sindical y empresarial español. Parece existir al respecto un sorprendente consenso entre todos los actores políticos y administrativos implicados sobre la adecuación de las Políticas Activas de Empleo en el tratamiento del paro y la cuestión social. Discurso teórico basado en un optimismo injustificado, en la medida en que la aplicación de estas políticas de empleo no ha conllevado su respaldo con evaluaciones empíricas que las hayan avalado, y en la medida en que la mayor parte del espectro académico español y también francés se han mostrado muy críticos con estas políticas, pudiendo así citar autores clásicos como el economista español Lluís Fina Sanglas, Santos Ortega, y García-Serrano, por ejemplo, en el ámbito más sociológico, autores franceses de reconocido prestigio internacional como Jean Claude Barbier, Serge Ebersold, Gerard Mauger, y muchos más que huelga citar aquí. Sería injusto olvidar que existen posiciones académicas más matizadas, como ocurre con la de Felipe Sáez, por poner un ejemplo destacado en el ámbito español; igual ocurre con autores clásicos en la defensa de estas políticas, como Thomas Janoski, que las avala por la utilidad general que ve en ellas para dinamizar la fuerza de trabajo en las sociedades contemporáneas³.

Podemos destacar de la literatura anglosajona en políticas activas, (y dejando intencionalmente fuera los estudios y evaluaciones en el ámbito del mercado laboral americano por razones obvias en cuanto a diferencias con el espacio español donde se da este estudio), a autores como Van Berkel y Horneman Moller, con cuyas tesis central vienen a solidarizarse algunas ideas obtenidas en este trabajo: las políticas activas de empleo podrían haberse y estar usándose como instrumentos que acaban entrando en

³ Bajo el concepto de políticas activas de empleo se recogen un importante abanico de medidas que van desde subvenciones a la contratación, hasta medidas de intervención directa sobre la mano de obra como la orientación laboral. Por lo tanto, para conocer la profundidad del debate sobre las políticas activas de empleo es conveniente recurrir a la lectura de los autores centrales que aquí citamos, ya que en unos casos las defienden haciendo referencia a políticas y tradiciones más basadas en un tipo de medidas que en otras, según los mercados de trabajo nacionales desde los que se postulan.

el proceso de redimensión de los Estados del Bienestar que observamos en las últimas décadas en los países europeos.

En la actualidad, para fortalecer algunas de las conclusiones a las que llegamos en este trabajo, y en la línea de comprender desde las ciencias sociales sobre qué bases epistemológicas se ha forjado ese consenso (si lo hubiere, como previsiblemente creemos) sobre unas políticas que se aplican sobre el paro (que es el asunto donde radica el mayor disenso y malestar social) estamos llevando a cabo un total de cuarenta y ocho entrevistas en profundidad a responsables de políticas activas de empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁴.

2. METODOLOGIA

Para efectuar el análisis del discurso de los expertos consultados en este estudio, se han tomado algunas ideas de la forma en que Pierre Bourdieu utiliza su concepto de *campo* en su libro *Las estructuras sociales de la economía*. En cualquier caso, de acuerdo con los objetivos que se persiguen, no nos interesa en este trabajo, por los objetivos que se persiguen, entrar en un análisis específico sobre la naturaleza y las limítrofes del campo de las políticas activas de empleo⁵.

El mencionado concepto de *campo* ha resultado claramente inspirador para nuestro trabajo. Recuérdese que el sociólogo francés concibió el *campo* como un conjunto de relaciones objetivas derivadas de las posiciones que ocupan las personas o las instituciones en ese campo, lo que permite pensar a los agentes en términos de posición, y a veces de oposición frente a otros, y sus acciones como posturas o *jugadas* que cobran todo su sentido (que entran dentro de una *estructura* de la acción) dentro del esquema de posiciones y oposiciones en el que se formulan. No obstante, ha de advertirse que el objetivo del artículo no es la determinación de la existencia o no de un campo representado por las políticas de empleo, o sus posibles delimitaciones con campos limítrofes (Mauger, 2004). La forma de aprovechar las enseñanzas del concepto de campo ha consistido en acotar un espacio de la realidad social donde puedan existir una serie de relaciones entre actores, de juegos sociales, o de *cosas en juego*, donde la utilización del enfoque de análisis que se deriva del concepto de campo, resulta útil para proceder a la investigación y hacer un análisis enriquecido de la realidad a estudiar.

El ejemplo claro en este trabajo es el análisis de la visión que los expertos de la ciudad de Granada presentan sobre la forma en que nacieron las políticas activas de empleo y su evolución. La forma en la que aquí se ha procedido no ha sido la de dirigir el

⁴ El presente artículo se lleva a cabo en el marco del proyecto "Concurrencia y (des) coordinación en las políticas activas de empleo: factores de distorsión de la gobernanza en Andalucía", PRYO59/10, financiado por la Fundación Centro de Estudios Andaluces, dependiente de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

⁵ Un análisis breve pero muy intenso sobre el concepto de campo y las dificultades, así como el amplio programa de investigación a que puede conducir este concepto lo encontramos en Mauger (2004: 91-105).

análisis con la finalidad de llegar a la conclusión sobre si las políticas activas de empleo son o no son, en términos de conceptualización, un *campo* propiamente hablando, con su autonomía relativa, su capital específico, el campo del que dependen más directamente, etc. Con independencia de esta cuestión, que es muy secundaria y resulta menor para la investigación, se ha intentado aplicar al análisis del discurso de estos actores, ese carácter relacional que presenta el concepto de *campo*, tratándolos como actores que tienen una posición (presumida dentro de un conjunto de relaciones que ordenan, de alguna forma, un espacio social), y cuyas respuestas e intervenciones en la investigación pueden considerarse como tomas de posición dentro de un esquema de posiciones y oposiciones que crea el juego social de la coparticipación de todos estos agentes en un proceso común (la puesta en marcha y el desarrollo de las políticas activas de empleo). Por lo tanto, y hasta donde lo han permitido los recursos de esta investigación, se han utilizado los atributos del concepto de *campo* en relación con el análisis mencionado.

Las siete personas que constituyen la base empírica de este artículo provienen de las siguiente instituciones: la agencia de colocación del Instituto Municipal de Formación y Empleo, el Servicio Andaluz de Empleo, la Delegación Provincial del INEM en Granada (actual SPEE), un representante de la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo de Madrid vinculado a proyectos de políticas activas en Granada, un experto procedente de la Confederación Granadina de Empresarios, y otras dos personas: una del sindicato Comisiones Obreras (CC.OO) y la otra de la Unión General de Trabajadores (UGT).

El trabajo que presentamos se sustancia esencialmente mediante un enfoque cualitativo de investigación. Entendemos que era el más adecuado, frente a metodologías cuantitativas, para alcanzar el objetivo de comprender procesos y relaciones entre agentes.

La técnica de investigación utilizada fue la de proponer a los participantes un cuestionario abierto sobre asuntos relativos a las políticas activas. Este fue suministrado por correo electrónico a los informantes. Evidentemente, el éxito de dicho cuestionario quedaba supeditado, tal y como supusimos desde el primer momento, a disponer con anterioridad a su realización de contactos con personas implicadas en las políticas activas, actores que habían sido contactados en numerosas ocasiones con motivo de congresos sobre esa materia, y cuyo conocimiento personal y trato previo facilitaron su compromiso en el esfuerzo realizado en las respuestas. La intención era motivar un diálogo / discusión en torno a la naturaleza de las políticas activas. Los interlocutores habrían de ser personas cuyas identidades quedarán salvaguardadas para evitar efectos de censura entre ellas. No obstante, se mantendría la vinculación entre relato y procedencia institucional, a fin de conocer las divergencias de criterio que pudieran existir en cuanto a los roles desempeñados por unos y otros (instituciones) en el desarrollo de estas medidas.

A los efectos señalados se elaboró un cuestionario, dividido en siete bloques: 1) Definición e implementación de las políticas activas en Granada, 2) Políticas activas

(especialmente orientación y formación) y colectivos en situación de vulnerabilidad social y riesgo de exclusión 3) Políticas activas y su relación con las políticas generales y el Estado del Bienestar. Obstáculos detectados y propuestas de mejora, 4) Relación entre políticas activas y políticas pasivas, 5) Los procesos de orientación laboral, 6) Coordinación entre entidades y partenariatado y 7) La evaluación.

3. VALORACIONES EXPERTAS SOBRE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Para facilitar la comprensión del discurso de los expertos avanzamos un cuadro donde se recogen las líneas argumentales que los oponen y que los acercan unos a otros en función de sus posiciones institucionales, al tiempo que les ayudan a entender su toma de posición en relación con el discurso de las políticas activas de empleo.

Cuadro I
Consensos y disensos entre los discursos de los expertos entrevistados

AMBITO	Tipo de experto	Con quién se está de acuerdo	Con quién no se está de acuerdo	Explicación del acuerdo	Explicación del desacuerdo
SECTOR PÚBLICO	E. SAE	Con todos los E. menos E. sindical II	E. sindical II	Crítica general a la eficacia y desarrollo de las PAs, pero defensa de su continuidad	E. sindical II: único discurso que no ve críticas relevantes a las PAs.
	E. SAE	Con todos los E. menos E. sindical II		Con matices por discurso: la coordinación general de estas medidas es mala.	
	E. SAE		E. INEM		E. SAE: crítica a la implantación y sometimiento de las PAs a los vaivenes políticos. E. INEM: crítica centrada en gestión del presente de las PA, poca esperanza en mejor organización futura.
	E. IMFE	Con todos del E. menos con el E. SAE y con el E. Sindical II		Se indica la necesidad y se pide un <i>pacto local por el empleo</i> , donde reubicar las PAs	E. SAE: proponer fórmulas de mayor coordinación, partenariatado e implicación, pero no mención expresa de <i>pacto local por el empleo</i> .
	E. UAFSE	E. SAE	E. SAE	Las PAs están sometidas a vaivenes políticos, hay clientelismo y despilfarro	Desacuerdo en la gestión presente de estas medidas. Sigue siendo caótica y no se atisba por parte de UAFSE posible mejora.
	E. UAFSE	E. INEM	E. sindicales y E. de la CGE		E. sindicales y E. CGE: piden aumentos de recursos para las PAs UAFSE-INEM: no es aumento de recursos lo necesario, sino mejora de la gestión de existentes.

O. EMPRESARIALES	E. CGE		En desacuerdo con el resto de E. sobre la naturaleza de las PAs	E. CGE: se mantiene el acuerdo en sostener las PAs, no por su valor en sí mismas sino como prueba de <i>paz social entre capital y trabajo</i> .	E. CGE: frente al criterio general, considera las PAs como ineficaces e inútiles en términos de empleo, por su propia naturaleza y no por mala implantación, etc. Alternativa: fomentar una cultura empresarial desde el propio sistema educativo.
SINDICATOS	E. sindicales	E. CGE.	E. CGE	Hay que sostener y mejorar recursos en las Pas.	E. sindicales: aumentar personal y mejorar condiciones laborales de este: mejoraría eficacia. E. CGE: lo que falla son las PAs y los propios parados: muchos no quieren trabajar.

Fuente: elaboración propia.

E = Entrevistados

PAs = Políticas activas de empleo

SAE = Servicio Andaluz de Empleo (Entidad Pública)

IMFE = Instituto Municipal de Formación y Empleo (actual SPEE)

UAFSE = Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo (Entidad gestora vinculada a proyectos Europeos de Empleo y políticas activas)

INEM: Instituto Nacional de Empleo (Entidad pública)

CGE: Confederación de Empresarios

CCOO: Sindicato de Clase (Entidad privada)

UGT: Sindicato de Clase (Entidad privada)

ONG: Organizaciones no gubernamentales: subrayar que no aparecen en este cuadro, ni en el artículo, ya que declinaron su participación.

3.1. Los objetivos de las políticas activas de empleo

En la enunciación y valoración que hacen los expertos de los objetivos de las PAs es donde con más claridad se aprecia cómo el discurso europeo o lenguaje *común socializado* ha operado sobre los agentes político-administrativos que han desarrollado estas políticas. A una declaración de los principios de estas PAs que, en su mayoría, refleja de manera muy familiar el propio conjunto de objetivos y declaraciones que ha ido produciendo la Comisión Europea al respecto, hay que añadir el alto grado de comprensión personal que muestran casi todos los entrevistados a la hora de formular su discurso sobre los objetivos. Esto se vería complementado, sin duda, por las propias declaraciones de principios que se hacen mostrando el carácter idóneo de estas políticas activas para enfrentarse al desempleo; todo ello, sin merma de los aspectos críticos sobre su objetivación concreta en Granada y sobre las formas que se proponen para la mejora de la eficiencia y la eficacia de aquellas políticas.

Si bien algún experto se remite, digamos, más a la propia *literalidad* de los objetivos que se enuncian en programas y directrices europeas, y otros muestran un mayor grado de *reelaboración* en cuanto al estilo de la presentación, sí puede destacarse un alto conocimiento

general de los objetivos de las políticas de empleo, acorde con una comprensión de la estrategia europea de empleo. Todo ello muestra la fuerte *socialización* de los agentes en este ámbito, en definitiva lo que podríamos denominar su *creencia* en las políticas activas de empleo (Lebaron, 2000).

Sirva como ejemplo de incorporación de los objetivos europeos el siguiente párrafo de definición de los objetivos de las PAs aportado por el experto UAFSE. Se trata de la vinculación de los conceptos de paro (empleo) y empleabilidad:

“el objetivo último es reducir el paro y la inactividad, aumentando la tasa de actividad y, sobre todo la de empleo. En última instancia, se trata de optimizar el uso, la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos. Que las administraciones competentes no se limiten a pagar subsidios de desempleo o de otro tipo, como era típico en los años setenta y ochenta (en que estas prestaciones fueron aumentando) sino que se corresponsabilice a las personas en paro, o que vayan a acceder a su primer empleo, de forma que estas realicen una búsqueda activa de empleo.”

La estrategia de estas medidas, en consecuencia, consiste en intervenir sobre el juego de la oferta-demanda del mercado de trabajo, incidiendo sobre el mejoramiento de la oferta, a través del concepto, que no se menciona expresamente, pero que resulta nuclear, de la mejora de la *empleabilidad* individual. Hacer al individuo corresponsable, en definitiva, responsable de su *trayectoria de empleo* (o de paro), es piedra angular de esta política (Santos, Montalbá y Moldes, 2004).

El carácter de voluntad *sustitutiva* con que nacen las PAs, frente a las denominadas políticas pasivas de empleo, constituye una segunda cuestión central a considerar que se pone de relieve en la generalidad de los discursos analizados. Sobre el particular, hemos hallado un discurso mayoritario en el que los expertos se pronunciarían en el sentido de una *complementariedad jerarquizada* de las políticas de empleo. Así, se reconoce que serían complementarias pero que, siempre que fuese posible, convendría primar a las políticas activas frente a las pasivas, y además mejorar la conexión de unas y otras de forma que el acceso a prestaciones pasivas pasará siempre por suscribir compromisos de búsqueda de empleo que se sustentarán sobre la base de alguna medida activa (Layard, 1996)⁶. Por lo tanto, se certifica el carácter de sustitución que la Comisión le da a estas políticas, en el discurso experto. Valgan los siguientes ejemplos:

Experto local: “creo que en los últimos años se han introducido intentos de mejora, (un ejemplo es la RAI) pero no tengo una buena impresión de las mismas, porque las

⁶ La conjugación de las políticas activas y las pasivas, haciendo del desempleado receptor de rentas en la medida en que se compromete con la búsqueda, constituye el núcleo gordiano del modelo anglosajón denominado *workfare*. Según Lodemel y Trickey, el *workfare* estaría compuesto por “programas o medidas que requieren el retorno al mercado laboral para que la persona pueda cobrar las prestaciones sociales” (Lodemel y Trickey, 2001).

medidas pasivas y activas son del todo insuficientes y poco ajustadas, aunque sirva como medida compensatoria, no resuelve ni es eficaz [...] podrían establecerse mejores sinergias entre unas y otras, pero habría de cambiar el sistema de administración y gestión de las mismas”.

Experto sindical I: “[...] las políticas activas, ya que actúan directamente en el mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo”.

Experto sindical II: “[...] entendemos como medida prioritaria las políticas activas siendo apoyadas por las pasivas. Los colectivos en desempleo son variados e incluyen prácticamente todos los niveles de renta. Para combatir la exclusión social, sin embargo, se convierte en prioritario asegurar, en primer lugar los recursos mínimos necesarios para encontrarse en situación favorable ante la búsqueda de empleo, que exige gasto económico y tiempo”.

Experto INEM: “las dos son necesarias e imprescindibles ante el gran dinamismo y problemática del mercado laboral. La cuestión esencial es su uso racional y oportuno a favor del mejor comportamiento del mercado, oportunidades de empleo y solidaridad. Un adecuado control de políticas pasivas y ligarlas a las activas supone más eficacia y dirigir más recursos a políticas activas que incrementen el número de empleos y tejido económico lo cual, a su vez, permitirá la generación de más prestaciones a colectivos desfavorecidos”.

Experto UAFSE: “las políticas activas, lo cual no quiere decir que haya que dejar de pagar subsidio de desempleo. Otra cosa es estudiar a fondo el papel de rentas mínimas o de subsidios como el PER...”.

En conclusión, tal y como se ha visto, todos los relatos de expertos consultados pueden acogerse bajo la rúbrica de defensores de la utilidad y del sentido de las políticas activas de empleo; todos ellos aparecen imbuidos de una *creencia* en la importancia de las mencionadas políticas, pero al mismo tiempo críticos, en diverso grado, con la realidad con que se desarrollan las medidas concretas y con los resultados precisos en materia de eficacia y eficiencia que obtienen.

4. POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DESDE LA VISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

4.1. Potencialidades

Con una sola excepción, el relato de la mayoría de los expertos entrevistados ofrece diversos argumentos favorables a las medidas propias de las políticas activas de empleo. En la práctica, implica una tímida asunción de los principales objetivos que tradicionalmente se le atribuyen a dichas políticas. En cualquier caso, las medidas encuentran en los expertos una defensa general, en tanto que carecen de alternativa viable dadas las características actuales de los mercados de trabajo. No obstante, resulta paradójico comprobar que preguntados los expertos por los aspectos positivos y las virtudes que ven en ellas, las respuestas son en general parcas, y muchas veces centradas en señalar las dificultades en que han de operar, matizaciones sobre la fase de implantación en que se encuentran, etc.

Es interesante analizar, de igual modo, la defensa que se hace de estas medidas, tanto por lo que se dice de ellas, como por lo que no se dice; por lo que se calla. Ninguno de los expertos consultados aporta, por ejemplo, datos cuantitativos referidos a evaluaciones (porque estas apenas existen) realizadas sobre programas de políticas de empleo o de orientación laboral en Granada. Sí se ha dado un relato en el que el autor advertía que el éxito que desde Europa se le atribuía a las políticas activas de empleo en el descenso del paro, podía entenderse también en buena parte como evolución de la propia dinámica económica de los mercados de trabajo en los noventa y en los primeros años del siglo XXI. En definitiva, constatar que sus virtudes declaradas formarían parte más del conjunto de principios y *creencias* a los que los expertos se adhieren, con sus crítica y matices, que de la sustentación, racional o empírica en una serie de resultados sobre estas medidas, por otra parte inexistentes. Los siguientes ejemplos constituyen una buena muestra de las virtudes o potencialidades que nos han descrito algunos de los expertos consultados:

Experto local: “[...] el mercado laboral ha sufrido cambios tan intensos y tan rápidos en los últimos treinta años, que ha hecho necesaria la implantación de dichas políticas y de su instrumental, [...]. La virtud fundamental es que es un sistema en construcción y por tanto con un potencial y esperanza de mejora, y que de no ser por el impulso desde la UE probablemente la evolución hubiera sido más lenta y con falta de perspectiva”.

Experto sindical II: “continua adaptación a las exigencias del mercado y a la de las personas beneficiarias. Gratuidad y personalización”.

Experto INEM: “Las distintas políticas activas son buenas en sí mismas pero su valor se refuerza enormemente cuando se ordenan y coordinan entre sí de forma que cada parado/a reciba aquello que necesita y cuando lo necesita, consiguiendo la inserción laboral con la mayor eficacia. Las principales ventajas vienen a través de la consecución

de igualdad de oportunidades, inserción laboral de desempleados/as, crecimiento económico, explotación de nuevos recursos y oportunidades y lo que ello acarrea de realización personal, solidaridad, clima social”.

4.2. Obstáculos en el desarrollo de las políticas activas

Los expertos señalan una serie de problemáticas que han supuesto y suponen una desvirtuación de la propia naturaleza con la que se conciben las políticas activas de empleo, y concretamente la orientación laboral, limitaciones que, según el discurso unánime en este sentido de los entrevistados, tendrían que ver más con la forma histórica concreta con que se han implantado y desplegado estas políticas que con las potencialidades en sí de estas, como hemos señalado.

El *partenariado* y la filosofía de la cooperación entre todas las entidades públicas y privadas con base en los territorios locales es una de las novedades de esta concepción de medidas vinculadas a la filosofía de un Estado del Bienestar activo. En todo caso, podemos constatar que es unánime en todos los entrevistados la queja de falta de coordinación efectiva entre unas y otras instituciones y entidades en el desarrollo de medidas tales como: la orientación, la duplicación de tareas, la falta de centros coordinadores y fiscalizadores eficaces, la propia lógica perversa de la competitividad por objetivos a la que están lanzadas las entidades ejecutoras, y que no redundará más que en la ineficacia y la ineficiencia general del sistema de políticas de empleo en la ciudad como un todo. Si la crítica central y paradigmática es la falta de coordinación, que en definitiva remite a la inexistencia de facto de políticas efectivas y realistas de *partenariado*, hay que destacar una vez más el acento puesto por algunos expertos en la inviabilidad de las políticas activas eficientes dentro del marco de la lucha política y sus carácter histórico, al menos, en la ciudad de Granada y en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este sentido, entendemos que el testimonio del experto UAFSE que evocamos a continuación resulta muy significativo y adquiere aquí una plusvalía meritosa. Esto es así en la medida en que siendo conocedor de muchas de las disfuncionalidades de coordinación y *partenariado* de Granada, dado que ha estado presente en la implantación de proyectos europeos en la ciudad, a su vez es un experto que puede lanzar una mirada *externa* sobre la problemática, ya que no está directamente implicado ni afectado por el juego político en la ciudad. Por lo tanto, su parecer tiene especial significado y valor.

Este experto señala la coordinación en el campo de las políticas activas como un déficit insoslayable de estas. También decir que el representante del SAE ha preferido omitir el hacer referencias claras a esta cuestión, lanzando más bien su confianza en un *mejoramiento* del desarrollo de estas políticas y su esperanza en el futuro a este respecto. El resto de los expertos se han mostrado críticos con la evaluación, señalando la clara insuficiencia de esta para convertirla en el baluarte de legitimación y de mejora de la eficacia de estas medidas que pretende la Comisión Europea a través de su lenguaje

común socializador. En este sentido, se ha podido comprobar también de la lectura y análisis de documentos de las entidades no gubernamentales, que las evaluaciones que se hacen sobre la actividad y resultados conseguidos con la aplicación de programas de formación y orientación laboral, obedecen siempre a un discurso más literario que objetivo (sociológico). Se trata, en definitiva, de un discurso más basado en declaraciones de intenciones y en meras repeticiones de los discursos oficiales europeos que en la exhibición de datos cuantitativos que avalen objetivamente la eficacia de estos resultados. Sirvan de ejemplo las siguientes respuestas:

Experto UAFSE: “un obstáculo importante ha podido ser el <<juego político>>. Esto ha podido influir en la, a mi juicio, insuficiente coordinación entre servicios locales y regionales. Como telón de fondo tendríamos el problema [...] de la distancia entre la planificación estratégica (a escala regional) y el trabajo sobre el terreno, entre lo que se declara querer hacer, lo que realmente se quiere y lo que de hecho se lleva a cabo [...] administraciones regionales y locales (o determinados organismos de la administración central así como grandes ONG, sindicatos más representativos o asociaciones patronales) se han centrado en obtener los fondos y justificar formalmente el gasto, cumpliendo, aparentemente, con las normas.”

Experto local: “resistencias propias de los aparatos públicos faltos de modernización, procedimientos administrativos lentos y poco eficaces, organizaciones resistentes al cambio o que se adaptan mal a los cambios, que no fomentan verdaderamente ni el tejido asociativo y redes de entidades, sino que fomentan su dependencia y clientelismo, promoviendo una extensión de los servicios públicos en su versión privada y en precario, de menor coste pero debiendo cumplir con los mismos esquemas de funcionamiento, por lo que no pueden contribuir con un valor añadido”

Experto sindical II: “entendemos que en toda Andalucía existe: falta de recursos materiales y humanos; falta de coordinación y de interconexión de la información (el mayor ejemplo: tardanza en la puesta en marcha del Programa HERMES); falta de información a las personas desempleadas o con mejora de empleo de la existencia de los servicios (como ejemplo: aún se le sigue llamando INEM y la mayoría ni saben qué es el SAE., cuanto menos los servicios que presta). Se han simultaneado infinidad de servicios gestionados por distintas entidades públicas y privadas y aunque en menor medida, nos seguimos <<pisando>> muchas de ellas en funciones y en ámbitos de actuación”.

Experto INEM: “por un lado existe un problema de información y concienciación sobre el alcance y posibilidades de las mismas. Las corporaciones locales no disponen de medios suficientes para ser los colaboradores prioritarios de ellas, ya que son los que están más cerca de los problemas. De todas maneras las corporaciones locales, con los actuales medios, tampoco priorizan estos asuntos con la importancia que ello puede suponer para el desarrollo de los municipios. Otro problema, que le resta eficacia, es la dispersión de

ayudas entre distintas administraciones con lo que cualquier entidad colaboradora no puede desarrollar planes de acompañamiento integral de colectivos, al disponer solo de medidas aisladas y en tiempos distintos, lo que resta eficacia a las actuaciones”

Experto/a SAE: “Actualmente las unidades de orientación dependen de los organismos y entidades locales que los gestionan y el seguimiento le corresponde a la Junta de Andalucía. La falta de directrices y la no homogeneización de los procedimientos es algo de lo que se viene quejando los profesionales de la orientación. El principal problema radica en la dependencia política de los servicios de la administración y cómo influye la consideración de los servicios por parte del poder político. Otro obstáculo es el aislamiento de estas unidades en cuanto a otras políticas de empleo que se llevan a cabo”.

Se comprenden todavía mejor las problemáticas que se están presentando en el desarrollo de estas medidas cuando se confronta a los expertos a preguntas que serían, digamos, el *negativo*, de las anteriores. Así, al preguntarles sobre la forma en que ellos creen que podrían superarse los obstáculos de las PAs, obtenemos una visión aún más cercana y certera de cuáles son las limitaciones que presentan estos programas de medidas activas, a la vez que nos permite entender con qué ideas centrales se proyecta el futuro inmediato de estas medidas en las representaciones y expectativas de los actores.

Se evidencia con toda su fuerza en los relatos que la falta de coordinación entre entidades resulta un problema central, e incluso podría decirse que más que de falta de coordinación, de lo que se habla es de inexistencia de un criterio, orden o plan mínimo de trabajo en el desarrollo de estas medidas a nivel local. Es más, posiblemente por su proceso de extensión en Europa, y sobre todo en España, al calor de una dinámica general de redimensión del estado del bienestar, parecería que estas políticas han crecido con mucha rapidez, poca planificación entre la adecuación de las medidas y programas a ofrecer y las necesidades reales de los públicos, e incluso, mal ubicadas dentro del propio sistema de políticas sociales y de empleo vigente, tal y como se aprecia bien en el relato anterior correspondiente al representante del SAE.

Lo que se puede inferir de los relatos es la existencia de una panoplia de actores, que bajo la cobertura financiera y teórica que supone la aparición de un nuevo tipo de política de empleo, han proliferado en la implantación y desarrollo de programas y servicios, que lejos de estar coordinados y coparticipados entre sí, están esencialmente aislados y centrados en la búsqueda de sus respectivos intereses institucionales, que, todo indica, pasan muchas veces por criterios que resultan exógenos a la propia naturaleza de estas medidas, como serían las cuestiones de mercado político a las que se hace referencia⁷.

⁷ Quizás la explicación sociológica más convincente para dar cuenta de esta dispersión de las políticas activas, más allá de los discursos expertos y sus caracteres normativos, estaría en el hecho de que con las políticas activas de empleo podría haberse generado un mercado básicamente competitivo, gestionado al modo de la ciudad por proyectos (Boltanski y Chiapello, 2002), en el que, por definición, la cooperación se hace imposible, a pesar de las reiteradas llamadas a la coordinación y racionalización de los expertos en este sentido, que no dejarían

Llegados a este punto podemos mencionar una serie de indicadores que se nos relatan y que evidencian este contexto de dispersión, más aún que de descoordinación de las políticas activas. Por un lado, la inexistencia de una entidad central que coordine de manera efectiva el conjunto de entidades y actores que intervienen en las ejecuciones de programas de políticas activas; por otro, el hecho de que cuando hay un actor que centraliza, al menos desde su papel *subvencionador*, a las entidades que caen bajo su órbita, lo hace sin haber diseñado hasta el momento mecanismos eficaces que supongan la armonización de los recursos existentes. También debe hacerse notar la inexistencia de protocolos claros de contacto y de interrelación entre entidades, que han de dedicar parte de su tiempo a improvisar estos mecanismos, cuando se producen ciertos programas o marcos en los que eventualmente se les conmina a la cooperación en el marco de algún programa europeo. Lo anterior, además, implica la existencia de duplicidades en la oferta de servicios, de multiplicación de los que se ofrecen y posiblemente de carencia de otros servicios que podrían ser útiles pero que no pueden detectarse en este marco de *dispersión descrita*. En cuarto lugar ha de mencionarse la ausencia de armonización informática para la búsqueda de criterios de homologación en la intervención de los técnicos con los usuarios de las políticas activas de empleo. En último término, debe hacerse mención a la inexistencia de un *enfoque integrado* en la aplicación de estas políticas en la ciudad de Granada. Este enfoque se demanda, a veces más como una esperanza, que como una realidad muy creíble por parte de diferentes expertos.

En definitiva, estaría por construir una verdadera cultura del *partenariado*, esto según el discurso general de los propios expertos, que superara resistencias político-administrativas históricas que aquejarían, según los relatos expertos, a nuestros territorios y a la ciudad de Granada.

No obstante, hay otro factor esencial en el que inciden mayoritariamente los expertos consultados, en lo que también representa una adecuada incorporación de las enseñanzas europeas: la necesidad de elaborar alguna suerte de pacto local, donde pudiera resolverse esta situación de descoordinación y de dispersión que venimos definiendo, sobre el eje de la reactivación de lo local como espacio preferencial de diseño y control del desarrollo de las políticas activas. Así, varios de los expertos hablan de la necesidad de que se instituyera un nuevo pacto local sobre el empleo, que debería de comprender un proceso de racionalización y centralización de estas medidas, sin perjuicio de una participación extendida a todos los sectores del tejido social y asociativo de la ciudad, en régimen de *partenariado*.

Eso sí, todo indica que cuando se solicita este nuevo pacto local se hace desde un carácter marcadamente normativo; se diría que los expertos expresan, unos una voluntad

de ser más que un ejemplo más de la necesidad de eufemización de esas políticas (Bourdieu, 1985: 52), de un conjunto de actores que muestran una alta creencia en las políticas activas de empleo al haber sido expuestos a sus procesos de socialización desde el discurso y la práctica europea al respecto.

y una fuerte creencia en que eso debería de funcionar así, y otros, según su posición y trayectoria, utilizan el propio discurso normativo europeo como estrategia para señalar las fallas de las instituciones que en la actualidad no son capaces de llevar a sus extremos los principios teóricos sobre los que se asentarían las medidas que tienen encomendadas.

5. CONCLUSIONES

Se comprueba, de acuerdo con los relatos de los expertos consultados, que existe un alto nivel de creencia⁸ en el potencial de las políticas activas de empleo, como medidas idóneas para enfrentarse a la cuestión del paro y de la exclusión social. En este sentido, también podemos decir, secundando de nuevo los argumentos de Barbier (2004) que *el papel desempeñado por la Unión Europea, a través de la Comisión y del Fondo Social Europeo*, ha surtido su efecto en la medida en que se ha insuflado una “creencia” en estas políticas, que globalmente son defendidas, a pesar de que el discurso más generalizado matiza su defensa e idoneidad con argumentos de crítica al pasado y la esperanza en la mejora de su funcionamiento futuro. Los expertos no son capaces de ver o de proponer otro tipo de medidas de empleo en el medio plazo que puedan valorar como más adecuadas a las políticas activas de empleo. Es decir, la orientación laboral y los cursos de formación a los parados, como han sido conocidos en su forma de Formación Profesional Ocupacional, no tendrían alternativas. Parece constatar, por tanto, a través del relato de los expertos, que se podría estar produciendo un progresivo abandono del predominante paradigma del Estado del Bienestar keynesiano hacia un Estado del Bienestar activo, que básicamente haría recaer el peso de las situaciones de carencia y exclusión en la responsabilidad individual⁹.

En cuanto a los principios con los que se conciben las políticas activas de empleo no parece que estos hayan cambiado con respecto a lo que se practicaba en los inicios de estas medidas en los años noventa, sino que parece darse una línea continuista y de refuerzo del armazón teórico legitimador: innovación, carácter experimental, centralidad en el sujeto (personalización), apuesta por las soluciones cercanas, de tipo local, para el paro. El concepto de *partenariado* también se ha afianzado como un elemento característico con el que deberían desarrollarse estas medidas. Cosa distinta es que implementar estos conceptos esté siendo una tarea sencilla o simplemente realista, lo cual no parece ser siempre el caso. Estos son los conceptos que nos explican los expertos, y que pueden contrastarse también en el discurso europeo. Cada movimiento en el sector, o cada impulso a estas políticas se dan renovando el ideario de siempre, girando a esos contenidos mencionados.

Sí puede constatar también otra cuestión que no parece menor. Se trata del papel de los sindicatos y de los representantes de los empresarios que ha resultado decisivo en la implantación de estas políticas, papel que se ha dado desde un clima de

⁸ En el sentido en que Lebaron (2000) acuña ese concepto de creencia en el libro que mencionamos.

⁹ Para profundizar en este progresivo cambio de paradigma véase (Moreno, 2008: 143-154).

plena concertación social y ausencia del conflicto tradicional entre capital y trabajo que preside o presidía históricamente sus relaciones. Este es uno de los factores que podrían explicar el notable éxito que han tenido las políticas activas de empleo en su desarrollo y extensión, incluso cuando nadie ha podido demostrar su eficacia o pertinencia de una forma clara o irrefutable.

La creencia que los expertos exhiben, que consideramos un prueba del papel socializador operado por el discurso europeo, no significa que en sus relatos se ahorre la crítica a la forma en que han sido implementadas y gestionadas estas medidas de empleo y a la forma en la que están evolucionando en la actualidad. Las críticas son abundantes, coincidentes en casi todos los casos, y nos ofrecen en consecuencia un panorama de la realidad de estas políticas que no podríamos obtener de la lectura de los textos europeos o de las escasas, oficiales, y casi siempre triunfalistas evaluaciones que sobre estas medidas se hacen desde el propio marco europeo. Así, creemos que esta es una de las conclusiones más destacables, en tanto que evidencia una cierta ruptura con el sentido común, y nos confirma el tópico de que los gestores políticos y/o administrativos no se atienen a procesos de autocrítica y de reflexividad con respecto a los procesos que ayudan a poner en marcha; las cosas suceden de un modo diferente y bastante más complejo.

Por una parte se destaca cómo la sujeción de las políticas activas de empleo a los vaivenes de la política local y de las pugnas institucionales ha desvirtuado, de alguna forma, el sentido con el que venían impregnadas desde Europa. En ese sentido, debe destacarse que todos los expertos reconocen que es desde la asunción del partenariado como filosofía de gestión y de implementación social de estas medidas como se conseguiría hacerles rendir toda su eficacia. Sin embargo, no es ese el panorama real que se describe con respecto a su funcionamiento ordinario. Rivalidades entre instituciones, competencia entre entidades que ofrecen servicios, inexistencia de un centro coordinador de referencia para todo el territorio local, son los límites que se señalan unánimemente por los expertos, y que nos dan una idea de la distancia que separa el discurso de la eficacia de estas medidas y su realidad práctica, más cerca de los imperativos de la ciudad por proyectos de Boltanski y Chiapello (2002) que del partenariado y los pactos locales por el empleo que se concitan de forma normativa. Del relato de los expertos quisiéramos destacar aquí un concepto que se evidenciado como emergente en este trabajo: *dispersión de las políticas de empleo*. Esta dispersión significa, con independencia de que los orientadores dispongan de más o menos recursos para enfrentarse a su trabajo, que los recursos que se aplican se hacen desde claves de despilfarro, con descoordinación entre entidades públicas entre sí, y entre entidades privadas que ejecutan las políticas. Es decir, con los mismos recursos que ya se emplean, pero gestionados de una forma tal en la que existiese una coordinación efectiva entre entidades, podrían conseguirse políticas de empleo más inteligibles a los usuarios. En concreto, unos servicios de orientación que les permitieran acercarse con claridad al lugar oportuno a sus necesidades y encontrar servicios y

profesionales que realmente pudiesen conectar con sus necesidades personales en el proceso de búsqueda de empleo. Eso tal vez implicaría que después de la euforia de la descentralización de las políticas de empleo y sociales como nuevo espíritu del Estado del Bienestar, se deberán retomar ciertos niveles de centralización que, al menos, garanticen la eficacia, la eficiencia y la equidad de los servicios. Por último, en cuanto a la orientación laboral no parece que esta pueda alcanzar un sentido como política o medida aislada, si no va vinculada a programas de formación y de acceso al empleo que permitan que gane legitimidad entre sus usuarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALUJAS RUIZ, J. A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- ALONSO, L. E. (1999): *Trabajo y ciudadanía*, Madrid, Trotta.
- BARBIER, J. C. (2004): *La stratégie européenne pour l'emploi, génese, coordination communautaire et diversité nacional*, París, Rapport de Recherche pour la DARE, Ministère de Travail.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E. (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- BOURDIEU, P. (2003): *Las estructuras sociales de la economía*, Barcelona, Anagrama.
- CASTELLS, M. (2000): *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- CASTILLO, J. J. (1998): *A la búsqueda del trabajo perdido*, Madrid, Complutense.
- CASTILLO, J. J. (1999): *El trabajo del futuro*, Madrid, Complutense.
- DELGADO FERNÁNDEZ, S. VÉLEZ TORO, J. A. (1996): *El futuro del Sindicalismo*, Granada, Excm. Diputación Provincial de Granada.
- FINA SANGLAS, L. (2001): *Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo*, Madrid, Comité Económico y Social.
- LAYARD, R. (1996): *La crisis del paro*, Madrid, Alianza.
- LAYARD, R., NICKELL, S. y JACKMAN, R. (1991): *El paro: los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- LEBARON, F. (2000): *La croyance économique, les économistes entre science et politique*, París, Seuil.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2001): "El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la estrategia del Empleo", *Revista Papers*, núm., 96, Vol.1, pp. 35-54.
- MAUGER, G. (2002): "Las políticas de inserción. Una contribución paradójica a la desestabilización del mercado de trabajo", *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, núm., 10, Granada, Escuela Universitaria de Trabajo Social, pp. 73-98.
- MAUGER, G. (2004): "Capital, campo y habitus", *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, núm., 11 y 12, Granada, Escuela Universitaria de Trabajo Social, pp. 91-105.
- MORENO, G. (2001): "La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas", *Zerbizuan*, junio 2008.
- SANTOS, A., MONTALBA, C. y MOLDES, R. (2004): *Paro, exclusión y políticas de empleo, aspectos sociológicos*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Employment in Europe 2006*, Luxemburgo.
- GARCÍA-SERRANO, C. (2007): "Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral", *Política y Sociedad*, núm., 44 (2), pp. 135-151.
- VAN BERKEL, R. y HORNEMANN MOLLER, I. (2002): *Active Social Policies in European Union*, Bristol, The Policy Press.
- JANOSKI, T. (1990): *La economía política del desempleo, la política de empleo activa en Alemania Occidental y en EEUU*, Madrid, Colección Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Marcos de Castro Sanz
mdecastrosanz@gmail.com

EL TERCER SECTOR DEMANDA UNA FINANCIACIÓN
SOSTENIBLE
THE THIRD SECTOR DEMANDS A SUSTAINABLE
FUNDING

Marcos de Castro Sanz, Licenciado en Psicología (1972). Especializado en Psicología Industrial (1973. Universidad Complutense de Madrid). Diplomado en Administración de Empresas (1975. Escuela de Organización Industrial E.O.I.). Toda la actividad profesional la ha desempeñado en Cooperativas, excepto un periodo de 6 años que ha trabajado en la Administración Pública. Su trabajo principal ha sido en el Grupo Cooperativo de Mondragón, primero en Eroski, después en la Corporación. Fue, durante diez años, Presidente de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) y miembro del Consejo Económico y Social (CES). Actualmente está jubilado y colabora con asociaciones solidarias del Tercer Sector: Discapacidad, Voluntariado, Actividades de lucha contra la pobreza.

RESUMEN

El Tercer Sector está en dudosa situación financiera, especialmente si esta se plantea en un proyecto de futuro y mantenido en el tiempo. También lo está por atraso sistemático de la Administración en los pagos comprometidos. No recibe de los Poderes Públicos ni un compromiso sistemático y estable de financiación ni un pago en el plazo establecido. Lo que unido a determinadas políticas derivadas de la crisis actual, percibe el futuro con alguna oscuridad. Las entidades encuadradas en la atención social, de este sector, acaban de publicar un documento donde estudia este tema y propone mecanismo de solución. Los instrumentos de financiación existentes son elementos precarios

que debilitan una actuación imprescindible para la cohesión social, más agravado por el hecho de que esa acción debería ser obligatoria para quienes fueron elegidos para gobernar y gestionar los medios que posibiliten una sociedad equitativa y cohesionada. El abandono de esta responsabilidad hace surgir al Tercer Sector como actor sustituto que provoque la cohesión social. No atender la demanda de una financiación estable significa un doble abandono de los Poderes Públicos. Se plantea, para ello, o una adecuación de los mecanismos de financiación pública existentes a las especificidades del Tercer Sector o la creación de un mecanismo nuevo adecuado a las características necesarias que hagan más posible y sostenible la acción por la cohesión social.

PALABRAS CLAVE

Modelo de financiación. Financiación pública. Participación social. Tercer Sector. Asociacionismo. Sociedad civil.

ABSTRACT

The Third Sector is currently in an uncertain financial situation, particularly in a long term project. It is also due to the delay of invoice payments by the Civil Service. The Third Sector does receive neither a stable funding compromise nor a payment in the time established. These facts together with new policies arisen from the actual economic crisis make them foresee the future with some darkness.

Organizations taking part in social attention have recently published a document where this issue is further analyzed and where solutions are proposed. Existing financial instruments are unstable elements that weaken an important action to social cohesion. Furthermore this action should be compulsory to the politicians chosen to govern and manage in order to achieve an equitable and united society. If this responsibility is abandoned the Third Sector acts as a substitute. Therefore the public funding management must be adapted to the Third Sector characteristics, making it possible to develop a more sustainable social action.

KEY WORDS

Financing model; public funding; social participation; Third Sector; associationism; civil society.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. ¿ES EL TSAS UN OPERADOR MÁS DEL MERCADO?
3. ¿QUÉ FINANCIACIÓN RECIBE EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL (TSAS)?
4. HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN
5. LOS CAMBIOS QUE DEBERÍAN LLEVARSE A LA PRÁCTICA

1. INTRODUCCIÓN¹

Los mecanismos de financiación del Tercer Sector, especialmente de las entidades especializadas en acción social (en adelante TSAS, Tercer Sector de Acción Social), dependen en un cierto porcentaje de la financiación pública, pero no es la única fuente financiera. El esquema básico de financiación de este Sector es 61,3% de sus ingresos provienen de los Poderes Públicos, el 23,90% de recursos privados y el 14,80% de fuentes propias. Curiosamente, a diferencia de lo que suele ocurrir en la mayoría de los casos, no son las asociaciones mayores las que reciben más ayudas de la Administración Pública, pues analizadas aquellas que gestionan más de un millón de euros reciben menos del 50%, según Fresno García. Quizá esta cifra esté distorsionada por el peso de entidades singulares como Cáritas, Cruz Roja y ONCE cuyo mix de financiación pública y privada es muy específico. Son diversas las fuentes públicas que generan esta financiación, pues en este concepto se integran la Unión Europea (5,5%), los Gobiernos Autonómicos (48,9%), las Diputaciones Provinciales (8,9%), la Administración General del Estado (15,5%), Ayuntamientos y sus agrupaciones (18,7%), otros (2,5%)².

No se podría decir, a primera vista, que es un Sector “abandonado”. Incluso es posible que alguien se pueda acercar a estos datos con cierta sorpresa, pues comparados con los mecanismos de financiación pública que llegan a otros sectores (especialmente productivos), se podría calificar estos datos de “distorsionadores” de la acción social ya que están apoyados en dinero público frente a alguno de estos servicios que pueden ser realizados por entidades mercantiles. Quien así lo analice se podrá preguntar por qué cuestionar estos instrumentos financieros, si es que, de cuestionarlos, no se procede a su

¹ El documento base que servirá para la concepción del este artículo es “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social”. Plataforma de ONG de Acción Social. Fresno Servicios Sociales, S.L. Es un documento originado desde un amplio debate, extenso e intenso, participado por casi todas las entidades integradas en el TSAS, por lo que su contenido refleja un consenso conformado al sentir de sus entidades. Ello merece una significativa valoración hacia sus afirmaciones.

² “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social” op. cit.

disminución para evitar la distorsión con otras actividades privadas que puedan actuar en formatos similares pero sometidas a los mecanismos del mercado por haber introducido sus servicios en los mecanismos de la oferta y demanda bajo condiciones de precio competitivo.

Cabe hacer esa pregunta, que, en el fondo, trata de plantear por qué financiar estos servicios del Tercer Sector de Acción Social (TSAS). O, dicho de otra forma, por qué la acción del TSAS no entra en los procesos propios del mercado compitiendo con otros operadores que oferten servicios similares y competitivos. Por qué dedicar dinero público a este Sector, cuando el dinero público es de todos, si convertirlo en ayudas puede reportar desequilibrios competitivos que actúen contra otros operadores, también aportadores de dinero al erario público mediante el pago de sus impuestos. ¿No es esto una contradicción?

Evidentemente, es preciso responder estas cuestiones, pero, para ello, es necesario desubicar el TSAS de los procedimientos del mercado, que distorsionan la percepción, y explicitar el trabajo del TSAS en su significado más profundo e insustituible para la construcción social.

2. ¿ES EL TSAS UN OPERADOR MÁS DEL MERCADO?

La pregunta se sitúa en ese nivel porque es desde donde podría cuestionarse la sistemática financiación de la acción del TSAS de forma que sea sostenible su eficiencia y eficacia social. Si se define este Sector como: “aquella parte del Tercer Sector formada por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social³ en todas sus dimensiones y de evitar que determinados grupos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar”⁴ estamos hablando de acciones distintas de las sometidas a la ley de la oferta y demanda, estamos hablando de actuaciones fuera del mercado donde se realizan tradicionales transacciones mercantiles.

³ La cohesión social es un estado en el que existe una visión compartida entre los ciudadanos y el gobierno acerca de un modelo de sociedad basado en la justicia social, la primacía del estado de derecho y la solidaridad. Esta visión compartida permite el establecimiento de consensos sobre la canalización del gasto público entre distintos sectores, generaciones y territorios, la recaudación impositiva, la financiación de los servicios sociales, la seguridad, las políticas de inclusión y protección social y la generación de empleo. Los sistemas de protección e inclusión que caracterizan una situación de cohesión social hacen que sea posible atacar con mayores posibilidades de éxito los problemas de pobreza y desigualdad en la distribución de los ingresos.

“... Las políticas públicas a favor de la cohesión social serían aquellas que: a) Desarrollen identidad común, b) Construyan solidaridad, c) Establezcan horizontes de confianza, d) Establezcan situaciones de igualdad de oportunidades, e) Generen en la comunidad relaciones basadas en la reciprocidad” (Andrés Palma, 2007). Programa Eurosociedad: http://eurosociedad.eu/proyecto/p1_1_1_1

⁴ Definición del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, 2006. Disponible en: <http://www.plataformaongs.org/biblioteca/publicaciones/planes/archivo/26430.html>

No es la actuación de este Sector asimilable por la actuación normal en el mercado. No surge del necesario intercambio entre oferta y demanda, pues no son productos los que se ofertan sino servicios imprescindibles para generar cohesión social. El TSAS surge de la necesidad detectada desde criterios y percepciones de solidaridad social que explicita la imprescindible acción neutralizadora (al menos paliativa) y reparadora de desgarros sociales por los que grupos de personas son excluidos de la sociedad del bienestar. Su trabajo se ubica en la ayuda a la construcción de un modelo social real, definido previamente por los Poderes Públicos y refrendado (asumido) por la sociedad. Es más, si ese modelo social se realizara de forma eficaz dando cabida a todas las personas, sin excepciones, no habría surgido el TSAS. El responsable de esa realización es el Gobierno elegido por los ciudadanos para convertir en realidad precisamente ese modelo social. La ineficacia de esa gestión pública (o impotencia para llegar a todos los grupos de personas) para realizar el modelo de sociedad deseado es la causante de que queden al margen importantes grupos sociales o sectores de población identificados por determinadas y específicas características (por ejemplo: discapacidades, dependencias degradantes de la autonomía personal, como la droga...etc.). Es precisamente ese espacio amenazador de exclusión donde se da el surgimiento del TSAS, constituyéndose en actor complementario de los Poderes Públicos que traslada a los rincones de la sociedad aquello que desde lo público o no se puede o no se sabe hacer, siempre referido a la construcción del modelo social deseado. La calificación de "complementario" se ha de entender como la potencialidad de extensión capilar a todos los ciudadanos de oportunidades de inclusión social. Nace el TSAS por la no capacidad del Poder Público para integrar en sus políticas públicas a todos los ciudadanos, sin exclusión. Además, el TSAS aporta una capacidad relacional personalizada al ciudadano que las "ventanillas" de los servicios públicos no suelen hacer por su impregnación burocrática de los procesos establecidos. El TSAS mira a la persona y las "ventanillas" de lo público a los procesos, lo que, en bastantes casos, se convierte en una nueva barrera que impide la comunicación necesaria para realizar eficazmente los objetivos que deberían perseguir esos servicios públicos.

Es necesario insistir en esta grieta social, generadora del surgimiento del TSAS, pues, aunque parezca grosera, la comparación con otro actor que opera en el mercado (como se hizo más arriba) no deja de ser un freno que actúa contra la financiación pública del TSAS. Por parte de bastantes actores del mundo empresarial se utilizan razonamientos similares para menospreciar la acción del TSAS y generan resistencias para comprender el verdadero contenido de su acción. Por parte de los Poderes Públicos se posponen recursos para este tipo de financiación priorizando sectores productivos por considerarles más necesarios para fomentar un crecimiento empresarial controvertido, muchas veces, en creador de los desgarros sociales que habrá que solucionar después y tantas veces causante de la brecha social creciente debido a un inequitativo reparto de la riqueza.

Con ello, los Poderes Públicos pierden, en la práctica, su obligación principal de cohesionar la sociedad, convirtiéndose, en esos casos, en cómplices de los actores

causantes de los desgarros sociales. Abandonan su responsabilidad de construir cohesión priorizando lo económico sobre lo social. Lo social, entienden, es consecuencia del crecimiento económico sin analizar que ese crecimiento desemboca en un mecanismo provocador de exclusión social, como demuestran los datos de crecimiento de la pobreza en países desarrollados y como, de forma tan evidente, ha demostrado la crisis económica que aun vivimos (ha producido 44 millones de pobres en el mundo más de los que había antes de la crisis y ha destruido 2 millones de puestos de trabajo tan solo en España⁵).

Esta confusión de horizontes que los Poderes Públicos han demostrado (desafortunadamente) ha hecho más imprescindible la acción del TSAS. Se traspasa a este Sector lo que debería ser obligación de quienes gobiernan. El “despiste” de esta obligación también conlleva un despiste en la necesidad de su financiación, por el que se muestran quienes gobiernan “perezosos” (si no resistentes o adversos) en la liberación de fondos públicos que vengan a corregir (o paliar) las consecuencias negativas que para grupos de personas tienen los criterios que priorizan las políticas económicas sobre la necesaria construcción social, quedando esta dependiente de la acción de quienes creen y practican la solidaridad social (el TSAS).

Según planteaba la definición del TSAS, la actividad se centra en el campo de lo social, especialmente en la defensa de los derechos y la promoción de las personas y grupos sociales excluidos. Actúa porque existen esas deficiencias. Provee de bienes y servicios de tipo material e inmaterial orientados a procurar el bienestar de estas personas satisfaciendo sus necesidades básicas. Actúa como la última malla de protección social. Actúa porque existen estas deficiencias en la sociedad. Los campos en los que actúa son diversos: “socio-sanitario, socio-educativo y socio-laboral, implicándose activamente en la vida comunitaria de los territorios en los que están implantadas... A partir de esta perspectiva territorial centra su actuación en los grupos de población y personas más vulnerables: personas desempleadas, familias con escasos recursos, jóvenes y niños con dificultades educativas, personas mayores, dependientes, así como grupos de población que sufren de modo especial situaciones de discriminación y exclusión (personas con discapacidad, inmigrantes, minorías, personas reclusas, toxicómanos, situaciones de extrema exclusión)”⁶.

La pregunta inicial adquiere una mayor dimensión: si lo que debe hacer el Gobierno no lo hace (por las razones que sean) y se transfiere a grupos de ciudadanos que, mediante la solidaridad social, asumen trabajar por la cohesión social extendiendo a todas las personas oportunidades para integrarse en la sociedad del bienestar, o poniendo barreras a los mecanismos de expulsión que la sociedad genera, o paliando los efectos negativos que la exclusión social tiene para las personas, cabe la pregunta contraria: ¿no

⁵ Revista TEMAS. Geografía del hambre. Número 181

⁶ “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social” op. cit.

es coherente que esa acción la subvencione ese mismo Gobierno que transfiere a los ciudadanos sus responsabilidades? Porque esa acción del Tercer Sector se convierte en imprescindible para la cohesión social y viene a ser una extensión, como servicio esencial, de la obligación inicial de quienes se comprometieron a gobernar creando una sociedad equitativa es por lo que debe ser financiado con fondos públicos. El Profesor Calvo Ortega comprende esta situación como una base sólida para definir una política fiscal específica a estas organizaciones, precisamente por realizar acciones que deberían ser realizadas por el Estado: "su fiscalidad no ofrece duda alguna ya que tales actividades por este carácter esencial deberían ser realizadas por las Administraciones Públicas. Si estas no pueden realizarlas de manera suficiente por los entes públicos y reciben la colaboración de un sujeto privado, este debe, lógicamente, tener tributación reducida". Posteriormente une a esta tributación ayudas específicas que permitan la sostenibilidad de la acción de estas organizaciones⁷.

Por otra parte, no se trata de grupos insignificantes de ciudadanos que deciden dedicar su esfuerzo a la solidaridad social (lo que, para algunos, podría excusar la no dedicación prioritaria de fondos públicos), pues está integrado por 28.790 entidades activas que emplean a más de 530.000 personas (2,5% del empleo de nuestro país) y cuentan con el apoyo de cerca de 900.000 personas voluntarias. Estas entidades gestionan anualmente 15.519 millones (en torno al 1,7% del PIB) y prestan servicios a más de 5.000.000 de personas, mayoritariamente en situación de vulnerabilidad y exclusión social⁸. Estos datos reflejan aquellas entidades que directamente se dedican a asistencia social. Hay autores que integran el TSAS en la economía social incluyendo a las diversas empresas (cooperativas, empresas de inserción, centros especiales de empleo...) que se constituyen en valores que se realizan desde el empeño por la cohesión social. En este caso los datos incrementan contabilizando a 190.000 entidades y casi un millón de asalariados (equivalencia a tiempo completo), que generaba en 2005 un valor añadido anual cercano a los 26.000 millones de euros y movilizaba a más de cuatro millones de personas voluntarias⁹. Según los datos elaborados por el Profesor García Delgado, si se desarrollara la hipótesis de que desapareciera el Tercer Sector y todas las personas que son atendidas desde sus servicios no sufrieran menoscabo permaneciendo iguales sus condiciones de vida, el Estado debería contratar a 400.000 funcionarios más para prestar estos servicios. Hipótesis que descubre con mayor evidencia la imprescindible de la acción del TSAS, si se quiere construir cohesión social, y el ahorro que supone para el ciudadano, pues la carga de nuevos funcionarios iría contra el gasto público (indirectamente contra los impuestos que se pagan).

⁷ CALVO ORTEGA, Rafeal (Dir.) (2005). Fiscalidad de las entidades de la Economía Social. Editorial Aranzadi. Thomson-Cívitas (2005)

⁸ Edis (2010). Anuario del Tercer Sector en España 2010 (Madrid: Fundación Luis Vives)

⁹ GARCÍA DELGADO, José Luis (2009). Las cuentas de la Economía Social: Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España. 2005 (Biblioteca Cívitas Economía y Empresa)

3. ¿QUÉ FINANCIACIÓN RECIBE EL TSAS?

Ya se planteó en la Introducción el esquema de financiación que apoya la acción de este Sector. Cabría la pregunta de por qué hablar de lo que ya se tiene. Y se tiene de manera que la financiación pública constituye más del 50%. ¿Dónde se ubica el problema? Ciertamente, esta situación necesita explicación, pues lo existente se considera inadecuado no solo por la cantidad sino, también, por los procesos. “Tan importante como el volumen de financiación es la calidad y estabilidad de la misma, que, de acuerdo a todas las opiniones del sector, es mala. Según los datos disponibles, el 16,5% de los recursos públicos que reciben estas entidades proceden por la vía de la contratación, es decir, acceso a concursos públicos; el 44,5% mediante subvenciones y el 39% a través de convenios. De hecho, los convenios, en muchos casos, no representan acuerdos a medio plazo, sino que, simplemente, es la fórmula en la que se concretan las subvenciones, por lo general de periodicidad anual o inferior, una vez estas han sido concedidas. Buena parte de las actividades que desarrollan las entidades del TSAS tiene sentido si se realizan de modo continuado, pues dan respuestas a necesidades de las personas que son permanentes a medio o largo plazo. Estas actividades, por lo tanto, se han convertido en esenciales en la red de protección social, especialmente para el apoyo de las personas más excluidas y, de alguna manera, se han convertido en parte constitutiva de esa red. Sin embargo, las fórmulas por las que la administración pública financia las mismas se caracteriza por el cortoplacismo y la discontinuidad, generando riesgos, incertidumbres y no contribuyendo a la calidad y estabilidad de los servicios que se prestan”¹⁰.

Lo que apunta a dos “barreras” importantes:

- ..No es, normalmente, un problema de la voluntad del gestor público (pues lo suele solucionar mediante concursos públicos, bordeando la dificultad), es un problema del sistema que no ha entendido la necesidad de establecer una sostenibilidad de la acción del TSAS. El sistema está construido desde los valores que en el momento que se diseñó encauzaban la acción política. Esos valores no comprendían¹¹ la problemática social de la exclusión. O, dicho de otra forma, no integran la cohesión social como objetivo prioritario de la función pública. Por ello, las normas que regulan la financiación son precarias y han de ser complementadas mediante recovecos poco estables.
- ..Tampoco comprendían la necesidad de una acción estable y continuada para las personas que sufren la precariedad de la exclusión social. Aspecto que, si cabe, es peor, pues en la mente de los reguladores no entra el problema de lo que ocurre en la cuneta de la sociedad. Dicho de otra forma, la cohesión social no es un objeto prioritario de las decisiones de estos reguladores.

¹⁰ “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social” op. cit.

¹¹ En el sentido que admite la RAE: Abrazar, ceñir, rodear por todas partes algo, contener, incluir en sí algo

Es en esta doble falta de comprensión donde se ubican no solo los problemas de financiación del TSAS (si fuera solo esto sería fácil buscar una solución) sino la dificultad que suelen tener los dirigentes políticos de integrar en sus valores el problema de la cohesión social y las consecuencias negativas que tiene para las personas la descohesión (la exclusión). Este hecho explica gran parte de las resistencias encontradas para la solución de este problema. Lo que hace pensar que no es la equidad social un valor prioritario en la práctica de la gestión pública.

Sin embargo, la solidaridad, que hace surgir la acción del TSAS sin permiso de los gestores públicos, no se detiene ante las necesidades detectadas. Porque la acción diseñada para atender a las personas que lo necesitan no se puede detener. Por ello, entre la entidades que no tienen liquidez “un porcentaje importante, el 43,5%, que no cuentan con líneas de crédito, utilizan préstamos o créditos personales. Detrás de esta situación están, sin duda, dos motivos: por una parte la escasa adecuación del sistema financiero a la hora de diseñar productos para el Tercer Sector, que sean concebidos en función de las necesidades de este y valoren los riesgos y solvencia apropiadamente. Por otra, una ley de subvenciones que no establece como norma el pago anticipado, ni limita los plazos máximos en el abono de las subvenciones”¹². Podría contestarse a este hecho que si los poderes públicos no entienden las prioridades de la cohesión social, ¿por qué lo han de entender los actores del sistema financiero cuyo objetivo prioritario es maximizar beneficios (como herencia adquirida de la vieja y caduca revolución industrial)? Por detrás de ello hay otra interpretación: los individuos que han sabido realizar su compromiso de solidaridad social mediante la acción en alguna de las instituciones del TSAS están financiando personalmente lo que el Estado debería financiar. “Detalle” que precariza, aún más, lo valores que regulan el comportamiento de quienes fueron elegidos para gobernar y administrar los ejes de la sociedad del bienestar. Lo que es evidente es que esta situación se convierte en barrera del crecimiento del Tercer Sector.

Concretamente se puedan apuntar las siguientes deficiencias:

1. Es un sistema de financiación inadecuado e insuficiente.

Además de los razonamientos anteriores, se puede citar el hecho de que no es extraño que se inicien determinados servicios de interés general detectando necesidades específicas en colaboración con los servicios sociales públicos pero que, por las rigideces burocráticas estos servicios, no se pueden abordar y trasladan al TSAS la necesidad de iniciar la acción pero encubriendo su financiación mediante mecanismos de un espacio temporal menor que el requerido por la misma acción.

¹² “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social” op. cit.

2. La Ley de Subvenciones es deficiente¹³.

Dificulta la cooperación que, anteriormente, se daba con las administraciones públicas y establece una mayor complejidad (no necesariamente seguida de mayor transparencia) en las gestiones administrativas seguidas a una subvención (quizá más adecuados para subvenciones a sociedades mercantiles), cargando de trabajo administrativo las justificaciones económicas que requieren, a veces, energías de trabajo desproporcionadas respecto a la tarea que se subvenciona. Además, dificulta especialmente la acción del TSAS por:

- 2.1. No incluye gastos corrientes necesarios para la acción
- 2.2. Si hubiera una cofinanciación no se prevé la justificación única
- 2.3. Se exigen facturas originales de todo el proyecto, aunque parte se financie con recursos propios
- 2.4. El régimen de garantías (avales) incrementa gastos y dificultades, especialmente para las entidades pequeñas
- 2.5. No prevé la posibilidad de convenios a medio plazo
- 2.6. La única forma de justificación de gastos (incluso en gastos pequeños) es mediante la presentación de facturas originales. Esto es especialmente dificultoso para los gastos en especie (colaboraciones de personal, cesiones de locales...), que, además, se restringe su valoración respecto al valor de mercado
- 2.7. Se opera con el criterio de caja, sin admitir el de devengo para gastos elegibles (v.g.: seguridad social)
- 2.8. No admite plazos de pago normalizados en el mercado (aplazamiento o pronto pago), lo que genera problemas de liquidez (especialmente en las pequeñas entidades)
- 2.9. No se facilita la posibilidad de subsanar errores, obligando a un reintegro en su totalidad. El régimen de sanciones es inadecuado y parte de una responsabilidad solidaria y subsidiaria de órganos directivos y personas beneficiarias.

3. Importa más el control administrativo que los resultados y suele darse una interpretación restrictiva de la norma.

La Ley de Subvenciones olvida mecanismos ágiles que fomente el partenariado público-privado, que es de donde tantas veces surge al acción del TSAS. Lo que se convierte en obstáculo, más que en elemento facilitador de objetivos comunes que suelen ser puntos de encuentro entre lo público y el TSAS. Ello centra el esfuerzo no en el beneficio a la personas hacia quien se dirige la acción sino en la complejidad administrativa que se ha de llevar a cabo más para justificar que para controlar la calidad de la acción.

¹³ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

Burocratizando los procesos y olvidando el objetivo final. Incluso la aplicación es lenta, pues aspectos que agilizarían estos inconvenientes no se han llevado a la práctica, como son: la sustitución de certificados de obligaciones tributarias por declaraciones responsables (siempre verificables); exonerar de garantías, salvo exigencia de bases reguladoras (lo que incrementa costes innecesariamente); justificación simplificada de subvenciones inferiores a cantidades pactadas; pagos anticipados (que va contra la tesorería)...

4. La fiscalidad es perjudicial.

Es cierto que la Ley 49/2002, de 23 de diciembre (de régimen fiscal para entidades sin fines lucrativos y de incentivos fiscales al mecenazgo) ofrece ventajas a las entidades del Tercer Sector que antes no tenían. Pero quedó sin resolver un obstáculo importante identificado en el IVA. Este impuesto se crea para las normales operaciones que se producen en el mercado y en el consumo. De forma que el impuesto que grava desde el inicio de un proceso productivo se va trasladando mediante toda la cadena hasta que llega al consumidor final (que no lo puede desgravar). Mientras se desgrava es un impuesto neutro: se carga al inicio y se desgrava en el siguiente eslabón de la cadena de producción y de consumo. Pero las organizaciones del TSAS no participan ni de los procesos de producción ni del consumo¹⁴. Realizan acciones en favor de un grupo de personas que acaban en sí mismas, no suelen entrar en los mecanismos del mercado. Además, si una organización está exenta de IVA, por razones de su importancia social, esta se convierte en consumidor final que no podrá trasladar a las personas objeto de su acción el IVA soportado. Incide directamente sobre los costes de la organización que actúa en el TSAS. Una desventaja más es que en el acceso a concursos públicos, las empresas mercantiles, al poder descontar el IVA, juegan con más ventajas competitivas que las organizaciones del Tercer Sector, que no lo pueden hacer. Lo que se demanda para neutralizar este desequilibrio es que el criterio de estos concursos no sea el precio que se oferta sino el coste final que soporta la administración pública, donde se incluye el IVA que, posteriormente, las organizaciones mercantiles pueden repercutir y no las pertenecientes al TSAS. Esta situación es paradójica: las organizaciones que actuarán sin ánimos de lucro y que se ubican en una mayor proximidad a las necesidades sociales (por sus especificidades y por sus propios estatutos) tienen desventajas competitivas respecto a organizaciones mercantiles que persiguen el lucro y que son competidoras en el mismo concurso público.

5. La contratación pública pierde de vista la especificidad del Tercer Sector.

Al igual que la Ley de Subvenciones, la que regula los mecanismos por los que la Administración Pública¹⁵ puede contratar con entidades privadas no tiene en cuenta las

¹⁴ BLAZQUEZ LIDOY, Alejandro y BOKOBO MOICHE, Susana (2008). Las organizaciones No Gubernamentales en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Doc. 30/7 (Madrid, Instituto de estudios Fiscales)

¹⁵ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público

especificidades del Tercer Sector, sometiendo a los mismos criterios rígidos los contratos que se hagan con entidades mercantiles y con el TSAS, aunque los objetivos finales no sean similares ni el ánimo de lucro esté presente del mismo modo en ambos grupos de entidades. Lo que burocratiza más aún la relación operativa entre los Poderes Públicos y el TSAS, relación que, paradójicamente, en la identificación de necesidades sociales y urgencias operativas que neutralicen (o palien) esas necesidades no está mediatizada por rigideces burocráticas. Ello, unido al reconocimiento expreso que la llamada Ley de Dependencia¹⁶ hace de la importante acción del TSAS respecto al fomento de la autonomía personal, proponiendo la oportunidad de establecer cauces de colaboración con este Sector, representa una gran contradicción normativa que actúa contra la acción del Tercer Sector y, en consecuencia, contra las personas beneficiarias de la acción que tanto la Administración Pública como el Tercer Sector coinciden en su oportunidad. Estas contradicciones, en el fondo, reflejan la ineficiencia burocrática para resolver problemas que obstaculizan la cohesión social. Podría extenderse, también, esta ineficiencia a la intencionalidad política que subyace en la no solución de estos inconvenientes.

6. No es fácil el acceso al crédito.

El 76,1 de las entidades del TSAS soportan un porcentaje de endeudamiento que no supera el 25% del pasivo total; de hecho, el 41% no soporta ningún tipo de deuda; pero a pesar de que la ratio de endeudamiento es muy baja, una de cada tres entidades afirma tener problemas de liquidez y entre las de segundo y tercer nivel este porcentaje alcanza a seis de cada diez. Este dato podría explicarnos por qué, a pesar de que las entidades del TSAS tienen una situación económica saneada, no todas tienen facilidades para adquirir liquidez, viéndose obligadas a apoyarse en créditos personales (el 43,5 accede a estos créditos) complicando el patrimonio de quienes ya se comprometieron con estas acciones solidarias y, a veces (si estos no pueden cubrir las necesidades operativas), se ven obligadas a retrasar el pago a proveedores y a personal, o bien a retrasar su actividad¹⁷.

Esta situación tiene una explicación y una lectura importante. Los plazos de pago de la Administración se están retrasando cada vez más, llegando a plazos propios de la calificación de morosidad. Estos compromisos de pagos de la Administración sustentan acciones que ya comenzaron hace tiempo (si no han acabado) cuando se ejecuta el pago real. Como las entidades del TSAS no tienen ingresos por actividades que realicen en el mercado (al igual que las entidades mercantiles) sino que su acción se centra en objetivos no vinculados al normal ejercicio de "compra-venta" (propio del mercado), la ausencia de ese ingreso que la Administración debería haber ejecutado obliga a buscar préstamos personales de los propios actores de la acción social. De lo que se concluye que no solo no hay ánimos de lucro, sino que existe, en la práctica, compromisos personales que quienes

¹⁶ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía y Promoción de las Personas en situación de Dependencia.

¹⁷ "Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social" op. cit.

se comprometieron con estas acciones. Lo que eleva el índice de solidaridad de estas personas a niveles que ni sospechan los propios Poderes Públicos, cuando la obligación inicial de estos programas son de quienes asumen la responsabilidad de gobernar la sociedad, como se decía al comienzo de este artículo. Se traslada el compromiso a las personas lo que debería ser compromiso del gobierno público.

Además, esta situación refleja la ausencia de sensibilidad de los proveedores financieros (los bancos) que no han creado instrumentos que ayuden a solucionar estos “momentos muertos” en la tesorería de las instituciones que se integran en el TSAS. Y, cuando admiten anticipar créditos con cargo a las garantías de una subvención concedida, los márgenes comerciales son, en más de una ocasión, asfixiantes. Tampoco en ello la Administración ha ayudado a establecer instrumentos financieros “ad hoc”.

Este conjunto de dificultades pone en evidencia un doble leguaje (¿doble moral?) que confunde, si no engaña, a los ciudadanos. Por una parte existen políticas públicas que fomentan (con bastante timidez, pero fomentan) la acción necesaria que construya cohesión social, por otra parte los instrumentos financieros que soportan esa acción son tan burocráticos, lentos y complejos que se constituyen en barrera para las organizaciones pequeñas y en dificultad para las grandes que tienen “cierta” autonomía financiera.

Este panorama se agrava en los momentos actuales con la crisis que se está soportando en la economía y, consecuencia de ello, en la sociedad. Ha venido, de pronto, sin esperarlo (al menos sin esperarlo “oficialmente”) y ha sorprendido a todos este bache económico más profundo de lo que se pensó y más largo de lo que se decía. Es una crisis que afecta a todos. Se comenzó señalando a los actores del sistema financiero, repercutió inmediatamente en la destrucción de empleo (dos millones en España) y contaminó a las Administraciones Públicas sacando a la luz “huecos” financieros que o no se conocían o se volvía los ojos para no verlos. El caso es que la sociedad se despertó un día con las “vacas flacas” en sus propio domicilio. Lo que desató un conjunto de presiones derivadas de los grupos de interés más potentes para que se salvara ese conjunto de bancos que se hundían. Pero una vez saneados son ellos (los mercados, se dice) quienes exigen a los Gobiernos reducción de gasto. De lo contrario los mercados sabotearán soluciones para la deuda soberana (no se comprará deuda de los Estados o se comprará a precios demasiado elevados). La presión es evidente y tiene como efecto oculto un traslado del poder desde los Gobiernos hacia esa abstracción pretendida llamada “mercados”. La conclusión es fácil: serán las políticas sociales las que se verán recortadas, constreñidas y, en casos, disminuidas de forma significativa. Como denuncia Alain Touraine, es la política social la que se pone al servicio de la política económica y no al revés, que es como siempre debió ser¹⁸. Lo social se convierte (ya lo era, pero ahora con una evidencia aparentemente

18 “Queda así planteado el principio central de la nueva política social: en vez de compensar los efectos de la lógica económica, esta debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico” (A. Touraine. 1997) (Citado por Kliksberg, Bernardo, “Más ética más desarrollo”. Temas. Buenos Aires 2004 (3ª edición)

incontestable) en una derivada de lo económico, pasando a niveles de prioridad inferiores de los que estaba. Incluso en los discursos políticos ha dejado de ser argumento para convertirse en señuelo seductor para conseguir el voto. Los fondos económicos que apoyaban las políticas sociales han disminuido de manera importante y ya se habla en determinados ambientes políticos de privatizar determinados servicios públicos. Lo que introducirá la oferta de ese servicio en los mecanismos del mercado, en caso de privatizar, primando la rentabilidad sobre la necesidad y cuantificando la demanda de forma que lo no significativo estadísticamente (lo referente a grupos de personas muy específicos por las condiciones de su exclusión social) correrá el riesgo de no ser atendido por su dudosa rentabilidad para el operador. Los excluidos vuelven a ser excluidos. Así es el mercado y así es el riesgo de lo que está ocurriendo¹⁹. Los servicios sociales públicos han disminuido ya su acción trasladando a las entidades del TSAS las consecuencias de una crisis que ha creado nuevos excluidos y se ha renovado el perfil de las personas que necesitan ayuda para comer porque el paro ha crecido en la escala social integrando en la precariedad a personas y familias que no sospechaban hace poco tiempo estas consecuencias nefastas²⁰. Se incrementan los grupos sociales necesitados de ayuda y decrece el apoyo público generando, con ello, una importante pérdida de calidad que tampoco crea indicadores de preocupación en los responsables políticos a juzgar por los recortes ya realizados y los que se han de realizar. Es la evidencia de un incremento de la brecha existente entre la obligación teórica de quienes gobiernan para crear cohesión social y sus prioridades en la toma de decisiones o de construcción legislativa. Casi seguro apoyado en presiones más poderosas que las que pueda ejercer la sociedad civil organizada en las instituciones.

Las entidades del Tercer Sector plantean que, con la crisis, han surgido dificultades específicas que afectan más a la vida de la organización, en especial si se da una mayor dependencia de las subvenciones públicas:

- Excesiva tardanza de las Administraciones Públicas en pagar, lo que producía importantes problemas de tesorería. Algunos asfixiantes para la organización. A ello se une la ausencia de créditos puente que alivien el bache (ya analizado).
- Recortes demasiado duros, sobre todo en algunos temas que guardan relación con los compromisos del Tercer Sector hacia la acción y atención social. Lo que tiene un horizonte, desafortunadamente, de empeoramiento en el futuro.

¹⁹ "La crisis financiera y el consiguiente recorte de gastos sociales que estamos sufriendo puede suponer, sin duda, una ralentización de los retos que acometen los servicios sociales. De hecho, los informes más recientes no solamente se refieren a la saturación a la que está llevando esta situación, sino también a la pérdida de calidad relacionada con la misma, la dificultad para adaptarse al nuevo tipo de demandas, al cambio de perfil de los usuarios y la falta de agilidad para dar respuestas. Esto trae como consecuencia la derivación de usuarios a las entidades del TSAS, que se encuentran desbordadas por la misma. El problema se agrava para las entidades sociales. No solo porque crece la demanda, sino porque cambia el perfil de la persona demandante en un contexto en el que se reducen los recursos disponibles . Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social" op. cit.

²⁰ Ver informes de Cáritas (www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTc30Tc%3D) o de Cruz Roja (www.cruzroja.es/pls/potal30/url/page/2006_10_CO/.../Detalle?P)

- Reducción de fuentes de financiación privada por la reducción de costes de entidades que solían ayudar a financiar la acción de este Sector, como los fondos dedicados a Obra Social de las Cajas de Ahorros.

Todo ello afecta al propio patrimonio de entidades matriz de organizaciones encuadradas en el TSAS. “Las fundaciones patrimoniales obtienen menos rentabilidad de su patrimonio y las fundaciones de empresa reciben menos recursos para la actividad; también es previsible que el valor patrimonial de las fundaciones esté decreciendo, al menos a corto plazo. En la medida en que muchas fundaciones financian a ONG esta situación se reproduce en cadena”

Aquella entidades operadoras en el mercado (por ejemplo, comercio justo, empresas de inserción, centros especiales de empleo, agricultura ecológica...etc.) pierden sostenibilidad por la reducción de la demanda y el incremento de la competencia²¹.

No se debería entender esta “atención” que se pide a los Poderes Públicos para con el TSAS como un acto filantrópico. Esto ya se analizó al comienzo de este artículo. Es una transposición al Tercer Sector de obligaciones que tienen quienes asumieron la responsabilidad de gobernar. Obligaciones referidas a la cohesión social y a la necesidad de construir una sociedad donde todos los ciudadanos tengan su espacio y puedan desarrollar sus acciones propias de sus compromisos cívicos, referidas a la importancia de gobernar en sociedades inclusivas donde la “sociedad del bienestar” aporte sus oportunidades a todos sin excepción y sin diferencias negativas. Pero, aun no entendiendo esto (o no coincidiendo), al menos deberían procurarse los objetivos correspondientes a una sociedad equitativa por la propia dinámica del funcionamiento de la economía y del llamado “mercado” cuyo funcionamiento será siempre más óptimo si los ciudadanos pueden desarrollar condiciones de vida decentes. O dicho de otra forma, usando las palabras de quien fuera Presidente del Banco Mundial: “Debemos ir más allá de la estabilidad financiera. Debemos abordar los problemas del crecimiento con equidad a largo plazo, base de la prosperidad y del progreso humano. Debemos prestar atención a los cambios institucionales y estructurales necesarios para la recuperación económica y el desarrollo sostenible. Debemos ocuparnos de los problemas sociales. Debemos hacer todo eso, porque si no tenemos la capacidad de hacer frente a las emergencias sociales, si no contamos con planes a más largo plazo para establecer instituciones sólidas, si no logramos una mayor equidad y justicia social, no habrá estabilidad política. Y sin estabilidad política, por muchos recursos que consigamos acumular para programas económicos, no habría estabilidad financiera”. (Wolfenson J., Presidente del Banco Mundial, 1998)²².

²¹ “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social” op. cit.

²² Citado por Kliksberg, Bernardo, “Más ética más desarrollo”. Temas. Buenos Aires 2004 (3ª edición)

4. HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN

Admitido que la acción del TSAS es insustituible para realizar el modelo social definido en Europa²³, donde el Estado toma especial protagonismo como principal proveedor de servicios y medios para la consecución de la cohesión. Sin embargo, como no siempre el Estado tiene capacidad para abordar estas obligaciones, la construcción de ese modelo social suele presentarse como una combinación de servicios independientes, voluntarios (privados) y gubernamentales. Esta afirmación ya se planteó al comienzo de este trabajo. Pero merece la pena insistir en este tema, que es el que justifica la necesidad de financiación pública de la acción del TSAS. El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) estableció los objetivos sociales fundamentales: promoción del empleo, mejores condiciones de vida y de trabajo... protección social adecuada, el diálogo entre los interlocutores sociales, el desarrollo de los recursos humanos con un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra la exclusión. Estas metas planteadas, teóricamente (otra cosa es su realización), exigen, según la Confederación Europea de Sindicatos (CES) tener como objetivo primordial de la Europa social la creación de una sociedad más igualitaria: poner fin a salarios de miseria y la pobreza, garantizar los derechos humanos fundamentales, los servicios esenciales y un ingreso que permite a cada individuo a vivir con dignidad, pidiendo que los Estados asuman la responsabilidad para el pleno empleo, para la prestación de servicios de interés general y para la cohesión económica y social. La CES identifica cinco elementos principales en esta tarea:

1. Respeto a los derechos sociales fundamentales, incluida la libertad de asociación, el derecho de huelga, la protección contra el despido injustificado, condiciones de trabajo justas, igualdad y no discriminación.
2. Conseguir una protección social, creando sistemas altamente desarrollados y universales.
3. Procurar una redistribución de la riqueza equitativa, incluyendo medidas tales como ingresos mínimos o impuestos progresivos.
4. Fomentar el diálogo social, con el derecho a concluir convenios colectivos, a la representación de los trabajadores fomentar la consulta.
5. Procurar una regulación social y empleo, incluyendo la salud y la seguridad, los límites del tiempo de trabajo, las vacaciones, la protección del empleo y la igualdad de oportunidades.

²³ El modelo social de EE.UU se basa más en la delegación de estos servicios a la sociedad civil o a la acción del mercado, quedando el Estado en un plano menos activo. Para el modelo estadounidense los mecanismos de distribución del bienestar se concentran en el mérito y el esfuerzo individual, dando libertad de acción del individuo. El modelo europeo se concentra más en las políticas públicas y en la gestión del Estado.

También la CES advierte del riesgo que supone la globalización, especialmente la crisis actual y la introducción de mecanismos de mercado en la gestión y realización de los servicios sociales y de interés general. La globalización, piensa la CES, está intensificando la competencia por los mercados de todo el mundo. Al mismo tiempo, en los últimos años, las tasas de crecimiento de la UE no han estado a la altura de las expectativas. Esto ha traído un entorno más competitivo, y fuerza a Europa a no permitirse el "lujo" de medidas de bienestar fuertes. De hecho, la UE está reduciendo el gasto en protección social y flexibilizando la regulación para las empresas, pues ha adquirido carácter prioritario el fomento de instrumentos competitivos para que las empresas puedan competir con las economías en desarrollo como China e India. Así se argumenta, según la CES²⁴. A pesar de ello, la CES, en respuesta, ha advertido a los líderes de la UE contra la imposición de la reforma económica a expensas de los derechos de los trabajadores y las condiciones de vida. No hay que olvidar que los temores de que el modelo social europeo se encontraba bajo amenaza ayudaron a aumentar la sospecha pública contra la UE, que condujeron al rechazo de la Constitución Europea en Francia y los Países Bajos en 2005. Lo que ahonda la brecha entre los ciudadanos y los Poderes Públicos, en España representada en los recientes movimientos llamados 15M, o Democracia Real Ya. El Estado se aleja, los Mercados toman las riendas de un poder no expreso y, desde luego, no concedido por las urnas, y las personas quedan abandonadas en su soledad quedando aislados de sus familias (la familia está sufriendo cambios sustantivos), de las instituciones sociales, de los amigos... incluso de los partidos políticos, perdiendo capital social (vínculos entre los ciudadanos y normas de reciprocidad y confianza derivadas de ellos), destruyendo elementos básicos de satisfacción social y personal. La soledad está tomando cuerpo en este modelo social no deseado²⁵. Ulrich Beck da un paso más analizando el traspaso al ciudadano en soledad los riesgos que deberían absorber las Instituciones que tiene el deber de protegerlo. "El riesgo y la responsabilidad, dice, están intrínsecamente relacionados, como el riesgo y la confianza, o el riesgo y la seguridad (seguros y seguridad). ¿A quién puede atribuirse la responsabilidad (y, por tanto, los costes)? ¿O vivimos en un contexto de irresponsabilidad organizada? Este es uno de los principales problemas de la mayoría de los conflictos políticos de nuestra época"²⁶.

En estas circunstancias las personas que son excluidas de la sociedad son cada vez más y están más desprotegidas. Este hecho refuerza más, si cabe, la acción del Tercer Sector, salvo que se desee tener una sociedad desgajada, intercompetitiva (insolidaria) y destructora de sus propios lazos internos de cohesión y de relación. No es este el modelo de sociedad definido ni deseado. Por lo que cobra especial relevancia la acción nacida desde la solidaridad social, donde grupos de personas que desean otro mundo más acorde con la equidad y cohesión, que se definió en los documentos institucionales, se comprometen en tareas que los Estados han relegado. No es, pues, la demanda de un

²⁴ Ver: <http://www.etuc.org/a/2771>

²⁵ PUTMAN, Robert (2002). Solo en la Bolera. Galaxia Gutenberg. Barcelona

²⁶ BECK, ULRICH (2002). La Sociedad del Riesgo Global. Siglo XXI de España Editores. Madrid 2002

mecanismo financiador de estas acciones una demanda cuestionable, o no debería serlo, sino necesaria, si se desea tener una sociedad cohesionada, y su puesta en práctica es imprescindible. La tarea del TSAS en esta situación genera:

1. Un mayor desarrollo democrático, integrando a quienes el sistema de mercado u otros mecanismos sociales colocan en situación de riesgo (si no están ya excluidos)
2. Respuesta a problemas cuya solución es de responsabilidad pública
3. Presta servicios de modo solidario, activando el compromiso cívico, canalizando la solidaridad y creando tejido social
4. Contribuye a un desarrollo social y económico sostenible
5. Pone sus esfuerzos al servicio de lo público y de la comunidad, no al servicio del beneficio privado
6. Actúa contra las consecuencias de una crisis que ha agudizado, y agudizará más, las desigualdades sociales, la exclusión y la discriminación

Por eso se demanda un sistema de financiación. Además, porque el actual no solo es insuficiente y deficiente, sino injusto e inadecuado con la tarea que se realiza desde el TSAS. En el documento citado (Propuestas para mejorar una Financiación pública) se plantea un mecanismo de financiación compuesto por plurales fuentes: públicas, privadas y propias, permitiendo el encuentro de “mecanismos y procedimientos adaptados a cada actividad, con objeto de que estos sean adecuados al distinto tipo de acciones que se realizan”. No se plantean, pues, sistemas únicamente públicos, pero sí que estos sean sostenibles en el tiempo y nucleares entre todos los instrumentos financieros diversos. Un modelo de financiación adecuado a la identidad y funciones del Tercer Sector sobre la base de:

1. Potenciar el desarrollo del mismo, su función social y los valores añadidos que tiene
2. Mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y los sistemas de control
3. Garantizar la autonomía e independencia (financiera e ideológica)
4. Garantizar la estabilidad y eficacia de las acciones que desarrolla
5. Una asignación adecuada y estable de recursos
6. Un sistema de asignación y control eficiente (desburocratizado)
7. Una correcta flexibilización y racionalización de los recursos²⁷

²⁷ “Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social” op. cit.

Estos criterios deberían dar paso a mecanismos de financiación con las siguientes características:

1. Fomentando una nueva relación público-privado, dando acogida a mayores capacidades de partenariado por parte de la Administración Pública: porque se realizan acciones de interés social con colaboración de ambas partes; acciones planificadas, con seguimiento de su realización y utilizando métodos evaluativos correctos; con criterios de eficiencia, calidad y de rentabilidad de los recursos; integrando las acciones públicas y privadas que persigan objetivos similares o complementarios, fomentando el trabajo en red y procurando sinergias entre los actores. Estos deberían ser los criterios de medida y valoración que la Administración realizara, siempre basado en resultados, para juzgar la oportunidad de la tarea.
2. Dando cobertura suficiente a los distintos gastos que den estabilidad y sostenibilidad a los proyectos y a las entidades; sustentando el gasto corriente o de funcionamiento de las entidades cuya calidad en la tarea sea evidente; garantizando medios e instrumentos adecuados a la tarea y objetivos definidos facilitando la capitalización e inversión; creando oportunidades que permitan el acceso al crédito.
3. Con estabilidad y continuidad en el tiempo, sin que las coyunturas del momento cuestionen los instrumentos financieros, para que los proyectos tengan la duración que se consideró oportuna y dando agilidad a los pagos y liquidaciones pertinentes considerando las especificidades de cada actor (sin que las características de los actores mayores contaminen las de los más pequeños)
4. Con carácter multinivel y coordinado para ajustarse a las competencias de cada uno de los niveles administrativos, coordinando a las diversas administraciones, identificando los costes que a cada una corresponda así como el tipo de programa y actuación que corresponde a cada administración.

5. LOS CAMBIOS QUE DEBERÍAN LLEVARSE A LA PRÁCTICA

Si se necesita un nuevo modelo que responda a los principios operativos planteados deberían abordarse cambios en el sistema normativo actual para que ese nuevo modelo pueda ser realidad. Los cambios que se pueden apuntar han de pasar por los siguientes puntos:

1. Ley de Subvenciones²⁸

Esta Ley se realizó pensando en cualquier tipo de subvención que los Poderes Públicos puedan dar, sin distinguir en ello ni la calidad de la acción a subvencionar ni la personalidad de la entidad que lo solicita, implantando criterios en la concesión más propios de entidades mercantiles. La práctica de esta Ley no es tan favorecedora del TSAS como cabría esperar. Se considera oportuno modificar la ley en dos direcciones:

- 1.1. Adaptar la ley a las características del TSAS
 - 1.1.1. Crear mecanismos ágiles y desburocratizados
 - 1.1.2. Adecuar la perspectiva temporal con la característica de la actividad
 - 1.1.3. Flexibilizar los criterios de las convocatorias adaptándolos a las características de las entidades del TSAS
 - 1.1.4. Seguimiento y evaluaciones "in situ"
 - 1.1.5. Establecer partidas presupuestarias estables y transparentes, alejándolas de vaivenes políticos o coyunturales
 - 1.1.6. Transparentar los sistemas de concesión o denegación
 - 1.1.7. Establecer sistemas de verificación, control... ágiles y transparentes, descargando burocracias innecesarias y costosas:
 - 1.1.7.1. Permitiendo validez justificadora a las auditorías si están realizadas por empresas acreditadas
 - 1.1.7.2. Admitir, en situaciones excepcionales, declaración de testigos
 - 1.1.7.3. Admitir el sistema de certificación de actividades como modo de justificante único
 - 1.1.7.4. Limitar la obligatoriedad de justificación en documentos probatorios originales a la partida aportada por la administración en los casos en que haya financiación probada o autofinanciación
 - 1.1.7.5. Admitir sistemas alternativos a la presentación de facturas como único valor probatorio, especialmente para gastos menores
 - 1.1.7.6. Admitir sistemas de justificación de gastos en especie que evite costes añadidos
 - 1.1.7.7. Ampliar posibilidades de subsanación de errores

- 1.1.7.8. Admitir criterio de devengo en la elegibilidad de los gastos (v.g.: seguridad social)
- 1.1.7.9. Establecer requisitos de plazos límites para el pago, así como el pago anticipado
- 1.1.7.10. Incorporar las posibilidades que permite la administración electrónica
- 1.1.7.11. Admitir un porcentaje de gastos indirectos en las convocatorias
- 1.1.7.12. Eliminar el 25% de recargo en caso de reintegro de la subvención
- 1.1.7.13. Eliminar la necesidad de avales por el coste que añade
- 1.1.7.14. Adecuar el régimen de sanciones e infracciones administrativas haciéndolo más proporcional
- 1.1.7.15. Prever la posibilidad de establecer un régimen especial para las entidades colaboradoras
- 1.1.7.16. Permitir que los remantes no invertidos se inviertan en otro financiado por la Administración
- 1.1.7.17. Concretar criterios y elementos que eviten interpretaciones restrictivas
- 1.2. Desarrollar criterios para que las Administraciones Públicas no se basen en criterios restrictivos que pueden ir contra la acción del TSAS.
 - 1.2.1. Permitted integrar en la subvención acciones que tengan que ver con la prestación de servicios de responsabilidad pública y asegurando la cobertura total de los costes y la continuidad de la acción programada (incluidas actividades supletorias de los déficits de las Administraciones Públicas²⁹)
 - 1.2.2. Garantizar el cumplimiento de las modificaciones introducidas en el Real Decreto de 21 de julio de 2006 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, concretamente:
 - 1.2.2.1. La sustitución de certificaciones de obligaciones tributarias y seguridad social por declaraciones responsables
 - 1.2.2.2. La exoneración de garantías (salvo exigencias de las bases reguladoras)
 - 1.2.2.3. La justificación simplificada de subvenciones inferiores a 60.000 euros
 - 1.2.2.4. Los pagos anticipados
 - 1.2.3. Establecer que todas las bases reguladoras deberán seguir como criterios básicos los siguientes criterios:
 - 1.2.3.1. Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación
 - 1.2.3.2. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos
 - 1.2.3.3. Eficacia y eficiencia en el uso de los recursos

²⁹ José María Alonso Seco, p. 397. Mejoras jurídico-institucionales en los servicios sociales, en Demetrio Casado y Fernando Fantova (coordinadores), Perfeccionamiento de los servicios sociales en España, Fundación Foessa y Caritas Española Editores. Madrid 2007.

2. Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación³⁰ y Ley Orgánica de Educación³¹

Ambas leyes prevén conciertos que ayuden a implicar a la iniciativa privada en colaborar con la Administración Pública para la extensión de las políticas educativas (y su práctica) a toda la población, definiendo los sistemas de colaboración y la financiación adecuada. Pero no abordan integrar en estos conciertos la acción de los servicios sociales.³²

3. La implantación de programas marco siguiendo el modelo de la U.E. para la gestión de los Fondos Estructurales.

Los Fondos Estructurales (FEDER, FEADER, FSE, AECT) se concretan en un Reglamento que persigue una duración de siete años (con extensión a diez, por la norma n+3). Lo que da continuidad a la acción. Además, los actores colaboradores están sometidos a una evaluación que asegure la calidad de la acción. La extensión de los programas de colaboración entre TSAS y Poderes Públicos a programas plurianuales incrementaría la calidad y sostenibilidad de la acción. Más aún si, además de la actividad, se ayudara a la inversión con criterios flexibles en los gastos elegibles.

4. Permitir la constitución de convenios a largo plazo, al modo en que lo permite la Ley General de Sanidad³³ con entidades privadas vinculándolas al Sistema Nacional de salud

5. Creación de fondos especiales para la acción del TSAS.

La decisión de hacer partícipes a estas entidades del % sobre IRPF ciertamente ayudó a financiar su actividad, pero las condiciones actuales de crisis están demostrando que no es suficiente. Deberían establecerse fondos "ad hoc" que permitan este tipo de acción de forma continuada. En algunos países europeos ya se está haciendo³⁴

6. Crear condiciones para que la contratación pública sea más equitativa con el TSAS.

Los criterios de contratación pública no suelen distinguir entre empresas mercantiles y entidades que realizan otros servicios distintos de los que dependen de la mecánica del mercado. Por ello, no debe ser el precio el factor condicionante de determinados contratos, sino la calidad de la acción, la adecuación de esta a las necesidades sociales y su necesidad para la cohesión social. Es más, los Poderes Públicos deberían cuidar en la contratación pública aquellas actividades que se realizan bajo la óptica de servicios de interés general o que sean supletorias de la acción pública dirigida a la cohesión social.

³⁰ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación

³¹ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

³² Demetrio Casado, op. cit.

³³ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad

³⁴ Ver <http://www.cabinetoffice.gov.uk/voluntary-sector/sector-support.aspx>

Concretamente las normas que regulan las convocatorias de contratos públicos deberían contemplar:

- 6.1. La implantación de cláusulas sociales³⁵ que den valor a la acción relacionada con la inclusión social (o laboral) de personas o grupos sociales, para lo que:
 - 6.1.1. La Administración General del Estado debería promulgar una normativa obligando a la inclusión de cláusulas sociales en todas las propuestas de contratación pública. Procurando que estas sean medibles y puntuables en los criterios de contratación
 - 6.1.2. Salvando el principio de concurrencia, tener en cuenta principios referentes a calidad e interés social, además del precio
 - 6.1.3. Potenciar la acción positiva en la contratación con entidades de acción social (v.g.: empresas de inserción, centros especiales de empleo...)
 - 6.1.4. Reducir, en el caso de acciones a contratar que tengan que ver con la cohesión social y atendiendo a la capacidad económica de la entidad solicitante (en especial si es del TSAS), la obligación de depositar el 5% del precio como garantía.
- 6.2. Estudiar en mejor tratamiento del IVA para que este impuesto no sea una barrera para entidades que no puedan repercutirlo en las actividades que desarrollen (como las que estén declaradas exentas de IVA) y no se convierta en un mayor precio final frente a entidades mercantiles que sí lo puedan repercutir. Lo que supone, en la práctica, una distorsión competitiva.
- 6.3. Además, se debería estudiar un IVA específico para este Sector pues su acción no se integra en el campo mercantil ni sus objetivos son dirigidos a la obtención del mayor beneficio sino a la eficiencia y eficacia de los recursos disponibles para conseguir la mejor calidad en su actuación.

7. Mejorar el acceso al 0,7% del IRPF

La decisión que permitió el acceso al 0,7% del IRPF abrió las puertas a una mejor financiación de las entidades del TSAS. No obstante, la experiencia del tiempo transcurrido aconseja una actualización de este procedimiento que tenga que ver con los siguientes criterios:

- 7.1. Garantizar la actualización, según las necesidades sociales detectadas, del mínimo regulado para la asignación del IRPF a proyectos sociales. Las leyes de Presupuestos suelen asegurar una cantidad para proyectos sociales de

³⁵ Las cláusulas sociales en los contratos públicos ya se han incorporado en algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos: Ley Foral de Navarra 6/2006, de 9 de julio, de contratos públicos. Orden Foral del País Vasco 6/2008, de 2 de junio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento. Decreto 84/2006, de 20 de junio, de la Comunidad Canaria, por el que se establecen medidas en la contratación administrativa para fomentar la integración laboral de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Diversos ayuntamientos (Bilbao, A Coruña, Pamplona, Sabadell, Girona, Avilés) viene ya utilizando en algunos de sus contratos públicos, cláusulas con criterios más o menos similares.

forma que estos no se vean afectados en caso de que la recaudación del IRPF pueda variar a la baja. Este mínimo se ha ido actualizando en cantidades que rondaban el 2% pero también se ha distanciado a la baja de la recaudación real. Por otra parte, la crisis ha hecho visibles nuevas necesidades sociales y ha desarrollado un nuevo perfil de la pobreza. Esta emergencia de nuevas necesidades debería ser contemplada en la actualización de las cantidades destinadas a la acción social. Es un criterio que ya se aplica en el campo de la cooperación internacional. Tan solo se demanda su extensión a la acción del TSAS.

- 7.2. Mejorar el sistema de gestión de la convocatoria del 0,7%: "Otros fines sociales". Además de extender a este punto lo ya expuesto en el régimen de subvenciones habría que:
 - 7.2.1. Aplicar de forma más frecuente la plurianualidad, ya prevista pero desarrollada muy escasamente
 - 7.2.2. Simplificar los procedimientos de la convocatoria, la exigencia de informes, memorias, justificación e inspección, para liberar cargas burocráticas innecesarias.
 - 7.3. Fomentar entre los ciudadanos que se marque en su declaración la opción de "otros fines de interés social" (un 30% no suele expresar la aplicación de esta parte del IRPF)

8. Incentivar las donaciones de particulares, ya planteado por el Foro de Agentes Sociales en 2008, incrementando la desgravación prevista

9. Facilitar el acceso al crédito, derivado fundamentalmente por el retraso de la Administración en abonar los compromisos económicos contraídos. Son, más bien, créditos puente necesitados por la "pereza" (o burocracia) administrativa en liberar los fondos comprometidos. Podría:

- 9.1. Crearse una línea específica en el ICO para este Sector
- 9.2. Posibilitar un acuerdo Administraciones Públicas y Entidades financieras para que sea inmediato el pago de la subvención o ayuda económica concedida por los Poderes Públicos. Esto supondría un ingreso automático y, en consecuencia, urgir el inicio de la acción subvencionada, corriendo a cargo de la Administración Pública los intereses generados pues es por su escasa agilidad por la que se produce este problema.

10. Reforzar la colaboración Cajas de Ahorros y TSAS, generando una relación coherente con el objeto social de ambas entidades. Evidentemente, siempre que las Cajas conserven su personalidad y el objeto social que las constituyó pues las modificaciones que están realizando podrían transformar (si no lo han hecho ya) sus valores constitutivos convirtiéndolas en uno más de los bancos existentes.

11. Apoyar el desarrollo de la Banca Ética. No es muy fuerte la implantación de este tipo de banca en España (sí lo es en otros países europeos) pero por sus mecanismos operativos (recogiendo el ahorro de ciudadanos que desean aplicarlo a proyectos sociales) entra en coherencia con los objetivos finales del TSAS. El Estado debería apoyar la implantación en España de la banca ética y favorecer su encuentro con el TSAS.

Podría surgir la crítica de son demasiados los cambios que se plantean. Es cierto. Son cambios que pretenden adaptar el sistema de ayudas económicas de la Administración Pública a este tipo de actividades cuya responsabilidad inicial radica en la obligación de los gestores públicos que han de procurar una sociedad equitativa y cohesionada, donde cada ciudadano sin exclusión tenga su espacio y sus oportunidades de ejercer sus compromisos cívicos. Pero esto no se hace así, como ya se ha visto, y se delega a la acción de entidades de solidaridad social. En el fondo, debería establecerse un sistema específico de financiación de las entidades que asumen la responsabilidad de ejercer y realizar estos servicios de interés general imprescindibles para la cohesión social. Si este sistema específico de financiación el TSAS no se realiza, al menos se deberían abordar las modificaciones propuestas. Salvo que eso de construir una sociedad cohesionada sea simplemente un discurso que nada tiene que ver con la realidad. Si es así, que se diga que es así.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, ULRICH (2002). La Sociedad del Riesgo Global. Siglo XXI de España Editores. Madrid 2002
- BLAZQUEZ LIDOY, Alejandro y BOKOBO MOICHE, Susana (2008). Las organizaciones No Gubernamentales en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Doc. 30/7 (Madrid, Instituto de estudios Fiscales)
- CALVO ORTEGA, Rafeal (Dir.) (2005). Fiscalidad de las entidades de la Economía Social. Editorial Aranzadi. Thonsom-Cívitas (2005)
- CASADO, DEMETRIO y FANTOVA, FERNANDO (coordinadores): Perfeccionamiento de los servicios sociales en España, Fundación Foessa y Caritas Española Editores. Madrid 2007.
- Confederación Europea de Sindicatos y Modelo Social Europeo: <http://www.etuc.org/a/2771>
- Edis (2010). Anuario del Tercer Sector en España 2010 (Madrid: Fundación Luis Vives)
- GARCÍA DELGADO, José Luis (2009). Las cuentas de la Economía Social: Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España. 2005 (Biblioteca Cívitas Economía y Empresa)
- Informes de Cáritas (www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTc30Tc%3D) y de Cruz Roja (www.cruzroja.es/pls/potal30/url/page/2006_10_CO/.../Detalle?P)
- KLIKSBERG, BERNARDO, "Más ética más desarrollo". Temas. Buenos Aires 2004 (3ª edición)
- "Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social". Plataforma de ONG's de Acción Social. Fresno Servicios Sociales, S.L.
- Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, 2006. (Disponible en: <http://www.plataformaongs.org/biblioteca/publicaciones/planes/archivo/26430.html>)
- Programa Eurosocia: http://eurosocialsalud.eu/proyecto/p1_1_1_1
- PUTMAN, Robert (2002). Solo en la Bolera. Galaxia Gutenberg. Barcelona

Maria Albert Rodrigo
maria.albert@uv.es
Albert Moncusí Ferré
moncusi@uv.es
Joan Lacomba Vázquez
joan.lacomba@uv.es

ASOCIACIONES DE INMIGRANTES AFRICANOS:
PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL CASO DE
LA COMUNIDAD VALENCIANA¹
AFRICAN IMMIGRANTS ASSOCIATIONS: PARTICIPATION
AND INTEGRATION IN THE VALENCIAN REGION

Maria Albert Rodrigo es doctora en Sociología por la Universitat de València donde actualmente es profesora en el Departament de Sociologia i Antropologia Social. Sus líneas de trabajo se han centrado por una parte, en el campo de la Sociabilidad; por otra parte, en el campo de la cultura y del Patrimonio y finalmente, sus intereses giran hacia el campo de la inmigración donde ha colaborado en diversas investigaciones y publicaciones recientes: "Etapas del flujo migratorio africano y estrategias de redefinición cultural en asociaciones de mujeres inmigrantes en la Comunidad Valenciana" en *Una mirada a la inmigración desde la perspectiva de género: mujeres migrantes en Estados Unidos y España*, IIS de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Albert Moncusí Ferré es doctor en Antropología Social y Cultural por la Universitat Rovira i Virgili, donde fue becario predoctoral. Es profesor del Departament de Sociologia i Antropologia Social de la Universitat de València y, desde junio de 2009, director del Master Oficial Interuniversitario en Gestión Cultural (UV/UPV) por la UV. Ha participado en proyectos y publicado textos sobre Identidades nacionales y frontera internacional en la Cerdanya, Asociacionismo de Africanos en la Comunitat Valenciana y Precarización

¹ Este artículo se inserta en el proyecto I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación "Asociacionismo e inmigración africana: funciones latentes y manifiestas" (Ref. CSO2008-01122) dirigido por el Dr. Jordi Garreta Bochaca que incorpora un equipo de trabajo en cada una de las siguientes Comunidades Autónomas: Cataluña, Valencia y Navarra. Este texto se basa en los resultados obtenidos por el equipo de la Comunidad Valenciana. En relación con el trabajo de campo llevado a cabo queremos agradecer la inestimable colaboración de Jordi Giner Monfort.

y Espectacularización urbana València. Es autor del libro *Fronteras, identitats nacionals i integració europea. El cas de la Cerdanya* (PUV, 2006) y coautor de *La memoria construida. Patrimonio cultural y modernidad* (Tirant lo Blanch, 2005).

Joan Lacomba Vázquez es Doctor en Sociología y Profesor Titular del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Valencia. Sus investigaciones actuales se centran en los movimientos migratorios, el desarrollo y el codesarrollo. Ha publicado los libros “Emergencia del islamismo en el Magreb. Las raíces sociopolíticas de los movimientos islamistas” (La Catarata, 2000), “El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas” (Ministerio de Cultura, 2001) y “Migraciones y desarrollo en Marruecos” (La Catarata, 2004). Ha coordinado la edición de los volúmenes “La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar” (Edicions Bellaterra, 2008). Codesarrollo y movimientos migratorios” (La Catarata, 2010).

RESUMEN

Las asociaciones de inmigrantes se han convertido en verdaderos indicadores del estado de la inmigración en nuestro país. Se trata de uno de los elementos más investigados y que en los últimos años han protagonizado un importante debate respecto a si pueden favorecer o dificultar la capacidad de integración. Presentamos aquí los resultados de una investigación que se lleva a cabo en la Comunidad Valenciana (dentro de un proyecto de I+D mucho más amplio desarrollado también en Cataluña y Navarra, con más de doscientos cuestionarios y cerca de cincuenta entrevistas) a partir del uso de la encuesta (54 cuestionarios) y la entrevista (15 entrevistas semidirigidas). Los resultados de la investigación apuntan a que una efectiva gestión desde las políticas públicas se revela de gran importancia para favorecer, sobre todo, el objetivo de integración que tienen entre sus prioridades.

ABSTRACT

Immigrants Associations have become actual indicators of the immigration figures in our country. It actually is one of the elements deeply studied that in last years is leading us to a relevant debate, in terms of whether they favour or not the integrations capacity. We are showing here the results of a research that has taken place in the Valencian Community, into a wider Research & Development project, also run in Catalonia and Navarra, with over 200 questionnaires and almost 50 “semi-directed” interviews. The outcomes of the research show us that a good management from public policies is very important for assist the aim of de integration that African Immigrant Asociations settled in the in the Valencian Community, have among their priorities.

PALABRAS CLAVE

Asociacionismo, inmigración, colectivo africano, integración.

KEY WORDS

Associations, Immigration, African groups, Integration

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. INMIGRANTES AFRICANOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA
3. TRAYECTORIA Y PERFIL DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES AFRICANOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA
4. LOS OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES
5. ORGANIZACIÓN Y RELACIONES EN LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES
6. LAS ACTIVIDADES DE LAS ASOCIACIONES INVESTIGADAS
7. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Las distintas oleadas migratorias de las últimas dos décadas hacia el conjunto del territorio español han abierto diferentes frentes en la investigación social. Se detecta un interés creciente en la dimensión política (Martín, A. 2004; González, A. 2006; Simó *et al*, 2006) frente a los aspectos sociales (Checa, F. *et al*, 2003; Lacomba, 2001; Torres, 2002; Lucas, 2003) y económicos (Sempere, 2004; Solé, C. *et al* 2004; Pérez *et al*, 2008) a los que tradicionalmente se había prestado mucha más atención.

Las asociaciones de inmigrantes, situadas a caballo entre las dimensiones política y social, se han convertido en verdaderos indicadores del estado de la inmigración en nuestro país. Se trata de uno de los elementos más investigados y que, en los últimos años, han protagonizado un importante debate, respecto a si pueden favorecer (Castles *et al*, 1994; Garreta, 1998 y 2003) o dificultar (Samper, 2003)² la capacidad de integración y de cohesión social. En cualquiera de los dos supuestos, la gestión de la inmigración desde las políticas públicas se revela de gran importancia para favorecer esta inserción de los nuevos vecinos y facilitar espacios de convivencia adecuados.

En este sentido, nos interesa conocer las asociaciones de inmigrantes desde dentro, y puesto que se trata de un espectro muy amplio y diverso, nos centraremos en el colectivo procedente de África (tanto la inmigración magrebí como la inmigración subsahariana).

² Argumenta que las asociaciones de inmigrantes pueden dificultar la integración en la sociedad receptora en la medida que comportan un repliegue étnico y contribuyen a reproducir los esquemas propios de la sociedad de origen.

A partir de una pequeña introducción en la que daremos algunas cifras del fenómeno migratorio en la Comunidad Valenciana se estudiará su organización, objetivos, acciones, relaciones y dinámicas cotidianas para observar, por una parte, cómo es la participación asociativa³ mostrando su trayectoria y actualidad para dar respuesta a la pregunta que rápidamente se nos plantea: ¿En que medida favorecen, o no, el proceso de inserción en la sociedad de recepción? Y, por otra parte, mostraremos cuáles son las redes de convivencia que se gestan en el interior de las asociaciones y se proyectan hacia el exterior, mientras que, de forma paralela, veremos en qué medida cohesionan la población donde se asientan. Todo ello lo haremos a partir de la explotación de nuestro trabajo de campo basado en una encuesta realizada a 54 asociaciones de inmigrantes africanos de la Comunidad Valenciana y de la entrevista semidirigida a 15 de las asociaciones encuestadas previamente. Para conocer el número total de asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana que constituyen nuestra muestra, nos hemos basado principalmente en el Registre Autòmic d'Associacions de la Comunitat Valenciana⁴, que nos da un total de 121 asociaciones de inmigrantes que hemos considerado como de africanos, en función de sus denominaciones, actividades declaradas y conocimiento que los miembros del equipo e informantes clave disponemos de las mismas. Por otra parte, y con tal de ajustar nuestra primera exploración, comparamos el registro oficial con los directorios de asociaciones de inmigrantes de la Fundación La Caixa, el del Centro de Apoyo a la Inmigración (CAI) del Ayuntamiento de Valencia y el de la Fundación CEIMIGRA⁵. Con los datos cruzados de esas cuatro fuentes hemos construido una base de datos de asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana que contiene un total de 166 registros⁶.

2. INMIGRANTES AFRICANOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

El flujo de migración procedente de África empezó a llegar a tierras valencianas durante la década de los 60-70, pero no será hasta los años 80 cuando adquirirá cierta importancia. Este flujo se mantendrá en constante crecimiento durante las décadas siguientes, especialmente en esta última, como podemos ver en la tabla siguiente, en la que podemos observar los países de procedencia (Marruecos, Argelia y Nigeria) de los mayores flujos migratorios africanos en estos últimos 15 años a la Comunidad Valenciana. También resulta destacable observar cómo el flujo procedente de Senegal se constata a partir de año 2000, alcanzando el mismo nivel que el procedente de Nigeria.

³ Entendemos la participación en un sentido amplio. En términos de M. Barthélemy, "como el proceso voluntario de movilización de los individuos en un grupo construido, más o menos durable en el tiempo y que interviene en la esfera pública" (2000:13), posee pues, una dimensión política debido a su ámbito de actuación.

⁴ Los registros de asociaciones son la única fuente de datos institucional para conocer el número de asociaciones existentes a escala nacional y autonómica. Se trata, sin embargo, de una fuente de datos con una fiabilidad limitada, dado que las organizaciones tienen la obligación de inscribirse en dichos registros para formalizar su constitución legal, pero no están obligadas a comunicar el cese de su actividad, lo que provoca una sobreestimación del número de asociaciones. A pesar de estas limitaciones resulta una fuente de datos útil para analizar la natalidad asociativa.

⁵ Agradecemos a estas dos instituciones su generosidad al poner dichos datos a nuestra disposición, en particular por cuanto sin ellos los registros hubieran respondido poco a la realidad actual.

⁶ Nuestra encuesta alcanza pues a cerca de un tercio de las asociaciones existentes.

Tabla 1. Principales nacionalidades del flujo migratorio procedente de África a la Comunidad Valenciana

PAÍS DE ORIGEN	1996	2000	2010
África	21.292	30.164	120.953
Argelia	4.581	6.258	19.440
Egipto	132	209	464
Marruecos	13.248	18.626	75.203
Nigeria	42	225	6.119
Senegal	-	-	6.116
Resto de países de África	3.289	4.846	13.611

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón municipal 1996-2010-2000 del INE

En paralelo con el incremento numérico de los nacionales africanos, el acceso a una cierta estabilidad jurídica, laboral y residencial de una parte de la población inmigrante comporta la aparición y desarrollo de las propias asociaciones de inmigrantes africanos. Se trata pues, de un proceso relacionado con el ciclo migratorio⁷ y con el paso de una migración temporal a una migración de asentamiento, en la que los miembros más activos han establecido una mínima red de conocimientos y relaciones personales y sociales con la sociedad de residencia. Nos referimos a aquellas organizaciones formadas principalmente por personas extranjeras que se trasladan a nuestra sociedad y se instalan en ella con una cierta voluntad de permanencia, al margen de las motivaciones de ese traslado. Nos limitaremos, por tanto, a una de las formas de participación asociativa, a lo que podríamos definir como organizaciones formales de la sociabilidad intragrupo⁸ y excluirémos a las asociaciones para inmigrantes, es decir, aquellas creadas y formadas sobre todo por autóctonos y que realizan actividades destinadas al colectivo inmigrante⁹. Algunas de estas últimas realizan funciones de mediación entre la administración y los inmigrantes convirtiéndose, en algunos casos, en auténticos interlocutores para la administración.

7 La literatura sobre asociaciones de inmigrantes (Casey, 1997; Garreta, 1998; Lacomba *et al* 2006) plantea que estas evolucionan con el proceso de inserción de los miembros del colectivo, en el sentido de que su creación es un fenómeno que se suele dar cuando estos han logrado una cierta estabilidad, aunque sea precaria, en su situación legal, laboral y residencial.

8 De acuerdo con Torres, 2004 al analizar la participación asociativa de la población inmigrante podemos distinguir una sociabilidad exogrupo, que se refiere a la presencia y participación de los inmigrantes en las asociaciones autóctonas (barriales, de comerciantes, asociaciones de madres y padres de alumnos, etc.) y, una sociabilidad intragrupo, relativa a la participación en organizaciones que se constituyen fundamentalmente por inmigrantes.

9 Que son contempladas en el marco de la investigación pero que no serán prácticamente tratadas en este artículo por cuestión de espacio.

3. TRAYECTORIA Y PERFIL DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES AFRICANOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Como ya hemos mencionado, el flujo migratorio procedente de África adquiere cierta importancia a partir de mediados de los años 80, con la llegada de migrantes magrebíes, fundamentalmente marroquíes y argelinos, a las zonas agrícolas valencianas, especialmente al sur de Alicante (Albert *et al*, 2009). En estas zonas, la nueva agricultura intensiva de exportación generó una considerable demanda de mano de obra que atrajo a un volumen importante de migración procedente sobre todo de Marruecos; particularmente hombres jóvenes, muchos de ellos en situación irregular, que trabajaban como jornaleros en la agricultura, en la mayoría de casos en condiciones de economía sumergida y explotación laboral (Sempere, 2004). Sin embargo, a partir del año 2000 se empieza a experimentar un cambio de perfil en la inmigración procedente de África, especialmente en el caso magrebí, puesto que un mayor número de mujeres toma la decisión de emigrar por su cuenta, mientras que en el caso de las mujeres subsaharianas también se incrementa su presencia, aunque la llegada sigue produciéndose fundamentalmente por reagrupación familiar.

En cuanto a las asociaciones, es en la década de los noventa cuando el asociacionismo de la inmigración africana experimentará un importante crecimiento en consonancia con la eclosión que afecta a todo el espectro asociativo¹⁰ y, aunque algunas de estas organizaciones han desaparecido en la actualidad¹¹, otras, con un claro componente cultural y religioso, se han consolidado como espacios comunitarios¹². En lo que sigue, vamos a centrarnos fundamentalmente en aquellas asociaciones que se definen como socioculturales y que, aunque los socios se manifiestan más o menos practicantes de su religión, ya sea musulmana o cristiana en su mayoría, entienden la asociación como un espacio laico¹³. Durante estos años, este flujo migratorio estará protagonizado por los migrantes procedentes de Marruecos, ya que son el colectivo no solamente africano, sino también extra-comunitario, más numeroso hacia tierras valencianas¹⁴. Al igual que en los años 80, sigue siendo una migración predominantemente masculina y concentrada en los grupos de edades jóvenes vinculadas con la actividad laboral, aunque ese perfil

¹⁰ La década de los noventa es un momento de fuerte crecimiento asociativo, un fenómeno que viene documentándose en todos y cada uno de los estudios realizados al respecto, tanto en el ámbito internacional (Anheier *et al*, 2003; Salamon, 2001; 2004), como estatal (Ruiz Olabuenaga 2000; 2006; Rodríguez Cabrero *et al*, 2003; Pérez Díaz *et al*, 2003). En el caso valenciano podemos citar los estudios de Cucó, 1991 y 1992, Ariño *et al*, 1999 y 2001; Albert, 2004 y Simó *et al*, 2005.

¹¹ Solamente en la ciudad de Valencia podemos identificar algunos ejemplos: Asociación Democrática de Inmigrantes Marroquíes ADIM (1993-1996) y Asociación Marroquí Al-Rifk (1993-1996) (Torres, 2007).

¹² Este ha sido el caso de la Comunidad Islámica de Valencia, creada en 1990, la Comunidad Islámica de Alicante, en 1991, el Centro Islámico de Valencia, en 1992, o la asociación Al-Fatah, en 1995.

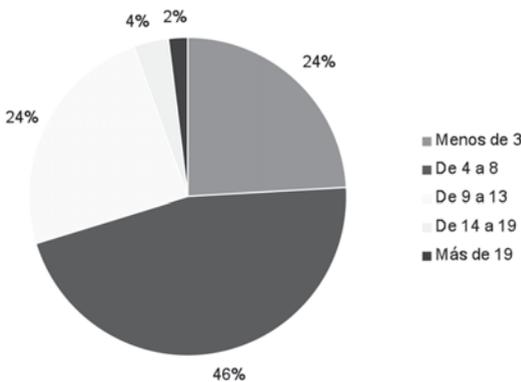
¹³ Tratamos de limitar así el problema que entraña la superposición entre asociaciones de inmigrantes y asociaciones de carácter religioso que coinciden con espacios de culto (mezquitas), que a nuestro entender merecen un tratamiento y análisis diferenciado.

¹⁴ Las precarias condiciones laborales y residenciales en que vivía buena parte de esta migración marroquí, convirtieron a este colectivo, junto con otros procedentes del Magreb, en los protagonistas de las reivindicaciones en torno a la regularización que culminaron con diversos encierros a principios de los noventa en Castellón (Piqueras *et al*, 2007).

aparece “cada vez más debilitado y con tendencia a la consolidación familiar” (Viruela *et al*, 2001:153). Se trata de un tejido asociativo débil, con una reducida presencia y visibilidad social –limitada capacidad de acción, falta de recursos, escasas relaciones con otras asociaciones y con las instituciones públicas– que se irá consolidando progresivamente. De hecho, en este período dichas organizaciones de inmigrantes apenas participan del “espacio público” en los temas de inmigración, conformado por actos e iniciativas públicas, reuniones entre organizaciones y con la administración. Sus actividades se centran en las relaciones que establecen en su seno y permanecen vinculadas a espacios de encuentro más o menos etnificados, como calles que concentran bazares, locutorios, restaurantes y a redes informales de conciudadanos que conforman dichos espacios (Simó *et al*, 2005:26).

En el caso de nuestra investigación buena parte de las asociaciones entrevistadas se constituyen a principios de la década de los 90 –aunque el mayor número lo hacen ya en la década de 2000– y casi siempre surgen a partir de la institucionalización de redes informales preexistentes. Tanto estas, como las creadas con anterioridad que han conseguido conservarse en el tiempo, mantienen vivas relaciones entre ellas y con la administración, alcanzado un mayor índice de visibilización, de organización e institucionalización. Igualmente, cabe señalar que más del 80 por ciento de las asociaciones encuestadas figuran en algún registro oficial, siendo la vía más frecuente la del registro autonómico¹⁵, aunque también encontramos ejemplos de asociaciones inscritas en el registro estatal o en registros de tipo municipal y de obras sociales de cajas de ahorro. Así, según la encuesta realizada, casi la mitad de las asociaciones se sitúa entre los 4 y los 8 años de antigüedad; esto es, fueron fundadas entre los años 2002 y 2006. Mientras que una cuarta parte estaría por debajo; es decir se habrían constituido en fechas más recientes (menos de 3 años) y, otra cuarta parte estaría por arriba, puesto que fueron constituidas entre 1997 y 2001. Véase gráfico siguiente:

Gráfico 1. Distribución de las asociaciones por años de antigüedad



Fuente: elaboración propia

¹⁵ Nos referimos al Registre Autònom d'Associacions de la Comunitat Valenciana.

Los motivos declarados en la creación de las mismas son de lo más diversos, y van desde atender las necesidades más inmediatas de los recién llegados, pasando por ocuparse de gestionar los entierros (“los fines eran nada más que cuando fallece una persona aquí, se le llevaba a Senegal. Básicamente esto, no tenía otra cosa”) hasta cuestiones mucho más reivindicativas, como nos relata el interlocutor del siguiente extracto de entrevista, en que nos expresa la necesidad de la asociación para luchar contra la discriminación que sufren ante otros colectivos extranjeros, así como de la sociedad de recepción.

“mucha gente que se quejaba de que se atendía más y mejor a los latinoamericanos que los magrebíes, o sea que se, los magrebíes se sentían discriminados... [...] Nos sentimos discriminados por las ONG, por Cáritas, por, eh..., Comisiones, por... Y yo era uno de Comisiones, pero bueno, efectivamente he visto que tenían toda la razón del mundo ¿no? eh, la discriminación era bastante, incluso de las ONG respecto a los magrebíes, y no solamente marroquíes, sino también argelinos” (CV5)

La necesidad de unión, de encontrarse, de tener un lugar de reunión motiva en gran medida la aparición de estas asociaciones. La nacionalidad o área geográfica (Magreb, por ejemplo) constituye uno de los mayores condensadores asociativos, puesto que prácticamente todas las asociaciones que nos encontramos responden a este principio (entre las asociaciones africanas en la Comunidad Valenciana destaca la nacionalidad marroquí, la cual se corresponde con el mayor número de inmigrantes de ese país en nuestras tierras). Otros posibles factores de creación asociativa son la religión, la etnia, así como la especificidad de un colectivo, como la presencia de mujeres por ejemplo. A veces, los motivos de constitución asociativa no se muestran con claridad, sino que más bien parecen responder a la inercia y la extensión de la práctica asociativa que viene detectándose en las últimas décadas por parte de los distintos colectivos inmigrantes y que les lleva a ver la necesidad y las ventajas de estar unidos y constituirse jurídicamente.

“estaban ahí, solamente para crear una asociación que es deportiva ¿no? Otros estaban allí para crear una asociación que mire hacia el codesarrollo, hacia la cooperación, otros estaban allí para llenar el hueco, ¿no? Hubo bastantes confrontaciones” (CV6)

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar las asociaciones que se han conformado al abrigo de organizaciones autóctonas –como Cáritas o los sindicatos mayoritarios– o de administraciones públicas, que les han facilitado información y asesoramiento a través de programas de fortalecimiento asociativo o les han cedido un espacio para que empezaran a reunirse y realizar actividades, lo que les permite superar las dificultades iniciales para la creación de la asociación.

“nos hemos juntao en 2001 todas las etnias, y dos etnias quieren dominar a una y poner... en 2003 hemos intentao otra vez, intentábamos en 2005, ete va allí, el otro va a allá... ha habido un caos, claramente, y habías unas monjas nigerianas, una mujer de

Nigeria que se fue a Pamplona, y de Pamplona aquí a Valencia, vino con Cáritas, la llamaron a ella y ella vino, y me llamo a mi y los líderes de las etnias, aquí está este proyecto y sabemos que habéis intentao varias veces, pero ¿por qué no volvemos a intentar? Y si que funcionó, y poquito a poco nos organizábamos y como un milagro, era increíble” (CV8)

Contamos también con casos de asociaciones que surgen a partir de otra que ya está constituida previamente (asociación madre). Es el caso, por ejemplo, de Wafae, que nace a partir de un grupo de estudiantes universitarios marroquíes con experiencia asociativa que desde Cataluña llegan a la Universidad Miguel Hernández en Elx; o el caso de la Asociación Sociocultural Ibn Batuta que se extiende también desde Barcelona¹⁶ abriendo una nueva delegación en Valencia. Del mismo modo, en la línea de maximizar las infraestructuras existentes para crear nuevas asociaciones, se encuentran muchos grupos de mujeres que surgen en el seno de una asociación mixta y nacional o étnica y que les ha posibilitado el lugar de encuentro necesario para constituir su propia asociación.

“Hace 15 años que está funcionando como junta de... de mujeres del centro cultural. Que el centro cultural engloba varias juntas, juntas de jóvenes, junta de cultura, mujeres... La junta de mujeres siempre ha sido una, mmm, junta muy, muy activa en el centro” (CV4)

“Cuando esta asociación, la asociación de inmigrantes senegaleses, de todos los senegaleses, empezaron a tener así problemas internos y tal, ellas decidieron formalizar esas reuniones que hacían de manera informal y montar la asociación de mujeres senegalesas” (CV37)

Como hemos observado anteriormente, la especificidad del colectivo (nacional, religiosa, étnica, de mujeres, etc.) es uno de los factores principales para la creación asociativa como vía hacia la visibilización y la integración. Sin embargo, en los últimos años, se observa cómo el carácter plurinacional y multicultural de algunas asociaciones emerge con fuerza. Este camino para la integración surge de un nuevo punto de partida, ya que más que reivindicar la especificidad de un colectivo, lugar de origen, religión, etc., lo que hace es identificar en la totalidad del colectivo inmigrante dicha condición, que se constituye en un elemento lo suficientemente aglutinador para la creación asociativa. Es el ejemplo que nos proporciona la asociación *Paterna te da la mano*, que, por otra parte, nace del abrigo institucional.

“A consecuencia de muchas cosas, como consecuencia de unas vidas que han empezado desde Paterna. Paterna te da la mano viene de un senegalés que vivía en Paterna muchos años, creo que ya lleva 25 años aquí viviendo. Entonces, es muy amigo de la concejala de aquella época de servicios sociales. En aquella época, en el año 2001, yo trabajaba en el Ayuntamiento de Valencia, como educador social en la Coma. Entonces,

¹⁶ No es de extrañar que sea precisamente desde Cataluña, donde los inmigrantes marroquíes se encuentran asentados desde hace más años y donde cuentan con una trayectoria asociativa más larga y consolidada.

a través de ahí me había pedido echarles una mano con los que estaban aquí en Paterna, para hacer una asociación y moverlo un poco, y conocer por lo menos los que están llegando a Paterna” (CV43)

A este respecto, a lo largo de la investigación hemos podido ver cómo las instituciones –tanto las diferentes administraciones como las entidades sociales– constituyen uno de los factores más importantes para fomentar el asociacionismo, sobre todo cuando se realizan políticas activas al respecto (el ejemplo anterior resulta especialmente revelador, puesto que el presidente de la misma y la persona más implicada en la asociación es un africano inmigrante empleado de la administración pública).

En otros casos, los recursos utilizados para la puesta en marcha, como en los oratorios musulmanes, son prácticamente exclusivos de su comunidad. Se trata de asociaciones que actúan como centros sociales que atienden situaciones de precariedad entre los inmigrantes musulmanes, muchas veces sin contar con los recursos necesarios (Lucas *et al*, 2008). Así, incluso en casos como el del Centro Cultural Islámico de Valencia con gran capacidad de gestión humana y económica, dado el aumento de la demanda entre población inmigrante entre la que se incluye también a un gran número de no musulmanes (fundamentalmente latinoamericanos), se expresa la imposibilidad de afrontar todas las peticiones que se realizan.

En otro orden de cosas, la trayectoria que han seguido las propias asociaciones nos muestra las dificultades principales con las que estas se han encontrado. En las entrevistas realizadas se expresa de manera reiterativa la pesada carga que supone gestionar la asociación por la falta de apoyos, de recursos, de información, etc., uno de los principales motivos que puede llevar al fracaso o la inactividad de la misma.

“Pues, medio muerta, medio muerta. Sin capacidad económica, el local simbólico, que tenemos el local que estamos con la asociación colombiana, eh, o sea compartimos, básicamente tenemos allí nada” (CV5)

Con frecuencia, y tras largos periodos de hibernación generados muchas veces por discrepancias internas, también es probable que se produzca un nuevo despertar a partir de un profundo viraje en las formas que adopta la asociación: renovación de cargos, el paso de una asociación religiosa a otra laica (o a la inversa), la introducción de proyectos para mujeres, etc. “Sí, porque nosotros hicimos una asamblea general, recogimos los papeles y empezamos ya a actualizar la cosa, y empezar a funcionar”, nos dice, por ejemplo, uno de nuestros interlocutores.

Otro de los capítulos donde se detectan las notables carencias de las asociaciones es el de los recursos de que disponen. Si hablamos de recursos económicos la mayoría de ellas no disponen de un presupuesto concreto, sino que dependen de donaciones

fluctuantes y, en los casos más afortunados, de subvenciones inciertas. Sus fuentes económicas se basan, en primer lugar, en sus propios recursos, puesto que dependen, hasta en un 69% de los casos, de las cuotas de los socios, que no siempre se dan de forma proporcional¹⁷, mientras que el 31% restante se distribuye entre las subvenciones de las distintas administraciones e instituciones españolas.

Podemos decir en este sentido que el principal recurso con el que cuentan las asociaciones es el humano (condicionado en todo caso por la vulnerabilidad en la que muchos sus miembros se encuentran, así como por los desplazamientos, retornos, etc., de los mismos). Los socios constituyen el principal activo de las asociaciones, de los que dependen de su capacidad de acción en todo aquello que se proponen ante la falta de personal propio. Destaca así su carácter voluntarista, puesto que muy pocas de ellas disponen de profesionales contratados (solo un 5% según la encuesta realizada), pero cuentan a cambio con un importante número de socios y una notable capacidad de convocatoria para acciones concretas (en el 45% de los casos, estas asociaciones superan el centenar de socios¹⁸).

Por otra parte, se trata de un conjunto asociativo fuertemente masculinizado, puesto que la media de hombres asociados representa un 72% del total, lo que sitúa claramente a las mujeres en un segundo plano en lo que afiliación se refiere. A esa reducida presencia de mujeres se suma el movimiento centrífugo que hemos podido detectar a través de las entrevistas, y por el que las mujeres se escinden para formar nuevas asociaciones. En este contexto asociativo, llama también la atención la situación y las expectativas de futuro de las asociaciones de mujeres entrevistadas. El ejemplo que sigue nos relata con fuerza su deseo de llegar a más gente, de luchar por la integración de las mujeres y de sus familias, por su autonomía, su independencia, sus derechos, por la igualdad, etc.

“Bueno, esperamos el llegar a más, más gente ¿no?, llegar a más mujeres, a conseguir por lo menos a que la mujer, eh, luche por su integración, luche por su autonomía, por su independencia, por sus derechos, porque es que si hablamos de Islam, quiero decir, es que tiene bastantes derechos la mujer musulmana, a concienciarla en todos los ámbitos ¿no? A luchar por esa igualdad, y bueno, a llegar al máximo colectivo y a educar ¿no? A las futuras generaciones que seguirán con esta misión ¿no? Que tiene que ver con la asociación” (CV4)

¹⁷ A veces los socios pagan para actos puntuales una determinada cantidad (y no todos lo hacen). Otras pagan las cuotas de manera irregular y tampoco lo hacen todos, etc.

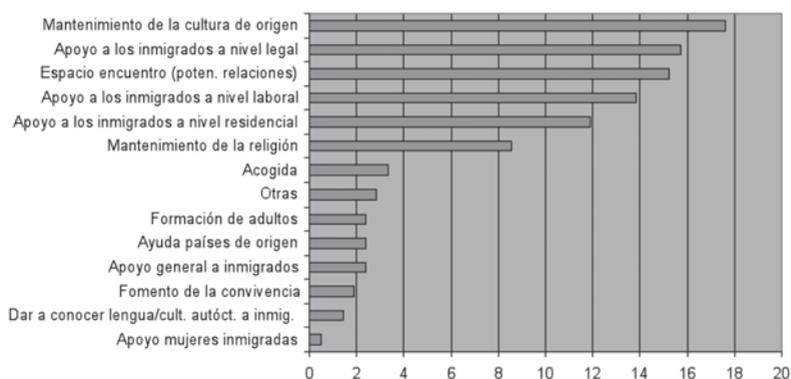
¹⁸ No obstante, muchos de estos socios acuden a festejos y a actos puntuales, pero no están necesariamente implicados en la actividad cotidiana de la asociación, sino que esta recae en un número muchísimo más reducido que no sobrepasa la docena de personas.

4. LOS OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

En su estudio de las asociaciones de inmigrantes Morell (2005) afirma que, a medida que el asentamiento en la sociedad de acogida deja de ser considerado “temporal” y se percibe como “previsiblemente definitivo”, los intereses de los inmigrantes y la orientación de las actividades que llevan a cabo las asociaciones se modifican significativamente: se enfocan en menor medida a la “sociedad de origen” y adquieren progresivamente protagonismo las acciones orientadas a fomentar su integración y mejorar su posición en la “sociedad de acogida”. A partir de esta constatación, realiza una aproximación al estudio de la orientación de las actividades que realizan las asociaciones de inmigrantes en España, con el fin de determinar en qué medida sus fines e intereses se orientan al país de origen o hacia el país de destino, distinguiendo entre actividades culturales (fomento de la cultura de origen, difusión, etc.), sociales (atención al recién llegado, ayuda mutua, etc.) y políticas (integración, reivindicación de derechos, discriminación, mujeres, etc.). Nos parece, sin embargo, que a las actividades citadas habría que añadir las de tipo deportivo, puesto que tienen un importante poder de convocatoria y movilizan gran parte de los recursos de las asociaciones investigadas. En este sentido, queremos destacar que aunque la encuesta realizada no nos explicita datos respecto a la organización de actividades deportivas, en cambio sí aparecen en las entrevistas de manera reveladora.

Como se observa en el gráfico siguiente, en la explotación de la encuesta los objetivos que encabezan la lista son el mantenimiento de la cultura de origen, el apoyo o asesoramiento legal así como la creación de un espacio de encuentro. Por otra parte, el mantenimiento de la religión aparece entre los más destacados, con independencia de que la asociación sea propiamente religiosa o laica, y en un orden menor, cabe señalar el fomento de la convivencia y la cooperación con sus países de origen¹⁹.

Gráfico 2. Principales objetivos declarados



Fuente: elaboración propia

¹⁹ La aparición de objetivos y actividades que apuntan a la cooperación para el desarrollo vendría a cuestionar la apreciación de Morell sobre la evolución desde actividades orientadas en origen hacia actividades orientadas en destino.

Conviene señalar que si bien es cierto que la práctica de la sociabilidad y el hecho de tener un lugar de encuentro en el que realizar actividades que requieren una cierta organización colectiva se manifiesta como el objetivo prioritario en muchos casos, en otros es una consecuencia de la actividad asociativa necesaria para la ejecución de cualquiera de los objetivos apuntados, sean culturales, sociales, políticos o deportivos.

Los objetivos socioculturales son los que se manifiestan de forma más o menos explícita en el mayor número de asociaciones, tanto en el mismo nombre de la asociación (asociación cultural...) como en los objetivos que manifiestan, fundamentalmente el tratar de mantener y reforzar los lazos culturales desde la práctica de la sociabilidad.

“Pasamos el día juntos. Eso es el fin primordial es eso, el acercamiento, la amistad, la solidaridad... tenemos pocos objetivos pero esos poquitos queremos que se cumplan” (CV8)

Igualmente, a través del encuentro y de la unión también declaran pretender dar a conocer sus prácticas culturales a la sociedad de recepción.

“La idea era esa, dar a conocer un poco la cultura africana, que nos vean en la calle que la ropa que llevamos no piensen que es pijama” (CV43)

En esta línea, manifiestan su deseo de romper estereotipos²⁰ y entienden que tienen que hacerlo a partir de fomentar y poner en práctica la convivencia y el contacto entre inmigrantes y autóctonos, lo que identifican con los propios conceptos de integración e interculturalidad.

“Es una asociación de inmigrantes, pero también que trabaja por la interculturalidad, la integración, que no es solamente para inmigrantes, también para españoles. Por eso se dan clases también de árabe para españoles” (CV20)

En este sentido, la capacidad para favorecer la integración de los inmigrantes en la sociedad de recepción es uno de los aspectos más destacados en la literatura sobre asociaciones (Castles *et al*, 1994; Ariño, 2002; Albert, 2008; Albert *et al*, 2009), al considerarse que estas actúan como estructuras intermedias entre los individuos y las instituciones sociales²¹. Las asociaciones, entendidas como una forma de vertebrar la

²⁰ Uno de los entrevistados dice: “pensamos que África debía conocerse más. Más de lo que llegaba a través de los medios de comunicación, porque a mi me enseñan una África, y yo soy africano, que desconozco. Y es una África que me enseñan aquí todos los días: “hambrunas, guerras, conflictos, animales, etcétera” (CV 27).

²¹ De acuerdo con Cucó (1992) los grupos intermedios son aquellos que se insertan entre la intimidad del núcleo familiar y el nivel más abstracto de la instancia política. Estos se revelan como los agentes colectivos por excelencia de la sociedad civil. Según Berger *et al*, 1997, lo que distingue a las instituciones intermedias del resto de las instituciones secundarias es que “prestan las condiciones adecuadas para mitigar los aspectos negativos de la modernización (alienación, anomia) e incluso superar la crisis de sentido” (1997:102). Así, los grupos intermedios actúan entre el individuo y los patrones de experiencia de acción existentes en la sociedad y permiten que los individuos transporten sus valores personales desde el ámbito privado a otras esferas

minoría y defender sus intereses, es decir, como una base para la acción colectiva, pueden incidir favorablemente en el proceso de integración social, y para ello es necesario evitar que las asociaciones institucionalicen estructuras paralelas que podrían derivar en su guetización (Garreta *et al*, 2010). Esa capacidad de integración se observa en el deseo manifiesto de muchas asociaciones que va más allá de dar a conocer su cultura y que lo que pretenden es hacer valer sus derechos y visibilizar su situación con el resto de inmigrantes, independientemente de su lugar de origen y abogando por una sociedad más justa y más igualitaria.

“la asociación colombiana está atendiendo a todos los colectivos, eh?, la peruana lo mismo, la chilena igual, la... o sea, están atendiendo a todos los colectivos o sea, no, no, necesariamente tiene que ser de su nacionalidad, esa es la filosofía que hemos implantao y queremos seguir implantando, o sea manteniéndola, porque para nosotros los inmigrantes somos uno” (CV5)

En un orden menor, dentro de la categoría de objetivos políticos, se encuentra el de luchar por determinados derechos desde un discurso más reivindicativo, donde se hace manifiesto el deseo de visibilizar la presencia del colectivo inmigrante en el país de destino.

“Yo creo que es un poco una reivindicación, todo lo que estamos haciendo para decir: existimos. Y también es un grito de alarma que puede decir que a través de nuestra cultura, podemos hacer esto y hacer ver que nuestros países existen, que estamos aquí. Estamos olvidados ahí, pero aquí estamos, a ver si despiertan un poco las inquietudes, la conciencia... [...] ... El nivel cultural, yo creo que ahí puede despertar un poco, por lo menos que se vea, que estos existen, porque están aquí, pero están allá también” (CV43)

No obstante, esta reivindicación no está al alcance de todas las asociaciones de inmigrantes, muchas de las cuales parten de situaciones de precariedad propias y de los colectivos a los que representan, y que las sitúan en un estadio más primario, ligado a la necesidad de cubrir aspectos básicos de supervivencia (papeles, comida, vivienda, etc.) como paso previo al trabajo por la integración:

“Eh, ya hablaremos de la parte cultural, pero si no tiene, si no existe, si no puede comer, no tiene donde dormir, de quien estás hablando, que integración vas a hacer... [...]... Pero bueno, la cuestión para trabajar en serio en tema de inmigración, eh, no no, hay que trabajar, pero trabajar para conseguir realmente apoyo e integración real, real, no la integración ficticia con cursillos, con cartitas... No, no, eso no, así no se integra, el inmigrante lo que necesita son sus papeles, su trabajo y luego ya le dices intégrate” (CV5)

distintas de la sociedad (Cucó, 2004). Para un análisis de las asociaciones de inmigrantes como instituciones de intermediación ver Gadea *et al* (2009).

Como señalan Morell (2005) y Veredas (2003) los objetivos de las asociaciones van cambiando según la etapa o momento en que se encuentre el proceso migratorio del colectivo inmigrante, pero también en función de la percepción que los diferentes grupos tienen de su experiencia migratoria. Ello resulta más claro en el caso de las asociaciones de mujeres, donde sus reivindicaciones se orientan tanto hacia la sociedad de recepción como a su propio colectivo. El fragmento siguiente muestran su doble invisibilidad, la de ser inmigrante y además ser mujer.

“Además, las mujeres, por falta de manejar el idioma, no podían trabajar, tenían algunos maltratos, ¿sabes? De todo. De los problemas de las mujeres que hay aquí. Y los hombres tenían problemas con la asociación. Y nunca antes, cuando estaba Bamba en la junta directiva, no había ninguna mujer. La asociación era la asociación inmigrante senegalesa, pero solo los hombres tenían voz. Nosotras estábamos detrás mirando todo lo que decían ellos. Y dijimos: “¿por qué nosotras no creamos nuestra propia asociación y luchamos por nuestra propia cuenta?” Y así surgió la idea” (CV37)

5. ORGANIZACIÓN Y RELACIONES EN LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

Otro de las cuestiones que se abordan tanto en el cuestionario como en las entrevistas a las asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana es el de sus modalidades y grado de organización interna, así como sus relaciones externas. Nuestro punto de partida a este respecto es que en función del grado de autonomía con que cada entidad gestiona su vida interna y su actuación externa podemos distinguir entre organizaciones autónomas y heterónomas. Las primeras serían aquellas que deciden libremente su estructura y funcionamiento, mientras que las segundas se corresponderían con las que, en última instancia, dependen de otra organización que ejerce sobre ellas algún tipo de tutela. Las entrevistas realizadas nos ofrecen ejemplos de ambas posibilidades, queremos sin embargo destacar, tal como nos muestra nuestro trabajo de campo, la capacidad de organización interna en grupos de trabajo o comisiones y subcomisiones que se encuentra en algunos casos (el de aquellas asociaciones que funcionan de manera regular por su calendario de acciones programadas).

“Tenemos dos juntas, una que es la junta a nivel legal de la administración, lo que hay que presentar por los estatutos para legalizar la asociación. Es una junta que son el presidente, el vicepresidente, el secretario, el tesorero y los tres vocales. Y luego tenemos otra junta, que es la junta de los grupos de trabajo, que están todos los coordinadores de áreas de trabajo: área de niños, área de mujeres, coordinador de... entonces, tenemos diferentes. A partir de ahí, estos grupos tienen también subgrupos que son los grupos de trabajo” (CV44)

Nos encontramos, sin embargo, con un mayor número de casos en que el núcleo activo de la asociación se reduce a la junta directiva²². Incluso a veces, ni siquiera esta funciona como tal y la asociación queda a la deriva a la espera de alguien tome la iniciativa de reactivarla o en manos de algún socio voluntario.

“No tenía ningún cargo, pero el que más hacía era yo, entonces yo quería, que el presidente, además de cumplir sus funciones tenía que convocar reuniones, tenía que hacer esto, entonces yo convocaba las reuniones, yo convocaba al presidente, al vicepresidente, entonces, estas cosas tienen que depender de la junta directiva que para eso es el órgano rector de la asociación, entonces si la junta no hace nada, poco podrán hacer los voluntarios que han venido a llenar el hueco” (CV6)

Una segunda distinción a realizar radica en el tipo y grado de integración de las organizaciones. De modo que las entidades pueden ser completamente independientes en tanto que no mantienen relaciones estables con ninguna otra entidad, o bien pueden estar integradas horizontalmente con entidades del mismo campo o de otros campos, sin merma de su autonomía, constituyendo coordinadoras o plataformas. En cualquier caso, la red de relaciones que establecen estas asociaciones resulta fundamental para llevar a cabo sus objetivos y actividades. Además, supone un indicador que nos permite medir el grado de integración e institucionalización de las mismas y de sus miembros en la sociedad de recepción. Putnam (2000), refiriéndose al fenómeno asociativo en general, entiende que las redes asociativas que incluyen amplios y diversos segmentos de la sociedad se distinguen entre las de carácter segregado, es decir, aquellas que se separan de la sociedad en la que están implantadas, por lo que fomentarlas podría conducir a una sociedad más dividida y menos cooperativa y, por otra parte, aquellas redes asociativas no segregadas, es decir, las que su presencia aumentaría la colaboración con el conjunto de la comunidad.

En el caso de las asociaciones investigadas aquí podemos hablar de un deseo general de caminar hacia redes no segregadas, aunque la debilidad y falta de reconocimiento de buena parte de las asociaciones de inmigrantes africanos aún las sitúe en una estructuración que se aproxima más al primer tipo descrito por Putnam. En general, las relaciones que mantienen las asociaciones de inmigrantes con otras asociaciones de inmigrantes africanos están vinculadas a objetivos y proyectos compartidos: dar a conocer su cultura de origen, la autoayuda, reivindicar derechos, etc.; aunque tal como ilustra el fragmento siguiente, en ocasiones hay una clara voluntad de trabajar en red, de conocerse y mantener vínculos positivos.

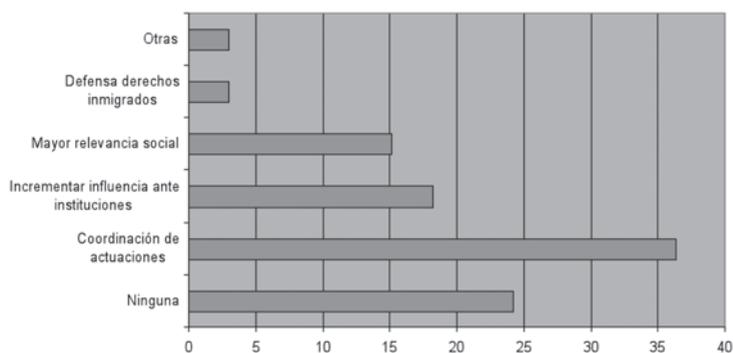
²² Estamos los fijos, porque en una asociación trabajan cuatro, y luego para las actividades ya vienen, buff!, se pueden apuntar cien, ciento cincuenta... Pero para trabajar, estamos unos que yo llamo fijos, otros que yo llamo fijos discontinuos, están dos años, luego pasan tres sin venir, vamos que tú sabes que están allí. O sea, no te puedo decir así apuntadas apuntadas, pagando cuota seremos treinta no más, pero luego para las actividades ya...(CV3)

“Y bueno, estamos trabajando también con la asociación de malienses de Valencia. Y cada vez que puedo aportar algo a una asociación intento acercarme. Y también como dentro de la asociación hay varios países, y estos países tienen asociaciones especialmente de ellos, se ponen en contacto con nosotros y tal. Y yo también cuando hago una asamblea convoca a las asociaciones de africanos y otros países que hay en Valencia, para que participen, para que vengan” (CV43)

Otras veces, aunque en mucha menor medida, las asociaciones de inmigrantes africanos se relacionan con asociaciones de inmigrantes de otras nacionalidades ya sean rumanos, rusos, ucranianos, colombianos, etc., porque entienden que su condición de inmigrante es la misma y deben unirse para poder lograr los objetivos que comparten, especialmente la reivindicación de derechos, aunque lo más común sea la inexistencia de una fuerte cohesión o articulación asociativa entre ellas (Masanet y Santacreu, 2010).

Lo cierto es que la debilidad de las relaciones entre las asociaciones de inmigrantes indica, según la encuesta realizada y como puede verse en el gráfico siguiente, que el trabajo en red obtiene más bien una valoración negativa, es decir, no parecen otorgarle ventajas operativas. Es muy significativa, sin embargo, la valoración positiva que se le da a la actuación coordinada, por encima de la que se otorga a la relevancia social o a la influencia ante las instituciones.

Gráfico 3. Utilidad de las redes



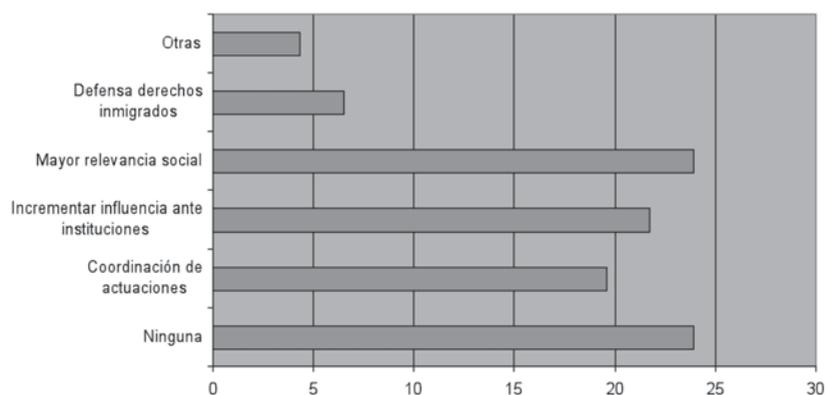
Fuente: elaboración propia

Las asociaciones también pueden estar integradas verticalmente dentro de un mismo campo dando lugar a federaciones u organizaciones de segundo nivel que retroactúan sobre las entidades de primer nivel. En el trabajo de campo realizado se constata una cierta coordinación de algunas de estas entidades a través de diversas organizaciones, como la *Federación de Mezquitas de la Comunidad Valenciana*, la *Coordinadora de Asociaciones de inmigrantes de Valencia*, el *Forum Alternatiu de la*

*Immigració en Valencia*²³, *Red Xabaca*²⁴. A estas dos últimas pertenece la asociación *Al-Almal*, mientras que *Al-Wifak* pertenece al CREA²⁵, *An-Nur* al *Foro de la Inmigración de la Comunidad Valenciana* y *Paterna te da la mano* pertenece a una organización de carácter internacional como el *Foro Mundial para la Inmigración*.

La intención de integrarse en entidades superiores es una opción que se contempla en muchos casos, a veces incluso se han dado los primeros pasos aunque no se haya materializado por el momento. En general, se considera que el trabajo en red es muy efectivo, así como la coordinación en diferentes tipos de plataformas o foros que visibilizan y dotan de mayor importancia el trabajo asociativo. En realidad, apenas un 28% pertenece a una red, y un 35% a algún tipo de foro según los datos obtenidos en la encuesta realizada. En ella, hemos preguntado, además, por la utilidad de las plataformas y foros, con una respuesta más bien negativa: prácticamente un 25% afirma no observar ninguna utilidad en el hecho de pertenecer a algún tipo de red. En cambio, la valoración más aceptada es la mayor relevancia social, seguida del aumento de la influencia ante las instituciones.

Gráfico 4. Utilidad de plataformas y foros



Fuente: elaboración propia

El trabajo cualitativo nos muestra, además, la diversidad de funciones que puede tener la participación en plataformas o foros, como es el control de las subvenciones y de votos.

²³ La *Coordinadora de Asociaciones de inmigrantes de Valencia* surge a primeros de 2001 y estaba formada por las asociaciones de Rumiñahui, de Colombianos, de Argelinos y Al Amal. El *Forum Alternatiu de la Immigració* se crea en 2003 en Valencia y reúne a diversas asociaciones de carácter reivindicativo. Su nacimiento, bajo el impulso del sindicato CGT, constituye una denuncia "del *Foro de la Inmigración de la Comunidad Valenciana*, que supuestamente tenía como objetivo proporcionar un espacio de encuentro y negociación" entre diversos actores sociales (Piqueras y Gómez, 2007:303).

²⁴ La Red Xabaca es una red de asociaciones que trabajan por el desarrollo y los derechos humanos en el Norte de Marruecos.

²⁵ CREA son las siglas del Comité para la Reflexión y la Acción creado a partir de un proyecto de codesarrollo impulsado por la Fundación CEAR en 2007 y en el que participan diferentes asociaciones de inmigrantes marroquíes en la Comunidad Valenciana.

“¿Y qué funciones tiene la federación, para qué sirve? Es bastante más amplia que la que tenemos nosotros, la federación de asociaciones es muy, muy importante porque la federación de asociaciones tiene, hay, es una sede, este sí que tiene una sede, y la función que tiene pues es asesorar a las asociaciones e intentar que todo el dinero que entra de subvenciones no sea solo de unos y no de otros. Que en Castellón hay muchas asociaciones rumanas y, o de países del este, y esta gente no hay nadie que pueda competir con ellos, quiero decir en numerosidad, porqué son mucha gente, por lo tanto entran y también pueden votar en las elecciones. Esto los políticos lo saben y lo suelen valorar mucho” (CV2)

Como resultado, las asociaciones encuestadas se relacionan en mayor medida con entidades para inmigrantes, como Cáritas, Cruz Roja, Elche Acoge, etc., así como con diferentes instituciones públicas y privadas dedicadas a la inmigración, que con otras asociaciones de inmigrantes. Igualmente, las asociaciones de inmigrantes africanos ven en la Administración un punto fundamental en sus relaciones externas, y se acercan a ella para darse a conocer.

“Tuvimos una reunión con el conseller Josep Maria, para dar a conocer nuestra asociación. Vino el gerente de Barcelona, hicimos una reunión con ellos y les comentamos nuestras actividades, nos damos a conocer, y sí que tenemos este contacto. Nos falta tener reuniones con la Generalitat y estamos en ello” (CV20)

Este acercamiento no implica siempre ni necesariamente un contacto fluido. Incluso en los casos en que la relación es muy frecuente –para solicitar subvenciones, proyectos, información, etc.– los entrevistados nos dicen que no tienen por qué compartir necesariamente los planteamientos o el enfoque en las acciones de la Administración.

“A ver, es una relación de trabajo, porque nuestro contacto es con funcionarios. Ellos tienen unas exigencias, nosotros tenemos que cumplir con sus exigencias y con las de los beneficiarios, y luego rendirles cuentas. O sea, es una relación, vamos, de trabajo, de muchísimo trabajo” (CV44)

De modo general, podemos decir que la participación social y política de los inmigrantes incluye dos ámbitos de acción: la interlocución y la prestación de servicios. En ambos se corre el riesgo de contribuir al mantenimiento y funciones de la Administración. En el primer caso, se puede caer en la legitimación política de quien gobierna y, en el segundo, se puede contribuir a una estrategia de abaratamiento de costes públicos (Lucas et al, 2008). Sobre esta cuestión, Martín (2004) nos advierte de que “las asociaciones juegan un papel muy importante en el conjunto de prácticas que integran la política de inmigración en la medida en que las acciones que desarrollan son el resultado, bien de la ausencia de acción de los poderes públicos (en la mayoría de los casos), bien de la delegación de competencias a través de la financiación de proyectos de acción social.

Sin embargo, a pesar de esta posición destacada en las prácticas de integración, las asociaciones de inmigrantes no participan en la toma de decisiones políticas” (2004:122).

A la vista de los resultados obtenidos tanto en la encuesta como en la entrevista, podemos confirmar las mismas tendencias entre las asociaciones de inmigrantes africanos, y observar numerosos ejemplos sobre cómo la Administración solicita el apoyo de las asociaciones, las invita a participar en actos solidarios, conmemorativos, inaugurales, etc.

“Esto es un contenedor de ayuda humanitaria que va a lanzar el Ayuntamiento, y el lanzamiento del proyecto es mañana. Va a venir la alcaldesa, Rita, para hacer un llamamiento de las organizaciones, empresas, ONG, para que vengan y traigan sus ayudas para llenar el contenedor” (CV37)

A este respecto podemos destacar el caso de la asociación *Paterna te da la mano*, puesto que se trata de una asociación que comparte una relación de estrecha colaboración con el Ayuntamiento que les convierte en un binomio de éxito, tanto en la acción asociativa como en la gestión municipal de la inmigración.

“La ventaja que tenemos aquí en Paterna es que trabajamos conjuntamente con el Ayuntamiento. Como has visto, aquí es del Ayuntamiento. Entonces, trabajamos conjuntamente. Lo que hicimos es que, cada vez que se empadrona un extranjero africano, el Ayuntamiento los deriva a la asociación para que conozca que hay una asociación donde realmente si quiere informarse de los recursos que hay en Paterna y tal” (CV43)

Es más habitual, sin embargo, encontrar relaciones de tutelaje, asesoramiento, orientación, informativa, etc., en las que, además, la Administración se sitúa en un plano superior respecto a la asociación. Por ello, son frecuentes las quejas de las asociaciones respecto a que no se las toma en consideración para participar en los debates o en las decisiones políticas que realmente les afectan (Masanet *et al*, 2010). En este sentido, algunas asociaciones son muy críticas con las políticas de la Administración, así como con las propias asociaciones que siguen este juego.

“No, no, para nada, porque la política de la Conselleria es ordeno y mando, o sea que la opinión cuando quieren tener apoyo convocan a todas las asociaciones que han creado ellos después, les dan dinero, que no sirven para nada, no hacen nada, pero bueno da igual, los han creado, los han preparado allí para decir que tengo todas las nacionalidades, vienen allí a aplaudir, eh, de hecho, pues en todas las fotos quienes, eh, todos los días hay una mujer con pañuelo, un negro con Blasco, en la foto, ya está integrando. Lo curioso, la mujer con pañuelo valenciana, española, pero lleva pañuelo” (CV5)

En ocasiones, las relaciones que mantienen las asociaciones con los distintos niveles de la Administración, sea esta local, autonómica o central varían considerablemente.

Tenemos ejemplos de asociaciones que mantienen una relación muy crítica y discordante con la Administración local y autonómica, mientras que gozan de una relación fluida con la Administración central. Resulta muy ilustrativa la reflexión que hacen al respecto, apelando a su voz activa y constructiva en el proceso de participación, integración y asentamiento de los inmigrantes en la sociedad de recepción.

“Ellos tienen medios, nosotros damos ideas incluso apoyamos con, eh, nuestra experiencia entre comillas, eh, y con nuestro trabajo incluso, si hace falta voluntario, fíjate lo que digo, o sea, no vamos a chupar como hace la mayoría si no voluntario, lo que no nos sirve, que son los cursos que hacen para, de ciudadanía o no se como lo llaman, eh, para enseñarles cómo se vive aquí, me parece vergonzoso y hacer una ley para hacer un curso, vamos a hablar en serio, estamos hablando de seres humanos, de un problema muy gordo, muy complicado y no tiene fácil solución, ni nosotros tenemos la solución ni ellos tampoco, pero entre todos podemos intentar trabajar para conseguir algo” (CV5)

El incremento reciente de planes de integración de inmigrantes, especialmente en municipios grandes también es una buena prueba de cómo las administraciones locales pueden favorecer el proceso de inserción. En un trabajo colectivo, Simó *et al.* (2006) nos proporcionan diversos ejemplos²⁶ en los que se incorpora la creación de Consejos o Foros Municipales de Inmigración, Integración o Convivencia, que realizan labores de asesoramiento, debate y coordinación y en los que participan activamente representantes de inmigrantes, junto con organizaciones autóctonas de acogida, miembros de la corporación y técnicos municipales de distintas áreas. En ciudades donde no se han generado o previsto dichos organismos, la participación institucional se da en cauces genéricos para asuntos sociales (es el caso de Valencia y Alzira). Aunque esta articulación asociativa resulta insuficiente a la hora de fomentar y participar las redes de participación asociativa.

A escala autonómica no se han establecido estructuras de coordinación formalizadas más allá de la creación, en 2002, del *Foro de la Inmigración de la Comunidad Valenciana* como órgano consultivo y de reconocimiento del carácter representativo y de interlocución social de las asociaciones de inmigrantes en la gestación de la política autonómica. A escala local, sin embargo, en la ciudad de Valencia las *Mesas de Solidaridad*²⁷, creadas a mediados de los noventa por la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Valencia y vinculadas al ámbito territorial de los Centros Municipales de Servicios Sociales, tratan de integrar los sectores público y voluntario de la acción social. En los últimos años han pasado a formar parte importante de dichas mesas algunas de las asociaciones de inmigrantes más asentadas. Parece pues, que el proceso de institucionalización se ha

²⁶ Elx, Alcira, Valencia, Castellón, Gandia, Ibi, Alaquàs, Quart de Poblet y Vila-Real.

²⁷ Las Mesas de Solidaridad, creadas a mediados de los noventa por la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Valencia y vinculadas al ámbito territorial de los centros Municipales de Servicios Sociales, tratan de integrar los sectores público y voluntario de la acción social. En los últimos años han pasado a formar parte importante de dichas mesas algunas de las asociaciones de inmigrantes más asentadas (Gadea, M.E. 2005:26)

establecido con más fuerza en la esfera local, en algunos municipios se han formalizado órganos específicos, generalmente bajo la forma de consejos sectoriales, en los que las asociaciones de inmigrantes participan como interlocutores de sus colectivos ante la administración. Es el caso de *Wafae* que pertenece al Consejo Municipal de Inmigrantes de Elx, o *N'Dimbal*, presente en la *Federación de asociaciones de inmigrantes de Castellón*²⁸ como ilustra el párrafo siguiente:

“...tenemos una red de integración de asociaciones, en Castellón hay una federación de asociaciones de inmigrantes, y está bastante amplia.

-¿Y están dentro de la federación?

-Claro, nosotros... A de más yo soy miembro de la junta directiva.

-¿Y qué asociaciones están en la federación?

-Muchísimas

-¿De qué países?

-De rumanos, latinoamericanos, africanos, españoles también, eh, españoles también, de españoles acaban de entrar dos asociaciones una asociación mediterránea me parece que se llama, es una asociación de Castellón, hay asociaciones de familia numerosa que acaban de entrar y que el día que entraron pues vino el director de inmigrantes de la comunidad valenciana, vino aquel día para estar, no se como se llama, el que firmaron su, su entrada pues estuvo la concejala de asuntos sociales y el director de inmigración. (CV2)

La presencia y participación de las organizaciones de inmigrantes en los órganos consultivos de carácter autonómico y local, tanto oficiales como alternativos, constituye uno de los indicadores de la dimensión de la *eficiencia organizativa*, relacionada con el reconocimiento social e institucional por parte de los poderes públicos (Masanet *et al*, 2010). A este respecto, las asociaciones investigadas presentan una débil representación en este tipo de órganos –especialmente en lo que se refiere a aquellos de carácter oficial–, mientras que critican la excesiva presencia de asociaciones de inmigrantes de otras nacionalidades (fundamentalmente inmigrantes latinoamericanos y de los países del Este).

²⁸ Hay 26 asociaciones, todas ellas de Castellón.

6. LAS ACTIVIDADES DE LAS ASOCIACIONES INVESTIGADAS

La acción asociativa despliega un amplio abanico de posibilidades en función de los recursos humanos y materiales de los que se dispone. Así, de forma general, se cumple la regla de que a mayor número de recursos, mayor cantidad de actividades. Este es el caso de *Wafae* –una de las grandes asociaciones– que, tal como ellos dicen, dividen su acción en dos ejes principales: el de la cooperación y el de la acción social. Las actividades de la cooperación se realizan en Marruecos y se trata de proyectos de educación dirigidos a mujeres (capacitación para creación de empresas) y a jóvenes, aunque el proyecto estrella es el de los campos de trabajo que se realizan en verano con voluntarios españoles universitarios que se desplazan a Tánger para desarrollar talleres diversos: clases de castellano, de catalán, de inglés, de nuevas tecnologías, gymkhanas, sensibilización, etc. ya van por la decimoprimer edición. La acción social que realiza esta asociación incluye un amplísimo universo de acciones: clases de castellano, alfabetización, apoyo y refuerzo escolar, alfabetización digital, orientación laboral, talleres de búsqueda de empleo, talleres de sensibilización y derechos humanos e interculturalidad, mediación intercultural, etc. También realizan actividades que conectan los dos ejes mencionados, como podemos ver en el fragmento siguiente:

“También hacemos talleres en colegios, que esto no te lo he contado. Tenemos el proyecto Cuentacartas, que es un proyecto que también lleva muchos años. Lo que hacemos es coger diferentes colegios de Elche y Alicante, se escogen determinados grupos y se establece un cuadrante de relaciones con colegios de Tánger, a través de a asociación que tenemos allí” (CV44)

En cambio, la mayoría de las asociaciones de inmigrantes africanos no cuentan con esta abundancia de recursos y ven su acción mucho más limitada y centrada en algún campo más específico, aunque su carácter es plurifuncional y suelen desarrollar actividades de diverso tipo: asistenciales, culturales, deportivas, lúdicas, de cooperación al desarrollo del país de origen, de defensa y promoción de intereses colectivos, etc. Así, las actividades lúdicas, culturales, festivas y deportivas ocupan una buena parte de los recursos asociativos en la mayoría de los casos (siempre son una “buena excusa para reunirse con los paisanos”). A veces “juntarse” constituye un fin en sí mismo, y otras es un medio que permite alcanzar otro objetivo: recoger fondos, etc. En el primer caso, destaca la participación de las mujeres en las asociaciones, ya que son habitualmente las encargadas de organizar los festejos (bodas, bautizos, el día nacional, etc.); véase los fragmentos siguientes:

“-¿Cuántas, cuántas meriendas hacéis?
-Hacemos varias. Hacemos... en navidad hacemos siempre, en fallas hacemos, por fallas nos reunimos siempre, ahora en agosto tenemos una fiesta, si quieres venir, ja, ja” (CV3)

“Se organizan fiestas por celebraciones también, eh, religiosas, por ejemplo tenemos dos fiestas anuales por celebrar, celebran las mujeres también ahí en el centro, en las salas que tenemos, también se realizan, eh, bodas, pues como ayuda ¿no? Luego las mujeres que vienen en una situación ¿no? y que se van a casar y no tienen dinero, entonces la asociación muchas veces, con sus actividades consigue, con la junta de mujeres del centro, lo que hacen pues ayudar a aquellas mujeres a poder casarse, realizándoles la ceremonia allí, en una sala, participando todos los miembros en una, por ejemplo, para preparar algo. Ayudan también a salir adelante a varias mujeres que se encuentran en una situación que...” (CV4)

El relato de algunas asociaciones de mujeres nos indica el camino que han seguido y los cambios que se han producido en su trayectoria. Es el caso de *An-nur*, que desde un Centro islámico se constituye en una asociación autónoma y abarca cada vez un mayor número de actividades, sobrepasando esa idea inicial de “juntarse para prestar servicios a la comunidad”. Así, la asociación se convierte en el medio no solo que les facilita la integración en el país de recepción (información, idioma, etc.), sino que también les permite reivindicarse como mujeres de pleno derecho.

“más que nada darle por lo menos otros recursos, ampliar sus posibilidades, aumentar su confianza en sí misma y que entienda sus derechos, sus obligaciones aquí en la sociedad que vivimos y siempre partiendo desde un punto de vista religioso, desde actividades religiosas, espirituales y luego también formativas, talleres” (CV4)

En otro orden de actividades, son muchos los ejemplos de asociaciones que dedican buena parte de sus esfuerzos al deporte: la constitución de un equipo de fútbol. También al desarrollo de actividades culturales que les remiten a sus orígenes (la música, la danza, el canto, la artesanía, el arte, etc.), y a través de las cuales tratan de difundir sus raíces culturales participando en festejos locales (moros y cristianos, reyes magos, ferias, fiestas mayores, etc.), organizando talleres en centros educativos, dando cursos, realizando exposiciones, etc. Esta tarea de difusión cultural, a veces tiene lugar en el mismo seno de la asociación y se dirige principalmente a los propios integrantes de la asociación y no a la sociedad de recepción, lo que ocurre especialmente cuando ya llevan tiempo lejos de su tierra, se han establecido y sus hijos crecen aquí, respondiendo así a la necesidad de recordar sus orígenes y difundirlos entre la propia comunidad (sobre todo el aprendizaje de la lengua nativa). Como destacan algunos estudios (Simó *et al*, 2005), las actividades dirigidas al propio colectivo suelen ser las más importantes, las que aglutinan a un mayor número de personas y las que generan las dinámicas dominantes en este tipo de asociaciones. Ello permite compartir identidad colectiva y desarrollar sociabilidad, facilita la recomposición de un espacio propio de relaciones sociales y prácticas culturales y ofrece un apoyo para la satisfacción de necesidades de formación, trabajo, asesoramiento jurídico, búsqueda de vivienda o capital financiero derivados en buena medida de las dificultades del contexto institucional de llegada e inserción (Colectivo IOE, 2004; Torres, 2006; Lacomba, 2002).

En todo caso, el predominio de actividades orientadas hacia el propio colectivo ha generado un intenso debate sobre el papel que pueden tener en la integración de la población inmigrante en la sociedad de recepción, y no faltan las voces que plantean que la organización de las mismas representa una escasa voluntad de integración y un deseo de auto-exclusión por parte de la población inmigrante. Otros, sin embargo, destacan que estas organizaciones y sus actividades, al igual que la existencia de espacios etnificados, no son incompatibles con la participación en las instituciones de la sociedad de recepción, sino que responderían más bien a distintas necesidades de sociabilidad pública (Torres, 2007). De acuerdo con ello, se observa la importancia de las acciones orientadas hacia la incorporación de los inmigrantes en la sociedad de recepción que contempla el proceso de inserción y que se dirigen hacia la integración²⁹. A nuestro entender, la integración va mucho más allá de la realidad jurídica y, de acuerdo con Torres (2004), supone un proceso de incorporación a la sociedad con tres notas definitorias: la igualdad de condiciones, derechos y deberes; el respeto y el derecho a la diferencia; y una dinámica social que fomente la interrelación, la interculturalidad y el intercambio creativo entre los grupos. Es decir, un proceso paulatino mediante el cual puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad, conformando también la vida social, económica y cultural, sin que se les imponga el precio de la renuncia a su cultura de origen. La integración es un proceso que no se interrumpe y en el que el asociacionismo se presenta como indicador de que ese sector de población está vivo, quiere participar en la *res pública* y tiene algo que aportar al resto de la sociedad y a sus miembros. Se requiere así un amplio proceso de inserción en el que se hace necesario el dominio del idioma puesto que es el vehículo fundamental para poder desenvolverse, y una de las actividades que se desarrolla en todas las asociaciones con mayor o menor intensidad³⁰.

Otro tipo de actividades favorecedoras de la inserción en la sociedad de acogida es la colaboración de estas asociaciones con centros educativos en los que se promueve la convivencia intercultural y se sensibiliza al alumnado autóctono respecto a los impactos positivos de la inmigración (González y Moraes, 2006). Al mismo tiempo, en la línea de la corresponsabilidad o bidireccionalidad, estas asociaciones adquieren el compromiso de sensibilizar a los padres y madres inmigrantes para que participen en la toma de decisiones de los centros educativos y no se abstengan en el proceso de educación de sus hijos. La participación en las AMPAs resulta un espacio extraordinario para ello.

²⁹ La integración es al menos cosa de dos: quien acaba de llegar o está en proceso de asentamiento y quien ya está instalado. Se integran, por tanto, autóctonos y foráneos. Los que se integran son los dos polos, ambos heterogéneos –pues tanto las poblaciones de origen extranjero como la sociedad autóctona son profundamente diversas–, configuradas históricamente y en proceso de cambio permanente. Desde esta perspectiva ambas partes tienen que hacer su correspondiente esfuerzo adaptativo y los cambios necesarios para lograr establecer una nueva cohesión social o, más precisamente, para lograr mantener, desarrollar y enriquecer la cohesión social existente.

³⁰ Las clases se limitan a la lengua castellana, pues no se percibe la necesidad de hablar el valenciano y tampoco se destinan prácticamente recursos en este sentido.

“aquí hemos creado la escuela de árabe, que es una excusa, para poder trabajar con los niños y con los padres. Con los padres para enseñarles que esto es lo que deberían hacer en los colegios, participar en las Ampas, participar en las asociaciones de los colegios, estar con sus hijos y tal. Y viceversa, las cosas que podemos decir que nuestra sociedad se puede aprovechar, de la cultura” (CV43)

Otro tipo de actividades responden a las características particulares del colectivo inmigrante africano, como la presencia de un elevado número de personas de religión musulmana, por lo que muchas asociaciones proporcionan espacios para facilitar la celebración del Ramadán, independientemente, de que como en la mayoría de los ejemplos estudiados, se trata de organizaciones laicas.

Igualmente, muchos inmigrantes africanos continúan manteniendo relaciones con su tierra natal, un vínculo que en ocasiones se institucionaliza a través de las asociaciones con actividades en torno a la cooperación y el codesarrollo. Estas son acciones que se intensifican, por una parte, en la medida en que el proceso de asentamiento de los inmigrantes arraiga y, por otra, en la medida en que la trayectoria de las mismas asociaciones va consolidándose. Cuando las asociaciones realizan actividades de cooperación, participando en programas de desarrollo de los países de origen y/o de codesarrollo, cumplen un papel de mediación con la sociedad del país receptor y representación ante la Administración del mismo y la del país de origen (Lacomba *et al*, 2006; Crespo, 2006).

Sin embargo, pese a la existencia de múltiples actividades que pueden interpretarse como una vía para la inserción en la sociedad de acogida, la realidad cotidiana de la mayor parte de las asociaciones investigadas nos muestra que el asesoramiento y la tramitación jurídica es una de las necesidades prioritarias de este colectivo. La cuestión de “los papeles” sigue pesando como un enorme lastre en la dedicación de recursos por parte de las asociaciones de inmigrantes y en su principal actividad.

7. CONCLUSIONES

El panorama de las asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana nos muestra una realidad heterogénea y diversa entre la que, no obstante, podemos dibujar algunas pautas.

En primer lugar, deberíamos destacar el elevado número de las mismas (166 según los resultados de nuestra investigación), un dato que contrasta con la extendida idea de una baja participación entre la población inmigrante en general y, particularmente, entre los inmigrantes africanos. Sin embargo, esta primera constatación también nos plantea la tendencia a la atomización de las asociaciones con todos sus riesgos (falta de representatividad, incapacidad para la interlocución, reducida capacidad de acción...). Lo que en principio podría valorarse como un hecho positivo se convierte rápidamente en un motivo de preocupación, en tanto que las mismas asociaciones entrevistadas acaban achacando el elevado número de estas a los conflictos existentes entre los propios inmigrantes –sus líderes fundamentalmente– y la dificultad para llegar a acuerdos.

En segundo lugar, otra manifestación clara en la mayoría de los casos analizados, es la debilidad organizativa de las asociaciones, que se manifiesta en la falta de recursos, tanto materiales como profesionales, y que hace que en su conjunto este asociacionismo tienda a proyectarse en ciclos alternos de hibernación y de actividad. La excepción son aquellas asociaciones que ya cuentan con algunos años de experiencia, aglutinan a un número importante de socios, cuentan con recursos propios en unos casos y procedentes de subvenciones en otros, y que son precisamente las que han conseguido ser más visibles a través de una importante presencia institucional y han establecido una relación de fluidez y de ayuda, tanto con la administración local donde se ubican como con otras asociaciones, que les permite tener continuidad en la realización de sus actividades.

Las dificultades específicas que atañen al colectivo africano (elevado grado de irregularidad, precariedad laboral, discriminación racial...) están ahí y marcan sus posibilidades de participación asociativa, pero el panorama de sus organizaciones no puede entenderse sin tener en cuenta el marco político en el que se inscribe. Hemos constatado cómo la gestión de la inmigración desde las políticas públicas se revela fundamental para favorecer tanto el proceso de inserción de los inmigrantes como la convivencia entre inmigrantes y autóctonos. El carácter incluyente o excluyente de las organizaciones depende, en gran medida, de su capacidad de actuación, pero también y queremos subrayar, de las oportunidades de participación que brinda la sociedad y del reconocimiento que esta les otorga. Sin lugar a dudas, la Administración local es clave para la inserción e integración de los inmigrantes. A la luz de lo dicho, las políticas públicas de inmigración adquieren un nuevo matiz, puesto que se hace necesario que puedan discernir tanto el tipo de asociaciones como las redes que conforman, así como la responsabilidad de orientarlas hacia una mayor integración en la sociedad en su defecto.

En todos los casos estudiados estamos ante un asociacionismo que juega un papel relevante en el proceso de inserción y que esta constituye precisamente su principal vocación. Si bien se suele pensar que en una primera fase las asociaciones tendrían una función más asistencial y que, posteriormente, una vez cubierta la satisfacción de las necesidades básicas y definido el proyecto migratorio como definitivo, la demanda por la consecución de derechos sociales y políticos adquiriría una mayor importancia (Masanet *et al*, 2010), ello no ocurre siempre así. Nuestra investigación nos muestra que es precisamente la lucha por la igualdad de derechos y ante la discriminación el motivo más frecuente para la creación de la asociación, así como su objetivo prioritario. La necesidad de reconocimiento social y político, más que la prestación estricta de servicios, ha estado en la base de la aparición de muchas de las asociaciones de inmigrantes africanos. Cosa bien distinta es que, ante la falta de ese reconocimiento, muchas de las asociaciones hayan acabado focalizando sus actividades en los servicios a los miembros del colectivo, especialmente en un contexto en el que las diferentes administraciones han visto en estas organizaciones una estructura en la que delegar buena parte de sus cometidos.

Las asociaciones de inmigrantes africanos se mueven dentro de esta contradicción: la de mantener su carácter más reivindicativo o actuar como centros de servicios al colectivo (la contradicción entre la permanente crítica al clientelismo y la tentación del mismo). Ambos objetivos no comprometen su papel integrador en la sociedad de acogida (no detectamos en el estudio ninguna asociación que trate de que la misma o sus socios permanezcan al margen de ella; todo lo contrario), pero sí resultan extremadamente difíciles de compatibilizar. Esa tensión se hace explícita cuando es la Administración la que ha tomado la iniciativa de crear órganos para la representación de las asociaciones en la búsqueda de interlocutores entre las poblaciones inmigrantes, pero también en la búsqueda de sujetos que refrenden sus políticas (no es de extrañar el número de las asociaciones se incremente notablemente a partir del año 2000, cuando se ponen en marcha las primeras políticas y dispositivos dirigidos a las mismas).

Por otro lado, las asociaciones de inmigrantes africanos también experimentan sus propios debates no solo en torno a cómo relacionarse con las Administraciones, sino en torno a cómo relacionarse con la población de acogida. De este modo, la investigación apunta al creciente interés por abrir las asociaciones de inmigrantes a la población autóctona e, incluso, transformar las mismas en entidades sociales abiertas al conjunto de los ciudadanos sensibilizados con la migración. Su propia constatación de que la integración pasa en buena medida por dejar de lado el estigma del inmigrante, ha llevado a algunos de los actores asociativos a hablar de la necesidad de entidades cívicas mixtas, alejadas del modelo de las organizaciones de carácter étnico.

El otro de los cambios de tendencia importantes es la reorientación de actividades de muchas asociaciones hacia los países de origen de los inmigrantes, algo que podría ser interpretado como un camino en sentido inverso hacia la integración. Sin embargo, las

entrevistas con líderes asociativos nos muestran el interés no por alejarse de la sociedad de acogida –a la que también tratan de implicar en sus proyectos–, sino por adquirir un mayor reconocimiento y transformar la imagen comúnmente negativa de los migrantes tanto en destino como en origen a través de su compromiso. La posibilidad de poner en práctica sus capacidades –algo que no siempre permite el contexto de acogida– constituye una estrategia para adquirir precisamente un mayor reconocimiento social.

Podemos responder a la respuesta inicial que motiva este artículo, y buena parte de la investigación llevada a cabo, diciendo que la voluntad de participación expresada a través de las asociaciones de inmigrantes africanos resulta inequívoca y que la voluntad de integración es manifiesta (otra cosa es como se entienda la misma, si como reconocimiento o como disolución dentro de la sociedad de acogida) pese a todas las dificultades. El grueso de las asociaciones ha nacido con la vocación de dar a los inmigrantes africanos la visibilidad social y política que no les es reconocida por otras vías, con el objetivo de normalizar su presencia en una sociedad en la que previsiblemente van a permanecer. Su debilidad institucional no ayuda demasiado en esta pretensión. Los programas de fortalecimiento asociativo a los que se han acogido muchas organizaciones tienen un efecto positivo en ese sentido, pero los costes también están ahí (riesgos de cooptación, de dependencia económica, de alejamiento de las bases asociativas al adoptar nuevos modelos organizativos y de gestión...).

En cualquier caso habrá que estar muy atentos a si en un momento de crisis económica como el actual este tipo de procesos de cambio (apertura de las asociaciones, actividades en origen y destino, acceso a programas de fortalecimiento...) van a poder mantenerse y permitir que las asociaciones puedan cumplir con ese objetivo de integración, o si bien van a tener que replegarse a la prestación de servicios que vuelven a ser demandados con mayor insistencia, pero ahora con muchos menos medios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERT RODRIGO, Maria (2004) *La explosión asociativa en el tránsito hacia una nueva era. Un estudio del Tercer Sector en el ámbito comarcal de l'Horta Sud (Valencia)*, Publicacions de la Universitat de Valencia.
- (2008) "La construcción identitaria de los inmigrantes en el proceso de inserción: los casos de Estrella e Iván" en VVAA, *Intelectuales, Mediadores y Antropólogos*, San Sebastián: Ankulegi. pp. 237-253.
- ALBERT RODRIGO, Maria y GADEA MONTESINOS, Maria Elena (2009) "Reflexiones sobre las organizaciones de inmigrantes en la Comunidad Valenciana: cuatro décadas de flujos migratorios y asociacionismo" en *Arxius de Ciències Socials*, nº 20:5-20.
- ARIÑO VILLARROYA, Antonio (2002) "Asociacionismo e inmigración en la Comunidad Valenciana", en A. Ariño (dir.) *La inmigración en la Comunidad Valenciana. Situación actual y modelos políticos de integración* (estudio inédito).
- ARIÑO VILLARROYA, Antonio (dir.) ALIENA, Rafael; CUCÓ, Josepa. y PERELLÓ, Fatima (1999) *La rosa de las solidaridades. Necesidades sociales y voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Fundació Bancaixa.
- ARIÑO VILLARROYA, Antonio (dir.) CASTELLO, Rafael y LLOPIS, Ramón (2001) *La ciudadanía solidaria. El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Fundació Bancaixa.
- ARIÑO VILLARROYA, Antonio y Cucó Giner, Josepa (2001) "Las organizaciones solidarias. Un análisis de su naturaleza y significado a la luz del caso valenciano" en *Revista Internacional de Sociología*, nº 29:7-34.
- ANHEIER, Helmut y KENDALL, J (eds.) (2003) *The third sector policy at the crossroads: an international nonprofit analysis*, Londres: Routledge.
- BARTHÉLEMY, Martine (2000) *Associations: Un nouvel âge de la participation?*, París: Presses de Sciences Po.
- BERGER, Peter L. y LUKMANN, Thomas (1997) *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. La orientación del hombre moderno*, Barcelona: Paidós.
- CASEY, John (1997) "Les associacions i la integració d'immigrants estrangers" en *Revista Catalana de Sociologia*, nº 6: 9-72.
- CASTLERS, Stephen y MILLER, Mark J. (1994) *The age of migration. Internacional population movements in the modern World*, London: The Macmillan Press Ltd.
- COLECTIVO IOE (2004) "Igual de seres humanos" *Historias de inserción de inmigrantes con problemas en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Fundación CEIM.
- CHECA, Francisco; ARJONA, Ángeles y CHECA, Juan Carlos (eds.) (2003) *La integración social de los inmigrados. Modelos y experiencias*, Barcelona: Icaria.
- CRESPO, Rafael (2006) "Participación y asociacionismo senegalés. De la visibilidad a la conexión transcontinental", en M. Jabardo, *Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino*, Madrid: MTAS, pp.132-142.

- CUCÓ, Josepa (1991) *El quotidià ignorat. La trama associativa valenciana*, València: Alfons el Magnànim.
- (1992) "Vida Asociativa" en M. García Ferrando (coord.). *La sociedad valenciana de los 90*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- (2004) *Antropología urbana*, Barcelona: Ariel.
- GADEA MONTESINOS, Maria Elena (2005) "Las mesas de solidaridad. Un estudio de caso sobre la participación ciudadana en el ámbito local" en *Quaderns de Ciències Socials*, nº 1.
- GADEA MONTESINOS, Maria Elena y ALBERT RODRIGO, Maria (2011) "Asociacionismo inmigrante y renegociación de las identificaciones culturales" en *Política y Sociedad*, nº 48:9-25.
- GARRETA, Jordi (1998) "Minories ètniques, associacionisme i integració sociocultural" en *Papers. Revista de Sociologia*, nº 56.
- (2003) *La integración sociocultural de las minorías étnicas*, Barcelona: Anthropos.
- GARRETA, Jordi y BERNARD, Olga (2010) "Asociacionismo e inmigración en Cataluña. Los papeles de las asociaciones de inmigrantes de origen africano" en *V Congrés Català de Sociologia*.
- GONZÁLEZ FERRER, Amparo (2006) "Las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política" en *Revista Española del Tercer Sector*, nº 4:129-173.
- GONZÁLEZ, Amparo y MORAES, Laura (2006) "Las asociaciones inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política" en *Revista Española del Tercer Sector*, nº 4:129-173.
- LACOMBA, Joan (2001) *El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- (2002) "Identidad, religión y cultura de origen: inserción cultural", en A. Ariño (dir.) *La inmigración en la Comunidad Valenciana. Situación actual y modelos políticos de integración* (estudio inédito).
- LACOMBA, Joan y MONCUSÍ, Albert (2006) "Senegaleses en la Comunidad Valenciana: redes, cofradías y venta ambulante", en M. Jabardo, *Senegaleses en España. Conexiones entre origen y destino*, Madrid: MTAS, pp.74-78.
- LUCAS MARTÍN, Javier (2003) *Globalització i identitat. Claus polítiques i jurídiques*, Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.
- LUCAS MARTÍN, Javier de et al (2008) *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Bilbao: Fundación BBVA.
- MARTÍN PÉREZ, Alberto (2004) "Las asociaciones de inmigrantes ene. Debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España" en *Migraciones*, nº 15:113-143.

- MASANET, Erika y SANTACREU, Oscar (2010) "El movimiento asociativo inmigrante en la Comunidad Valenciana y sus repercusiones en la producción de capital social" en *Migraciones*, nº 27: 49-81.
- MORELL, Antonio (2005) "El papel de las asociaciones de inmigrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica" en *Migraciones*, nº 17:111-142.
- PÉREZ DÍAZ, Victor y LÓPEZ NOVO, Joaquín P. (2003) *El Tercer Sector en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ, Francisco y SERRANO, Lorenzo (2008) "Los inmigrantes y el mercado de trabajo español: una aproximación económica" en GARCÍA ROCA, Joaquín y LACOMBA, Joan (eds.) *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*, Barcelona: Edicions Bellaterra, pp.114-157.
- PIQUERAS, Andrés y GOMÉZ, Carlos (2007) "Una incursión por el asociacionismo en torno a la inmigración periférica en el País Valenciano" en A. Piqueras et al (eds.) *Mediterrània Migrant II*, Castellón: Univesitat Jaume I.
- PUTNAM, Robert D. (2000) *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*, Barcelona: Proa. (Edición original: Putnam, R.D. 1993: *Making Democracy work. Civic Tradicions in Modern Italy*. Princeton, NJ. Princeton University Press.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio et al (2003) *Las entidades voluntarias de acción social*, Madrid: Fundación FOESSA.
- RUIZ OLABUENAGA, José Ignacio (2000) *El sector no lucrativo en España*, Madrid: Fundación BBVA.
- (2006) *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*, Madrid: Fundación BBVA.
- SALAMON, Lester (2001) *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Bilbao: Fundación BBVA
- (2004) *Global civil Society, V.II. Dimensións of the Nonprofit sector*, Bloomfield CT (Estados Unidos): Kumarian Press.
- SAMPER, Sarai (2003) *Contradicciones y funciones del discurso culturalista: el caso de las mujeres marroquíes en España, IV Congrés Català de Sociologia* [no publicado]
- SEMPERE, Juan David (2004) "Marroquíes y ecuatorianos en la agricultura intensiva del litoral mediterráneo" en *Cuadernos de Geografía*, nº 2002-72: 173-190.
- SIMÓ, Carles; JABBAZ, Marcela; TORRES, Francisco; GINER, Jordi y HERZOG, Benno (2005) "Asociacionismo y población extranjera en la Comunidad Valenciana", en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 12: 1-57.
- SIMÓ, Carles y TORRES, Francisco (2006) "Introducción", en SIMÓ, C. y TORRES, F. (eds) *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Valencia: Tirant-lo-Blanch, pp.23-46.
- SOLÉ, Carlota (dir.) y PARELLA, Sonia (coord.) (2004) *Els negocis ètnics a Catalunya*, CEDIME: Universitat Autònoma de Barcelona.

- TORRES, Francisco (2002) "La integración de los inmigrantes y algunos de los desafíos que nos plantea" en J. Lucas y F. Torres (eds.) *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid: Talasa, pp. 49-72.
- (2004) "Els immigrants a la ciutat de València. La inserció urbana dels nous veïns" en *Cuadernos de Geografía*, nº 72:259-288.
- (2006) "La inserción urbana de los inmigrantes y su participación en la ciudad", en Simó, C. y Torres, F. (eds) *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Valencia: Tirant-lo-Blanch, pp.91-131.
- (2007) *Nous veïns a la ciutat. Els immigrants a València i Russafa*, Valencia: PUV.
- VEREDAS, Sonia (2003) "Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política" en *Revista Internacional de Sociología*, nº 36:207-225.
- VIRUELA, Rafael y DOMINGO, Concha (2001) "Población extranjera en el País Valenciano" en *Arxius de Ciències Socials*, nº 5:147-182.

M^a Consol Torreguitart Mirada
consol.torreguitart@uab.es
Glòria Estapé-Dubreuil
gloria.estape@uab.cat

EL PROYECTO DE FINANZAS ÉTICAS Y SOLIDARIAS
SEGUIDO POR LA COOPERATIVA COOP57
THE PROJECT OF ETHICAL AND SUPPORTIVE FINANCES
FOLLOWED BY COOP57 COOPERATIVE

M^a Consol Torreguitart Mirada, profesora del Departamento de Economía de la Empresa de la Universitat Autònoma de Barcelona. Imparte docencia en el área de organización y administración de empresas. Realiza estudios e investigaciones en el ámbito de las finanzas éticas y la economía social, siendo el microcrédito y sus grupos de interés una de sus líneas de trabajo.

Glòria Estapé-Dubreuil, profesora del Departamento de Economía de la Empresa de la Universitat Autònoma de Barcelona, donde imparte docencia en materias de tipo cuantitativo. Áreas actuales de interés en investigación: desarrollo de modelos cuantitativos, en especial en el ámbito de la economía social y los estudios relacionados con las microfinanzas.

RESUMEN

Este artículo analiza el proyecto de finanzas éticas y solidarias de la cooperativa Coop57 y su progreso desde su constitución en Barcelona en el año 1996. La misión de Coop57 puede resumirse en la promoción de la ocupación y la contribución al desarrollo del movimiento cooperativo, en particular, y del Tercer Sector en general, sobre la base de los principios éticos y de solidaridad. Como cooperativa de servicios, Coop57 destina recursos propios a financiar proyectos de las organizaciones de economía social, centrándose en la gestión independiente de sus activos financieros. El principal objetivo del artículo es estudiar el modelo de gestión que ha guiado su trayectoria y que le ha

permitido tanto una expansión geográfica cómo un notable incremento de su base social, en el que han contribuido sus entidades socias y también un buen número de personas físicas colaboradoras del proyecto de la entidad.

ABSTRACT

This paper analyzes the project of ethical and supportive finances from Coop57 cooperative and the evolution since its beginning in Barcelona in 1996. The mission of Coop57 can be summed up in the promotion of occupation and the contribution to the development of the cooperative movement, as well as the Third Sector, under the principles of ethic and solidarity. As a service cooperative, Coop57 uses their own resources to finance the projects from social economy organizations, focusing in the independent managing of its financial resources. The main aim of this article is to study the management model guidelines that has allowed both a geographical expansion and the increase of the social base, thanks to the contribution of social institutions as well as a number of physical people investing in the project.

PALABRAS CLAVE

cooperativa, servicios financieros, finanzas éticas y financiación social.

KEY WORDS

cooperative; financial services; ethical finances; social funding

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA
3. DESCRIPCIÓN DE LA ENTIDAD
4. FUNCIONAMIENTO COMO COOPERATIVA FINANCIERA
5. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE COOP57 (2000-2009)
6. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

El modelo de organización económica basado en el capitalismo financiero internacional surgió a mediados del pasado siglo como resultado del crecimiento experimentado por las grandes empresas industriales. Dicho crecimiento favoreció el desarrollo de una economía en la que el crecimiento productivo y el nivel de actividad de un pequeño número de grandes corporaciones les permite controlar sus mercados (Galbraith, 1967). Esta etapa está caracterizada por el predominio de los flujos de capital y su comercio en el mercado para obtener grandes beneficios económicos. La *Banca Ética* surge como alternativa a este tipo de instituciones financieras tradicionales. Persigue como objetivo compatibilizar los beneficios económicos con los beneficios sociales y medioambientales, ofreciendo transparencia a sus clientes con respecto al uso real de sus ahorros (Alsina, 2005).

A nivel mundial, las primeras iniciativas relacionadas con la Banca Ética se sitúan en el centro y el norte de Europa, así como en Estados Unidos, a partir de la década de los años 1960. Sus orígenes son variados, e incluyen tanto entidades sin ánimo de lucro o redes de la economía social que se convierten en entidades financieras, como entidades bancarias más tradicionales que se orientan hacia la economía social (Setem, 2006). Entre los principales actores europeos, debemos citar *ASN Bank*¹, fundado en Holanda en el año 1960 con el objetivo de trabajar por el ahorro socialmente responsable. En Alemania, destaca el *GLS Gemeinschaftsbank*², creado en el año 1974 para favorecer proyectos con beneficios sociales o medioambientales y excluidos de la financiación tradicional. Posteriormente, en los años ochenta surgen en Italia numerosas Sociedades Mutuales

¹ Véase (www.asnbank.nl)

² Véase (www.gls.de). El GLS, fusionado en 2003 con el Ökoban, ha financiado durante el año 2008 aproximadamente unos 3.300 proyectos sociales, ecológicos o culturales.

Autogestionadas (MAG) vinculadas a los movimientos asociativos del Norte del país y que desembocan en la creación de la *Banca Popolare Etica*³ (1998), primer banco que se orienta hacia colectivos económicamente marginados. *Triodos Bank*⁴, una iniciativa de 1968 también de origen holandés, ha experimentado un notable crecimiento en diversos países europeos, incluyendo Bélgica, Reino Unido y más recientemente España. Por último, debe citarse *Co-operative Bank*, actualmente el más representativo en el Reino Unido, que desde 1992 incluye parámetros de banca ética en su actividad, que se remonta a una iniciativa cooperativa de seguros de 1867.

En España, los principales referentes históricos⁵ de las finanzas éticas se hallan en los montes de piedad y cajas de ahorro del siglo XVIII⁶ y las cooperativas de crédito y el crédito agrícola. El fomento por parte del Estado de las cooperativas de crédito implica un paso hacia la creación de un sistema financiero con base social y solidaria con un gran impacto en diversas zonas rurales. Las cooperativas, y más en concreto las cooperativas de crédito, han sido las impulsoras de las finanzas sociales en España (Gutiérrez, 2003) y las primeras están estrechamente vinculadas al desarrollo económico y social de Cataluña (Franch, 2006). Las primeras iniciativas de microfinanciación como tales surgen en la década de los años 1980 por parte de una asociación religiosa, ASCA (Acción Solidaria Contra el Paro), que proporciona apoyo financiero a los grupos sociales marginados por la desocupación y sin posibilidades de obtener avales. Las actuaciones de ASCA fueron únicas durante un cierto período de tiempo, hasta que en el año 1987 se constituye Coop57 que apoya a sus socios en el desarrollo de sus proyectos empresariales y FIDEM en el año 1997 que avala las iniciativas de emprendedoras sin recursos en una etapa decisiva de la incorporación de la mujer al mundo empresarial; sin olvidar otras muchas iniciativas surgidas a partir del 2000 (Gutiérrez, 2003; Estapé y Torreguitart, 2009).

En la actualidad, las finanzas éticas se pueden dividir en tres grandes grupos: instrumentos ligados a los mercados de valores; instrumentos crediticios y de ahorro ético; y las entidades e iniciativas asociacionistas que nacen y parten de una responsabilidad social y ética, siendo la figura más evolucionada y estable la de los bancos éticos. (Setem, 2006). En España se identifican estudios relativos a dos de las tres tipologías, pudiéndose citar análisis monográficos relativos a instrumentos vinculados al mercado de valores (CECU, 2004; Balaguer y Muñoz, 2004), estudios orientados al microcrédito, los instrumentos crediticios y de ahorro ético (Gutiérrez 2003, 2004 y 2005b; Estapé y Torreguitart 2008 y 2009) y otros centrados en la banca ética (Alsina, 2005).

³ Véase www.bancaetica.com

⁴ Tal y como se detalla en su web (www.triodos.es) "un economista (Adriaan Deking Dura), un profesor de derecho (Dr Dieter Brüll), un antiguo especialista en organización (Lex Bos) y un banquero (Rudolf Mees), crearon un grupo de estudio para analizar cómo el dinero podía ser manejado de forma consciente".

⁵ Tal y como expone López Yepes (1973, p. 11) citado en Gutiérrez (2003) podemos identificar como primeros esbozos de finanzas socialmente responsables en España La Constitución de unas Arcas de Limosnas, instituciones de préstamo y carácter benéfico, fundadas en 1431 por el Conde de Haro en sus territorios castellanos.

⁶ Véase www.ceca.es

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

En este artículo se analiza el proyecto de finanzas éticas y solidarias seguido por la cooperativa de crédito Coop57 desde su constitución hasta su actual expansión territorial. Nuestro objetivo es *identificar el modelo de gestión que ha guiado su trayectoria y que le ha permitido mostrar que la financiación social es una alternativa real a la banca tradicional. Se describe cómo la economía social de manos del cooperativismo puede ser una alternativa para afrontar la crisis económica y poder apoyar financieramente a proyectos con la doble exigencia de viabilidad económica y rendimiento social.*

Para mostrar las principales claves del éxito que han acompañado a los proyectos de financiación social de Coop57 presentamos una descriptiva de su metodología de trabajo centrándonos en su filosofía corporativa, en la gestión de sus servicios financieros y en su modelo de organización interna y estructuración territorial. De su análisis detallado nos proponemos identificar algunas de las claves que han marcado su expansión y posicionamiento de “credibilidad” en el mercado de las finanzas éticas y solidarias.

Para su estudio se ha trabajado con información secundaria y primaria. La información secundaria se ha obtenido en primer lugar de su página Web y de otras fuentes que aparecen referenciadas en el texto. Paralelamente, hemos mantenido contacto directo con diversos directivos y personal de la entidad. Las entrevistas personales, efectuadas con métodos cualitativos, nos han permitido ampliar nuestra información, complementada a su vez con entrevistas telefónicas o consultas vía *e-mail*.

La investigación se estructura en los siguientes apartados: en el apartado 3 presentamos la filosofía de trabajo que ha seguido Coop57: misión, objetivos y principios que rigen su funcionamiento. En el apartado 4 detallamos el funcionamiento de la entidad: captación de recursos y servicios financieros ofertados. A continuación, en el apartado 5, analizamos los principales resultados obtenidos a lo largo de su trayectoria; y, finalmente, concluimos con una valoración de los principales factores de éxito que han permitido a Coop57 ser una alternativa real de financiación para sus entidades socias.

3. DESCRIPCIÓN DE LA ENTIDAD

3.1. Principios y cultura organizativa

Los orígenes de Coop57 se remontan al año 1987, con el compromiso de 57 trabajadores de una empresa del sector editorial (*Editorial Bruguera*) de poner parte de los fondos compensatorios recibidos por su despido (un total de 178.180 euros) al servicio de proyectos cooperativos y de interés social.

Sus antecedentes se sitúan en el contexto de una recesión industrial, durante la cual un buen número de empresas en quiebra fueron “reconvertidas” en cooperativas de trabajadores en un intento por salvar sus puestos de trabajo. Muchas de las cooperativas formadas en dichos años se consideraban “inestables” y en consecuencia les resultaba muy difícil obtener financiación de la banca tradicional. Así, el establecimiento de una institución “propia” donde obtener crédito pasó a ser una respuesta a las presiones económicas del momento. Los promotores de la entidad optaron por la forma de cooperativa, en la que sus socios pudieran decidir de forma colectiva el uso de los fondos. Así, los aspectos sociales (sindicatos y movimientos obreros) son parte intrínseca de la fundación de Coop57, en línea con los conceptos desarrollados por el movimiento de las finanzas éticas en Francia (Christensen, 2004).

A partir del año 1995 Coop57 empieza a ser una entidad más activa, que se autodefine como “una cooperativa de servicios que destina sus recursos propios a **dar préstamos a proyectos de economía social** que promuevan la ocupación, fomenten el cooperativismo, el asociacionismo y la solidaridad en general, y promuevan la sostenibilidad sobre la base de principios éticos y solidarios”⁷. Además, a partir de 2004, la cooperativa ha crecido en un estilo no convencional para convertirse en una institución multi-territorial, con socios en cinco autonomías españolas: Cataluña, Aragón, Madrid, Andalucía y Galicia. Estas regiones reúnen el 56% de la población española .

Una de las características distintivas de Coop57 es que su actividad se regula por los principios de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional. Coop57 también suscribe e impulsa la práctica de finanzas éticas y solidarias, “basada en los principios de coherencia, implicación, compatibilidad, participación, solidaridad, cooperación, transparencia, reflexión e innovación”⁸. Principios que son cuasi coincidentes con los de la Banca Popolare Etica⁹, con la que colaboran de forma activa a través del Proyecto FIARE.

⁷ Véase www.Coop57.coop apartado “¿Qué somos?”.

⁸ Véase los artículos 2.1 y 2.2 de sus estatutos, así como www.Coop57.coop apartado “Principios”, donde se detallan y definen en su mayoría.

⁹ Véase www.bancaetica.com

Desde el punto de vista jurídico, la cooperativa está regulada por la Ley de Cooperativas de Cataluña, aunque sus estatutos prevén también la prestación de servicios a miembros domiciliados o que presten sus servicios fuera del ámbito de esta Comunidad Autónoma. De acuerdo con dicha ley¹⁰, las cooperativas pueden tener dos tipos de socios: miembros de pleno derecho y colaboradores. Ambos están presentes en Coop57.

Las *entidades de economía social* que pueden ser socias de Coop57 son cooperativas, asociaciones, fundaciones y otras entidades –incluyendo trabajadores y trabajadoras autónomos– que (art. 6.1) “realicen una actividad económica dentro del marco de la economía social y solidaria, que compartan los principios de actuación de COOP 57 y que realicen su actividad de conformidad con estos principios, relacionados en el artículo 2 de sus Estatutos”. Estas entidades socias lo son de pleno derecho de la cooperativa, con voz y voto en las asambleas de la entidad. Para adquirir la condición de socio deben desembolsar un capital mínimo obligatorio de 901,51 euros. Estas aportaciones obligatorias participan de los resultados pero no gozan de ninguna retribución por la vía de los intereses. Además, los socios pueden hacer tantas aportaciones voluntarias como deseen por plazos de uno o tres años. Acreditadas mediante títulos nominativos, las aportaciones voluntarias se remuneran según el interés anual establecido por la Asamblea de la entidad, pero no participan de los resultados de Coop57.

Las *personas físicas* miembros de Coop57 tienen la figura de socio o socia colaborador. Se trata de personas físicas que deseen colaborar “en la consecución del objeto social de la cooperativa” (art. 7.1). Para poder ser socio colaborador debe desembolsarse un capital mínimo obligatorio de 300,51 euros, aunque también es posible efectuar aportaciones adicionales por plazos de uno o tres años, como en el caso de los socios de pleno derecho. Como miembros de Coop57 participan en la asamblea con voz y voto proporcional, aunque está sometido al límite establecido por la Ley de Cooperativas de Cataluña y no puede superar el 25% de la totalidad de los votos sociales.

3.2 Modelo Organizativo

El modelo de organización seguido por Coop57 no difiere esencialmente de otras cooperativas, aunque a la *Asamblea General* y al *Consejo Rector* perceptivos por ley se le ha añadido una estructura confederal para dar cabida a la expansión efectuada por la cooperativa a partir de 2004. La organización territorial se basa en secciones territoriales, gestionadas a través de una *Asamblea* y un *Consejo de Sección*¹¹. Entre otros, cada sección dispone de presupuesto, planes de trabajo y controles presupuestarios propios; debiendo asimismo nombrar sendas *Comisión Social* y *Comisión Técnica*, encargadas

¹⁰ Véase Ley de Cooperativas de Cataluña (Ley 18/2002, de 5 de julio) y el apartado “Entidades” en la web de Coop57.

¹¹ Véase www.Coop57.coop apartado “Funciones de los órganos de Coop57”

de evaluar los servicios a prestar a los socios de la sección correspondiente, desde la perspectiva ética y social la primera y desde la perspectiva técnico-económica la segunda.

Actualmente Coop57 está constituida por 5 secciones territoriales: Coop57-Cataluña, impulsora del proyecto, con 231 entidades y 657 socios colaboradores; Coop57-Aragón, en funcionamiento desde el año 2005 (38 entidades, 230 socios colaboradores); Coop57-Madrid operativo desde 2006 (40 entidades, 143 socios colaboradores); Coop57-Andalucía, operativa desde 2008 (23 entidades, 83 socios colaboradores); y Coop57-Galiza (19 entidades, 66 socios colaboradores) en funcionamiento desde el año 2009¹².

4. FUNCIONAMIENTO COMO COOPERATIVA FINANCIERA

Coop57 es una cooperativa de servicios financieros parabancaria. Desarrolla una actividad financiera no bancaria que le permite operar con flexibilidad en los servicios financieros que presta a sus socios. Sin embargo, este modelo no le permite ofrecer determinados servicios bancarios más amplios (préstamos personales, cuentas corrientes, tarjetas de crédito, etc.). Coop57 desarrolla su actividad en el contexto de las finanzas éticas, proponiendo la articulación de un sistema financiero alternativo que pueda dar respuesta a las necesidades financieras de las entidades de economía social y solidaria y las entidades asociativas.

Para contextualizar el papel de Coop57 como cooperativa financiera, y si nos centramos en las finanzas éticas, cuatro entidades se distribuyen el 98% del total de las finanzas éticas en España. Coop57, con el 1,50% del total, es la tercera entidad en volumen de recursos gestionados¹³. Debe citarse también un estudio reciente¹⁴ de las relaciones económico-financieras de las entidades del Tercer Sector con la banca en Cataluña, según el cual el 22% de las entidades utilizan bancos para sus gestiones financieras, el 72% se dirigen a cajas de ahorro, y el 6% apuestan por una entidad de banca ética. Y, en su conjunto, Coop57 es la séptima entidad más utilizada en Catalunya por este tipo de entidades, la primera del ámbito de las finanzas éticas.

4.1. Recursos financieros

En consonancia con su modelo organizativo, cada una de las secciones territoriales de Coop57 capta y gestiona sus recursos propios. Y, atendiendo a su modelo participativo, dichos recursos financieros proceden de dos fuentes principales:

¹² Información a 31 de diciembre de 2010, según recoge el documento "Eix 2.4., Dades bàsiques de Coop57 per seccions", www.coop57.coop/trobada/programa.html.

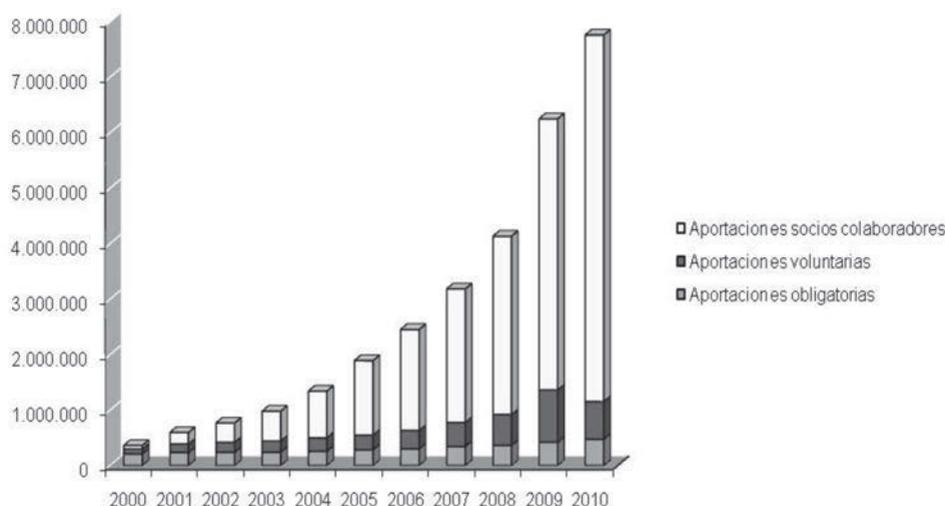
¹³ El dato corresponde al año 2008, proporcionado por el Observatorio de las Finanzas Éticas que mantiene la entidad FETS (www.fets.org). En versiones sucesivas del barómetro, aunque se citan explícitamente Triodos Bank, FIARE y Coop 57 como los tres principales actores del sector, sus respectivas participaciones no están cuantificadas.

¹⁴ Véase el dossier "Entitats financeres i tercer sector", de enero 2011, publicado por la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social a Catalunya (www.tercersector.cat).

- Las aportaciones efectuadas por parte de las entidades socias, ya sean voluntarias u obligatorias.
- Y las aportaciones de los socios y socias colaboradores.

Las aportaciones voluntarias de capital se remuneraran según el tipo de interés que decide anualmente la Asamblea General y no participan de los resultados de la entidad. Dichas aportaciones pueden ser por un período de uno o tres años, siendo renovables por periodos iguales si no se manifiesta lo contrario, ver Figura 1.

Figura 1. Tendencia histórica de los recursos financieros

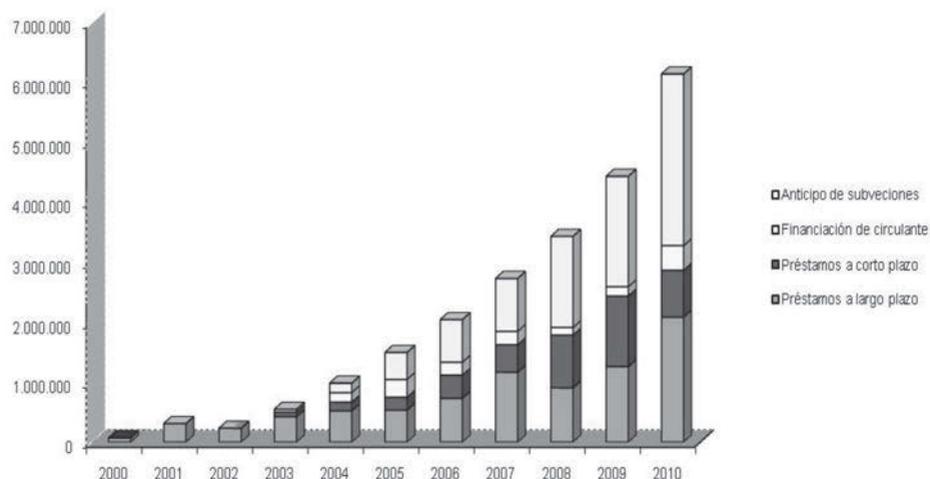


Fuente: Boletines de Coop57

4.2. Servicios financieros

Los recursos propios de la entidad, tal y como se contempla en sus estatutos y la Ley vigente, únicamente pueden dedicarse a ofertar servicios financieros a las entidades de economía social que son sus socias de pleno derecho. Coop57 ofrece cinco tipos de servicios financieros complementarios, cuatro de ellos de forma regular desde el año 2000: (1 y 2) *préstamos a corto y largo plazo* para financiar proyectos y/o inversiones en inmovilizado; (3) *Productos de financiación de circulante* orientados a facilitar operaciones a corto plazo; y (4) *Anticipo de subvenciones de la administración pública*, que permiten a las entidades socias recibir de forma anticipada hasta el 90% del importe de una subvención concedida (o contrato firmando) por la administración pública. El volumen respectivo de estos tres tipos de operaciones en los últimos años puede verse en la Figura 2.

Figura 2. Evolución del volumen anual de los servicios financieros de Coop57



Fuente: Boletines de Coop57

A partir de 2006, y favoreciendo una estructura *en red* de sus socios, Coop57 ofrece también la canalización de *créditos de inter cooperación*, en los que la cooperativa actúa únicamente como intermediaria, aunque fija las condiciones generales de los mismos. El objetivo principal es el de financiar operaciones de compra/venta de servicios y/ productos entre sus entidades socias. En la tabla 3 se detallan las condiciones en que se ofertan tanto este como el resto de servicios financieros que ofrece la entidad.

Tabla 3. Condiciones de los Servicios Financieros del Coop57

	Principal	Plazo (años)	Comisiones	Tipo de interés
Préstamos a largo plazo	180.000 €	7	0%	X + 4,35%
Préstamos a corto plazo	29.000 €	1	0%	X + 4,85%
Financiación de circulante	24.000 €	1,5	0%	X + 4,35%
Anticipo de subvenciones	135.000 €	1	0%	X + 4,35%
Créditos de inter- cooperación	60.000 €	5	0%	X + 3,33%
X: remuneración de las aportaciones a 3 años, fijada anualmente por Asamblea				

Fuente: Elaboración propia con la información consultada

De acuerdo con los datos facilitados por Coop57, los proyectos que reciben financiación pueden clasificarse fundamentalmente en dos grupos:

- Proyectos que no pueden obtener financiación en las entidades financieras convencionales, ya sea porque son actividades en fase de inicio y sin capacidad suficiente de aval o por haber tenido históricamente problemas para su acceso.
- Y proyectos que, si bien pueden acceder al sistema financiero tradicional, prefieren escoger una alternativa como Coop57 por el propio significado de la entidad, en la que se desea compatibilizar el rendimiento financiero y el rendimiento social.

El mecanismo de solicitud incluye la presentación del proyecto detallado que se desea desarrollar, con su presupuesto correspondiente. Además, debe facilitarse información sobre la situación financiera de la entidad (estados contables, nivel de endeudamiento, pago de impuestos, etc. de meses o ejercicios anteriores).

La evaluación de las solicitudes recae en las Comisiones Técnica y Social de la sección territorial correspondiente, que informan sobre el interés social del proyecto y se encargan de analizarlo desde el punto de vista económico-financiero. El Consejo Rector, considerando la propuesta presentada por la Comisión Técnica/Social, es el encargado de tomar la decisión final sobre la concesión del préstamo. En el caso de resolución favorable, la garantía de todo préstamo es mancomunada, queda dividida proporcionalmente entre todos los fiadores¹⁵.

5. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE COOP57 (2000-2009)

5.1. Crecimiento de la entidad y sus recursos financieros

Uno de los principales logros de Coop57 es el progresivo incremento anual del total de los recursos económicos, tal como se refleja en la Figura 1 (apartado 3). Dicho crecimiento ha ido acompañado, en los últimos años, de cambios en los miembros corporativos de Coop57 así como en su ámbito geográfico de actuación. Dada esta doble componente nos proponemos la desagregación de los datos para obtener una descripción más precisa de su evolución temporal.

El análisis de la evolución de los miembros de Coop57, teniendo en cuenta las diferencias entre los miembros de acuerdo tanto con el tipo de socio como con su origen

¹⁵ Esta metodología puede compararse con la de otras entidades Microfinancieras, entre las cuales podemos citar el *Grameen Bank*. De acuerdo con la información proporcionada en su web (http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=175.) se dice que “no se establece ninguna forma de responsabilidad financiera compartida, es decir, los miembros de un grupo no son responsables del pago de créditos otorgados a otros [miembros del grupo]”.

geográfico, se ha efectuado mediante el análisis regresivo. En la Tabla 4 se resumen los valores relevantes de las diversas regresiones efectuadas.

Estudiando en primer lugar la evolución de los miembros corporativos de Coop57 entre 2000 y 2009. La regresión lineal realizada muestra una tendencia bastante regular en su aumento, con una pendiente de 24,41, es decir, un promedio de 24 nuevos miembros cada año. Además, la regresión presenta un buen ajuste, ya que explica más que el 91% del total de casos considerados. Así, pues, se observa que los miembros de pleno derecho, ya sean cooperativas u organizaciones sociales, presentan un patrón de comportamiento similar y consistente a lo largo de los años. Por otra parte, y desagregando los datos anteriores, la regresión lineal que analiza la tendencia de las organizaciones sociales socias de Coop57 muestra una pendiente más pronunciada que la asociada con el número de cooperativas. De hecho, las organizaciones sociales superan ligeramente en número absoluto a las cooperativas en los dos últimos años analizados, aunque la gran mayoría de los miembros fundacionales de Coop57 fuesen cooperativas.

Tabla 4. Análisis de la evolución de los miembros de Coop57

	Modelo	Coefficiente de regresión	Coefficiente de determinación (r ²)
Total entidades	lineal	24,4182	0,9135
Cooperativas	lineal	11,9152	0,9477
Otras entidades sociales	lineal	14,5515	0,8616
Socios colaboradores	lineal	103,7500	0,9269

Fuente: Elaboración propia

La expansión geográfica de Coop57 explica en parte el aumento anual de sus miembros corporativos. Pero, tal y como muestran los cálculos de la Tabla 5, dicho aumento va en paralelo con un incremento anual considerable de los socios de la sección territorial catalana, origen de la entidad. A partir de 2006, cada año ha sido testigo de la incorporación de una nueva rama territorial de Coop57, contribuyendo cada uno con un grupo de nuevos miembros corporativos. Sin embargo, en tres de estos cuatro años, la mayoría de los nuevos miembros adheridos a Coop57 tenían su sede central en Cataluña.

Tabla 5. Nuevos miembros de Coop57: distribución geográfica

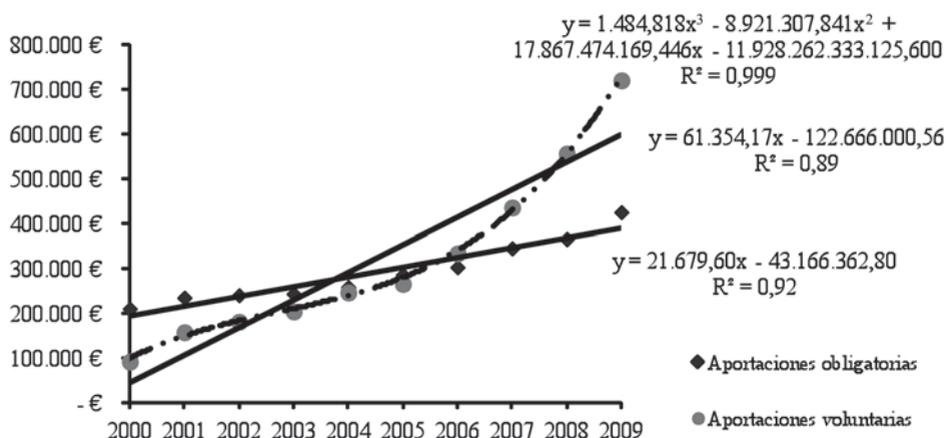
	2006	2007	2008	2009
Catalunya	52,4%	37,2%	71,8%	48,3%
Aragón	47,6%	--	7,7%	13,8%
Madrid		62,8%	--	--
Andalucía			20,5%	--
Galicia				27,6%

Fuente: Elaboración propia

Como consecuencia del incremento progresivo en miembros de pleno derecho, el patrimonio de Coop57 también ha experimentado un aumento constante. Lógicamente, dicho incremento puede ser también explicado por una regresión lineal, en este caso con un coeficiente de regresión de 21,679.60€ y $r^2 = 0,9203$.

La evolución temporal de las aportaciones voluntarias de los socios de pleno derecho muestra igualmente una tendencia creciente. Se podría resumir rápidamente por un aumento lineal anual de 61,354.17€, una cantidad que explica poco más del 89% de los periodos analizados. Sin embargo, un análisis más detallado pone de manifiesto un aumento no lineal, con una inflexión hacia la aceleración en el aumento de los recursos totales de Coop57 por este concepto alrededor de 2003 (véase la Figura 6).

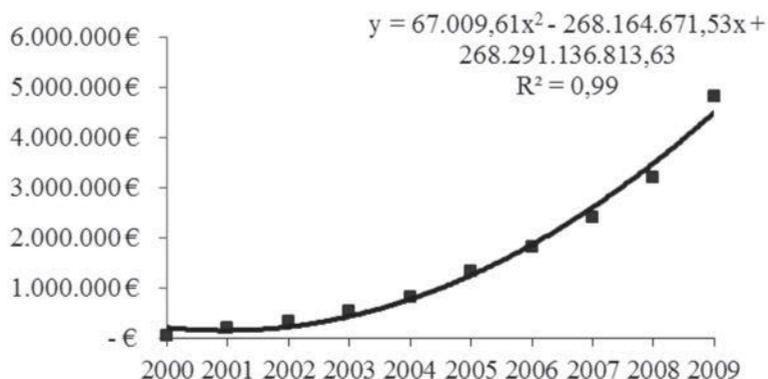
Figura 6: Evolución de las aportaciones de los socios de coop57



Fuente: Elaboración propia

Los cambios producidos en relación con los socios colaboradores de la entidad merecen también un análisis más detallado. Tal como se recoge en la Tabla 4, una regresión lineal realizada sobre el número total de individuos que adheridos anualmente a Coop57 muestra un incremento anual de más de 103 socios colaboradores. El patrón es muy estable, ya que la bondad de ajuste llega a más del 92%. La adhesión de nuevos socios, evidentemente, se traduce en el incremento de los recursos anuales de Coop57. Como es de esperar, los recursos totales anuales de los socios individuales muestran también un incremento anual. Una regresión lineal calculada sobre estos da un coeficiente de regresión de 476,839.16 ($r^2 = 0.8757$), es decir, un aumento anual alrededor de € 500,000 en este tipo de recursos. Sin embargo, su aumento se explica mejor por una regresión no lineal, tal y como se muestra en la figura 7, una regresión con una función polinómica de grado dos se ajusta casi perfectamente a los datos anuales presentados por Coop57, explicando el aumento más que significativo de los últimos años.

Figura 7. Evolución de los depósitos de Coop57 procedentes de las aportaciones de sus socios colaboradores



Fuente: Elaboración propia

En los últimos cinco años, si se compara la tendencia de los recursos de los socios colaboradores y las aportaciones efectuadas por parte de las entidades socias de Coop57 se observa que los fondos realizados por los miembros colaboradores quintuplican las aportaciones realizados por miembros de pleno derecho. Asimismo, la tendencia creciente de las aportaciones por parte de las entidades socias se puede explicar mediante una función polinómica de tercer grado, mientras que el ritmo de aumento los recursos de los socios colaboradores quedan explicados mediante una función polinómica de segundo grado. El gradiente relativamente más alto mostrado por las aportaciones de los miembros corporativos en la segunda mitad de la década analizada puede ser interpretado como un indicativo de la renovada confianza que la entidad tiene por parte de las entidades socias que confían plenamente en su modelo de funcionamiento.

5.2. Análisis de los servicios financieros

Los servicios financieros proporcionados por Coop57 han aumentado a un ritmo similar al crecimiento experimentado por parte de la entidad en el número total de sus miembros. El coeficiente de correlación de Pearson, que mide la correlación lineal de las dos variables, es de 0,9971. Se puede considerar que el valor nos aporta información sobre la buena tendencia de los servicios financieros de Coop57 aunque el número de observaciones sea limitado.

El aumento de los fondos destinados por parte de la cooperativa a sus diferentes líneas de crédito se explica principalmente por dos razones: (a) la incorporación de nuevos miembros con proyectos viables, un factor que también está vinculado a la expansión de la economía social en España estos últimos años, y (b) la restricción del acceso al crédito en el sector bancario experimentado por las organizaciones del Tercer Sector, una situación que ha animado a las entidades de economía social a unirse con el fin de Coop57 para tener acceso a sus préstamos.

De hecho, el programa de captación de recursos de Coop57 ha permitido un aumento constante en el total de fondos destinados por la institución a su línea de crédito. La entidad ha optado por mantener un coeficiente de liquidez, ver tabla 8, relativamente alto para poder garantizar la devolución de las aportaciones y afrontar posibles eventualidades. Aproximadamente un 15% de los recursos no se destinan a préstamos y son depositados en productos de ahorro a corto plazo.

Tabla 8. Recursos Financieros versus Servicios Financieros (en millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos Financieros	0,36	0,60	0,77	0,98	1,34	1,89	2,45	3,18	4,13	5,98	7,29
Servicios Financieros	0,07	0,31	0,23	0,55	0,98	1,50	2,05	2,73	3,43	4,43	6,14
Coef. de liquidez	81,0%	48,0%	69,8%	44,1%	26,6%	20,8%	16,6%	14,1%	17,1%	25,9%	15,8%

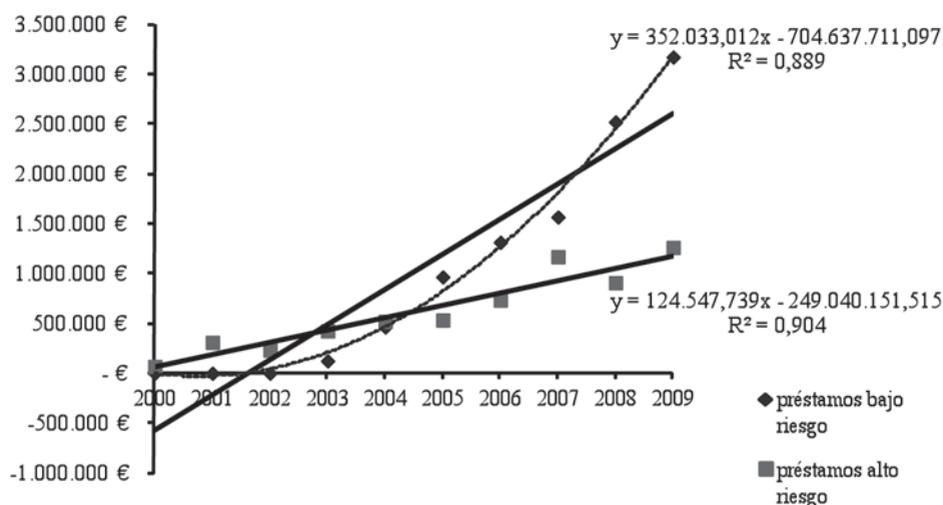
Fuente: Elaboración propia

Un primer análisis del riesgo asumido por la cooperativa en el desempeño de sus servicios financieros nos lo proporciona el estudio de los diferentes tipos de préstamos ofrecidos por Coop57. El *anticipo de subvenciones* presenta un nivel de riesgo más bajo, ya que se concede a los socios de la entidad una vez han recibido el comunicado de aprobación de la propuesta de financiación de la institución gubernamental correspondiente; se anticipa el importe hasta la fecha de su pago por parte de la administración. Las *operaciones a corto plazo* (productos de financiación de capital o préstamos a corto plazo) deben clasificarse también como operaciones de bajo riesgo, ya que las operaciones

bancarias de actualización y otros contratos similares pueden ser considerados como garantía material de los préstamos. Sin embargo, los *préstamos a largo plazo* deben ser considerados como operaciones con un nivel de riesgo superior.

A partir de esta clasificación, la Figura 9 muestra la evolución seguida por los dos diferentes tipos de préstamos, agrupados por nivel de riesgo. En el año 2005, solo dos años después de que empezaron a ser ofrecidos, el total de fondos otorgados en préstamos de bajo riesgo supera los préstamos a largo plazo. Esta tendencia creciente se ha intensificado en los últimos años. Se constata que la tasa media de crecimiento interanual de los préstamos a largo plazo ha sido de aproximadamente de 125.000 €, mientras que para el conjunto de los préstamos de bajo riesgo, la tasa de crecimiento ha sido algo superior a 350.000 €, casi tres veces más.

Figura 9. Evolución de los servicios financieros ofertados por Coop57



Fuente: Elaboración propia

En relación a los proyectos que han recibido financiación¹⁶, destaca que la casi totalidad han sido inversiones de ampliación y/o mejora, dedicándose escasos recursos sobre el total a la promoción de nuevas iniciativas empresariales (menos del 10% del total). Otra característica es que se orientan preferentemente al sector servicios, que aglutina aproximadamente el 65% del total de los proyectos financiados. Dentro del sector servicios predominan las iniciativas destinadas a ofertar servicios personales (el 21% del total) y servicios a grupos marginales (19% del total). El peso del sector industrial

¹⁶ Se ha trabajado con una muestra de 88 préstamos, sobre un total de 255, obtenida entre los años 2002 y 2007 de Coop57 Cataluña. Esta muestra nos permite ofrecer información con un nivel de fiabilidad del 95% y un nivel de confianza del 90%

es del 25% con una dispersión alta de actividades siendo significativo el grupo de socios que desarrollan su actividad en el sector textil (6%) y en las artes gráficas (5%).

Los datos facilitados por la entidad presentan una tasa de morosidad nula. No se ha producido ningún caso de incumplimiento total de las obligaciones financieras por parte de las entidades beneficiarias. En el transcurso de estos años de funcionamiento, algunas entidades han pasado por dificultades y han tenido problemas para afrontar el pago de sus préstamos; estas situaciones se han resuelto renegociando o aplazando el pago.

6. CONCLUSIONES

Coop57 es una cooperativa que destina sus recursos financieros a financiar proyectos de las organizaciones de economía social. Es una entidad que invierte en proyectos con alto contenido social, y cuyo análisis de viabilidad utiliza tanto parámetros financieros como de desempeño social. Los criterios de decisión de Coop57 se basan también en indicadores de riesgo, pero los beneficios no se maximizan a expensas del desempeño social. Dos terceras partes de los recursos se han dedicado a financiar proyectos del sector servicios, predominan las iniciativas destinadas a ofertar servicios sociales y servicios a grupos marginales. Su tasa de morosidad es nula.

Como proveedor de servicios financieros, Coop57 se centra en la gestión independiente de sus activos financieros. Su estructura organizativa y su modelo de expansión territorial han contribuido eficazmente a su crecimiento. Su modelo de organización ha permitido la transformación de una cooperativa catalana en una institución multi-territorial en la que los comités regionales tienen plena autonomía en la toma de decisiones.

De estudio efectuado de la trayectoria en los últimos diez años se desprende un cambio de tendencia en el uso que sus socios dan a dicha financiación. En primer lugar, debe destacarse que las operaciones a largo plazo han tenido una tasa de crecimiento de menos de la mitad que las operaciones a corto. A su vez, en los últimos tres años, Coop57 ha dedicado menos del 10% del total de sus recursos a la financiación de proyectos de nueva creación, mientras que más de la mitad de los fondos se otorgan a operaciones a corto plazo y al anticipo de subvenciones. Puesto que Coop57 no ha variado sustancialmente sus criterios de concesión de préstamos en el período estudiado, puede presumirse que el cambio se debe a la variación de las necesidades de financiación de sus socios, que mayoritariamente son entidades ya constituidas que invierten en proyectos de consolidación y/o mejora de sus actividades.

Su programa de ahorro ha sido particularmente exitoso en este sentido, atrayendo a un creciente número de personas que buscan no solo la remuneración de sus depósitos, sino que también valoran el hecho de que sus ahorros pueden ayudar en la construcción

de una economía más humana e incluyente. En los últimos años, las aportaciones realizadas por parte de los socios colaboradores quintuplican a las de los miembros de pleno derecho. Este dato, más significativo aún en el actual contexto económico, refleja la existencia de grupos sociales que abogan por otro sistema bancario, y que han visto en Coop57 una buena alternativa.

En esta fase de expansión se constata pues un cambio de tendencia a dos niveles. Por una parte en el tipo de entidades socias de Coop57, ya que las entidades sociales superan ligeramente las cooperativas. Por otra parte ha cambiado la procedencia de los recursos, pasando a un escenario en el que las aportaciones de los socios colaboradores superan con mucho a las de las entidades socias. Creemos que el componente mayoritario del vector de cambio es en ambos casos el mismo: la creciente sensibilidad social por la banca ética y la buena valoración de Coop57 en este ámbito. Dicha sensibilidad ha atraído a un número creciente de personas individuales a confiar parte de sus ahorros a Coop57, pero también a entidades sociales bien consolidadas, que prefieren trabajar con una entidad sensible a su filosofía de trabajo, aunque puedan acceder al sistema financiero tradicional.

En este contexto de cambio, Coop57 mantiene su objetivo de contribuir a la articulación de un sistema financiero alternativo, sin renunciar a crecer como cooperativa de servicios financieros gestionada por las entidades de economía social de cada territorio. Se presenta como una entidad impulsora de las finanzas éticas, que cree en su propio modelo de entidad parabancaria, y que desde su perspectiva de cooperativa quiere colaborar en la promoción de la banca ética a nivel estatal. En consecuencia debe valorarse como una entidad innovadora y flexible a las necesidades de las entidades de la economía social y solidaria, que cree en su propio modelo y que, por lo menos a corto plazo, no es previsible que tenga cambios significativos. Además, su propia convicción en el proyecto y el dinamismo tanto de la entidad en sí misma como el de sus miembros, socios, asociados y trabajadores, han facilitado su crecimiento y su papel activo en la expansión de las finanzas éticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSINA, ORIOL (2005): La banca ética: molt més que diners, Icaria Editorial
- BALAGUER FRANCH, M.R. y MUÑOZ TORRES, M.J. (2003): “Análisis de los fondos de inversión éticos y solidarios españoles: Evaluación de la performance social y financiera”. Comunicación.
- BUENO CAMPOS, EDUARDO (1993): Curso básico de Economía de la Empresa. Un enfoque de organización. Ed. Pirámide, Madrid pp.31-37
- Coop57 (2001-2009): “Butlletí Informatiu” Coop57. Consulta de los Boletines publicados en la www.Coop57.coop, del nº 1 de julio de 2001 al nº 15 de febrero de 2009.
- CHRISTENSEN, MATT, 2004: Conferencia “Inversión Socialmente Responsable (ISR). De los Valores a la Acción” VII Congreso Nacional de Medioambiente, 23 de noviembre de 2004.
- ECONOMISTAS SIN FRONTERAS (2004): Finanzas éticas: Un análisis de la situación española. Setem, diciembre de 2004.
- ESTAPÉ, GLÒRIA. y TORREGUITART, CONSOL (2008): “An analysis of the public initiatives to support self-employment business activities of the less favoured: Is there a public policy to support the micro-credit sector in developed countries? The case of Catalonia and Spain”. Papel presentado en European Network on Industrial Policy International Conference, San Sebastián, Spain
- ESTAPÉ, GLÒRIA y TORREGUITART, CONSOL (2009): “L’esperit emprenedor i el microcrèdit: deu anys de microcrèdit a Catalunya (1998-2007)”, Revista Económica de Cataluña, nº 52, pp. 9-21.
- FRANCH, MIREIA (2006): El cooperativismo de Trabajo Asociado se consolida en Cataluña. Koop, 29 (consultado en www.cooperativestrebball.coop)
- GÓMEZ, MARINA (2007): “Triodos Bank introduce en España el nuevo dinero con compromiso”. Revista Emprendedores, nº91, pp.34 (www.emprendedores.es)
- GRAMEEN BANK (2008). *Grameen Bank Monthly Update*. Issue No. 345, September 2008. Se puede consultar en www.grameen-info.org (acceso 15 de octubre 2008).
- GRAMEEN BANK (2009), “2800-12 Issue 3480SD” consultado en www.grameen-info.org/ (acceso 4 de Febrero 2009).
- GUTIÉRREZ NIETO, BEGOÑA (2004): “Hacia una clasificación de los productos de financiación social en España. Consolidación del microcrédito y primeros pasos hacia la creación de un banco ético”, Boletín de Estudios Económicos, LXI (182): pp. 323-342
- GUTIÉRREZ NIETO, BEGOÑA (2005a): La financiación socialmente responsable: el microcrédito en España, Editorial Thomson-Civitas, Madrid
- GUTIÉRREZ NIETO, BEGOÑA (2005b): “Antecedentes del microcrédito. Lecciones del pasado para las experiencias actuales, CIRIEC-España”, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 51, pp. 25-50

- GUTIERREZ NIETO, BEGOÑA (2003): El microcrédito. Análisis del caso español. UNED.
- HOLLIS, AIDAN y SWEETMAN, ARTHUR (1998). "Microcredit: What Can we Learn from the Past?" *World Development*, nº 26 (10), pp. 1875-1891.
- MORDUCH, JONATHAN (1999a). "The Microfinance Promise". *Journal of Economic Literature*, nº 37, pp. 1569-1614.
- MORDUCH, JONATHAN (1999b). "The role of subsidies in microfinance: evidence from the Grameen Bank". *Journal of Development Economics*, nº 60, pp. 229-248.
- SETEM, 2006: Las finanzas éticas en Europa. Comuniland, S.L.
- OTRA ECONOMÍA, (2008): Una visión diferente de la responsabilidad empresarial. Banca ética en Europa. Domingo 18 de mayo de 2008. (www.otraeconomia.blogspot.com, consultado el 28 de marzo de 2009)
- WOOLCOCK, MICHAEL J.V. (1999). "Learning from Failures in Microfinance: What Unsuccessful Cases Tell Us About How Group-Based Programs Work". *American Journal of Economics and Sociology*, nº 58 (1), pp. 17-42.

Yolanda Pastor
yolanda.pastor@urjc.es
Estefanía Alcaraz
esteffalc@hotmail.com
Ester Montenegro
esterm83@hotmail.com

EL ENTORNO COMUNITARIO DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS EN SITUACIÓN DE POBREZA EN CUZCO (PERÚ):
UNA VALORACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA
A QUANTITATIVE AND QUALITATIVE ASSESSMENT
OF THE COMMUNITY SETTING OF CUSCO'S
POVERTY-STRICKEN CHILDREN

Yolanda Pastor Ruiz, doctora en Psicología por la Universitat de València. Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local por la Universidad Complutense. Actualmente es profesora titular de psicología social en el Departamento de Psicología de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Su principal línea de investigación ha sido el estudio de los aspectos psicosociales que influyen en la adolescencia, tema sobre el que ha publicado numerosos artículos y capítulos de libro. En los últimos años, sus intereses de investigación se centran en el desarrollo de las metodologías participativas dirigidas a fomentar la inclusión social. Participa en un proyecto del programa de cooperación interuniversitaria e investigación científica de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo con objeto de diseñar y planificar una unidad de salud ocupacional en Uruguay.

Ester Montenegro Bernabeu, licenciada en Psicología por la Universidad Miguel Hernández de Elche (2001-2006). Especialista en cooperación por la Universidad de Alicante en 2008-2009. Experiencias en cooperación internacional en el centro Hogar de las Estrellas (Cuzco- Peru) en los programas de cuidado infantil, y en la ONG Almería Solidaria (Katañiray – Cuzco- Perú) en los programas de refuerzo escolar y asistencia psicológica. Actualmente preside la asociación ASINAAY, dedicada a la cooperación al desarrollo en Perú.

Estefanía Alcaraz Pérez, licenciada en Psicología por la Universidad Miguel Hernández de Elche (2001-2006). Máster en Psicología Infanto-Juvenil: Aspectos Clínicos, Evolutivos y Educativos, organizado por la Asociación Española de Psicología Conductual en Granada, en 2008. Experiencia en cooperación internacional en el centro Hogar de menores Amantanhí en Cuzco (Perú). Prácticas de psicología en el Hospital pediátrico de Maracaibo (Venezuela). Prácticas en el Hogar Provincial de Alicante y en el Centro Infanta Leonor, Centro de día y residencia para personas con autismo en Alicante. Actualmente educadora social en el Centro Reeducativo Els Reiets.

RESUMEN

El presente trabajo se propone como objetivo describir el entorno comunitario en el que transcurre el desarrollo de los menores con bajos recursos en el departamento de Cuzco (Perú). Para ello, se realiza una valoración tanto cuantitativa, a partir de la recopilación de datos secundarios de diversas fuentes, como cualitativa, utilizando para ello la observación participante y las entrevistas a informantes clave. Los resultados muestran la distribución desigual de la pobreza que afecta en mayor medida a los menores, al género femenino y a las zonas rurales, y ponen de manifiesto algunas dinámicas sociales que favorecen la reproducción social de la pobreza. De las conclusiones de este trabajo se desprenden algunas medidas y recomendaciones para la intervención psicosocial.

ABSTRACT

This study aims to describe the community setting in which underprivileged children grow up in the region of Cusco (Peru). In order to do so, a quantitative-qualitative assessment was carried out whereby secondary data from various sources were collected and participant observation and interviews with key informants were performed. The results show the unequal distribution of poverty, affecting mainly children, women and rural areas and highlight some of the social dynamics that promote the social reproduction of poverty. The conclusions reached in this study provide some possible measures and recommendations for psychosocial intervention.

PALABRAS CLAVE

infancia, pobreza, género, exclusión social

KEYWORDS

childhood, poverty, gender, social exclusion

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. MÉTODO

3. RESULTADOS

4. DISCUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos para la mejora de las condiciones en las que transcurre el desarrollo de la infancia en Latinoamérica a partir de la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1989, muchos niños y niñas del Perú atraviesan esta etapa de la mano de la pobreza y de la exclusión social. Estos compañeros de viaje no sólo pueden interferir en el desarrollo saludable, sino que además condicionan el proceso de socialización afectando a todas las estructuras que componen el ambiente ecológico descrito por Bronfenbrenner (1987).

Así nos encontramos que en su entorno inmediato (en el microsistema), muchos niños y adolescentes carecen de las oportunidades vitales básicas para un desarrollo saludable. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del Perú en el año 2006 publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2008), el 43,5% de los menores entre 3 y 5 años que vivían en zonas urbanas se encontraban en situación de pobreza y el 9,3% padecía pobreza extrema. Estas tasas eran más altas en zonas rurales donde el 80,5% vivía en una situación de pobreza y el 51% de pobreza extrema. A medida que aumentaba la edad se reducían ligeramente las tasas de pobreza. Los datos ponen de manifiesto que entre los 12 y 16 años el 39,9% y el 6,6% de los niños en zonas urbanas sufrían una situación de pobreza y pobreza extrema respectivamente, mientras que en zonas rurales las tasas ascendían al 73,1% y el 37,7% respectivamente.

La pobreza en la infancia constituye el principal factor de vulnerabilidad y riesgo para su desarrollo saludable en este país (Jones et al., 2006). Las consecuencias de la pobreza en el desarrollo de la infancia en el Perú han sido puestas de manifiesto en un trabajo de revisión (Véase Thorne, 1999). Esta autora informaba que los niños y las niñas de bajo nivel socioeconómico presentaban dificultades en el desarrollo cognitivo, altos niveles de abandono escolar, una escolarización tardía y un menor rendimiento intelectual (Thorne, 1999). Los datos de un trabajo realizado con una muestra de 509 niños con bajos recursos económicos de la zona urbana de Lima que asisten a un centro de control y seguimiento de su desarrollo, informaban que algo más del 20% presentaban déficits

importantes en el desarrollo del lenguaje a pesar de los programas de apoyo realizados (Guevara et al., 2007).

Estas dificultades pueden ir además acompañadas de la exclusión social en sus relaciones interpersonales más cercanas. Así, un informe de la Organización No Gubernamental (ONG) "Save the Children" en Perú ponía de manifiesto que los menores peruanos eran discriminados por múltiples criterios como son los rasgos étnicos, su procedencia rural, su edad, la presencia de alguna discapacidad, su nivel socioeconómico y su género (Horna, 2002). También Jones y cols. (2006) denunciaron las desigualdades sociales que afectaban a muchos menores en este país.

Las relaciones que se producen entre escuela, familia y trabajo marcan las características de su desarrollo (en el mesosistema). En las familias con bajos recursos de este país, se consideraba que los menores deben contribuir a la supervivencia de la familia mediante el trabajo, convirtiéndose éste en una exigencia normativa y dificultando su asistencia escolar (Thorne, 1999). Esta situación parece agravarse en el caso de las niñas pobres. Las niñas debían compaginar sus labores escolares con las tareas del hogar y del campo, mientras que los niños disponían de más tiempo libre y se veían sometidos a menores exigencias parentales. Incluso en familias rurales, se facilitaba el acceso a la escuela de los niños, mientras que éstas se quedaban colaborando en casa o en las tareas del campo (Horna, 2002).

Ante esta problemática, son notables los esfuerzos institucionales y legislativos para ponerle freno en este país -que caracterizan al exosistema. Como resultado de estos esfuerzos encontramos la aprobación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 (PROMUDEH, 2002), la creación de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA), la extensión de la escolarización obligatoria y la proliferación de ONGs nacionales e internacionales.

En el origen de toda esta problemática se encuentran los factores macrosociales -esto es el macrosistema de Bronfenbrenner- que afectan al resto de las estructuras del ambiente ecológico en el que se produce el desarrollo. Entre algunos de estos factores citados en la literatura encontramos: la globalización económica y la introducción de un sistema de libre mercado en un país en vías de desarrollo que poseía una estructura social estamentaria. La bajada de la productividad de la tierra y la crisis social de la postguerra ha conducido a continuas migraciones para garantizar la supervivencia de la familia (Ugarteche, 1999). La alta tasa de migraciones ha producido un deterioro de los vínculos comunitarios, y por ende de los vínculos familiares especialmente en la ciudad (Aguilar, 2001). El exceso de mano de obra no cualificada en la ciudad ha conducido al desarrollo del subempleo en el sector servicios (Ugarteche, 1999). Todo ello va acompañado de una gran violencia estructural por parte de las instituciones que no parecen cubrir las necesidades de una parte importante de los ciudadanos, e incluso de altas tasas de violencia social,

que se manifiesta en las propias familias y en la sociedad (Jones et al., 2006; Matayoshi, 2001; Ugarteche, 1999). A esto unimos una identidad cultural dispersa donde confluyen diversos torrentes culturales: lo inga, lo mandiga, lo blanco, lo asiático y lo andino (Matayoshi, 2001), que como consecuencia de la crisis social y del brusco desarrollo del ámbito urbano ha conducido progresivamente a una desidentificación nacional y con ello a una pérdida de la capacidad plena de participar en la sociedad (Ugarteche, 1999).

Estas son algunas de las características generales del ambiente ecológico que envuelve a muchos niños y niñas del Perú, que viven en una situación de pobreza y exclusión. Son necesarios estudios adicionales que traten de detectar cuáles son las necesidades sociales de la infancia en los distintos departamentos del Perú, con objeto de llevar a cabo programas de intervención dirigidos a la mejora de su bienestar social.

La evaluación de necesidades consiste en una serie de operaciones (detectar, analizar, describir, evaluar o valorar) realizadas sobre las carencias o necesidades, problemática o conflictos manifiestos o latentes de una comunidad o sistema social en general (Sánchez Vidal, 1996: 216). Según el modelo de toma de decisiones aplicado a la evaluación de necesidades sociales (McKillip, 1987; Chacón et al., 1988), ésta se caracteriza por: 1) las necesidades siempre implican juicios de valor, 2) son percibidas por un grupo en particular bajo determinadas circunstancias histórico-sociales, y 3) reflejan que determinadas condiciones no se ajustan a las expectativas de un grupo.

Basándose en éste carácter subjetivo de las necesidades sociales, Bradshaw (1972) distingue cuatro tipos de necesidades en función del origen de las expectativas en que se fundamenta su valoración: normativas (son las percibidas por un grupo de expertos), percibidas (se basa en las expectativas de la población objetivo), expresadas (se infieren del comportamiento de la población objetivo y reflejan la demanda) y comparativas (fruto de la comparación entre la población objetivo y otros grupos similares). Para apresar mejor las necesidades reales de un grupo, McKillip (1987) recomienda la combinación del mayor número posible de métodos dirigidos a evaluar varios tipos de necesidades.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo una valoración de las necesidades sociales de muchos niños y niñas con bajos recursos que viven en el departamento de Cuzco (Perú).

2. MÉTODO

2.1. Estrategias de evaluación de necesidades

Para llevar a cabo la evaluación de necesidades se han utilizado dos tipos de estrategias que combinan la recopilación de información cuantitativa y cualitativa.

A nivel cuantitativo, se ha empleado la compilación de diversos indicadores sociales. Se trata de estadísticos descriptivos sobre diversos aspectos del funcionamiento social de una comunidad (como por ejemplo, la tasa de pobreza o de escolarización), procedentes de distintas fuentes, que nos permiten realizar un análisis social descriptivo o diagnóstico social de una región determinada. En concreto, se han seleccionado aquellos indicadores sociales que nos ofrezcan una visión integral de la situación de la infancia en la zona. Los indicadores sociales que han sido recopilados en nuestro trabajo hacen referencia a las características sociodemográficas del país y del departamento de Cuzco, del entorno comunitario de la infancia en el Perú, tasas de desnutrición infantil, indicadores de la salud infantil perinatal y postnatal, causas de mortalidad infantil, trabajo infantil y rendimiento escolar. Las fuentes utilizadas han sido varios informes del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2004, 2008), la "Encuesta nacional de hogares sobre medición de niveles de vida 2000" (ENNIV, 2000), datos sobre "La situación perinatal en el Perú" (Ministerio de Salud, 2002), la "Encuesta demográfica y de salud familiar 2000" del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2000), varios compendios estadísticos (INEI, 2003, 2005, 2007, 2008) y datos del Ministerio de Salud (2000-05) obtenidos de su página web (<http://www.minsa.gob.pe>).

Las técnicas cualitativas empleadas han sido las entrevistas a informantes clave y la observación participante. Los informantes clave son personas que por su experiencia laboral o de otro tipo (bien conviven con la población objetivo o bien son afectados directos) pueden aportar información relevante sobre una problemática en particular. Tras la selección de diversos informantes, se ha aplicado una entrevista semiestructurada que gira en torno a los siguientes tópicos: 1) cómo es la situación de los niños en Cuzco y cuáles son sus problemas más importantes, 2) cuáles pueden ser sus causas, 3) cómo reacciona o se organiza la comunidad frente a esos problemas y con qué recursos cuentan, 4) accesibilidad y calidad de los servicios y 5) qué más ayuda o servicios son precisos. La observación participante consiste en convivir con la población objeto de estudio para captar directamente, a través de la observación, una impresión general acerca de su forma de vida o cultura.

Siguiendo la clasificación de Bradshaw (1972), el método de informantes clave permite apresar las necesidades normativas, la observación participante puede aproximarnos a las necesidades expresadas y/o percibidas y la utilización de indicadores

sociales nos permite valorar las necesidades comparativas, dado que hemos obtenido datos de distintos grupos de edad, género y zonas del departamento de Cuzco.

2.2. Participantes

Se llevaron a cabo siete entrevistas a informantes claves, que han sido seleccionados por su trabajo diario relacionado con la asistencia de los menores de bajos recursos en la ciudad de Cuzco. Las personas entrevistadas han sido: 1) una agente local encargada del área de salud de una ONG internacional; 2) la consultora local de protección de derechos del menor de una ONG internacional; 3) psicóloga y directora local de una Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA); 4) coordinador local de una asociación civil sin fines de lucro, que trata con niños/as y adolescentes que trabajan y/o viven en la calle; 5) directora de un hogar transitorio infantil; y 6) dos voluntarias de un hogar transitorio infantil.

2.3. Procedimiento

La información cualitativa ha sido recogida durante los meses de julio y agosto del 2007, en el departamento de Cuzco (Perú). Para ello dos de las autoras de este trabajo se han incorporado como voluntarias en un hogar transitorio para niños. Desde este lugar, trabajando directamente con los menores, personal de ONGs internacionales y agentes locales han llevado a cabo la observación participante y las entrevistas a informantes clave. La información obtenida en las entrevistas ha sido transcrita literalmente. Para su análisis del contenido se ha llevado una lectura minuciosa de las mismas con objeto de extraer los principales temas o puntos de interés de las mismas, así como los significados, vivencias, explicaciones y descripciones de la situación de la infancia en Cuzco.

3. RESULTADOS

Según datos del 2007 ofrecidos por UNICEF (2008), Perú es un país que posee una población superior a los 27 millones de habitantes, en el que cada año nacen 584.000 niños y niñas, y mueren 12.000 menores de 5 años. En una comparativa mundial de la Tasa de Mortalidad de Menores de 5 años (TMM5) realizada por esta organización, Perú ocupaba el puesto 112 de los 192 países incluidos. De cada mil niños nacidos vivos morían 20 antes de cumplir 5 años de edad y 17 de ellos antes de cumplir el año de edad. Algunos datos sociodemográficos relevantes del país aparecen reflejados en la Tabla 1.

Tabla 1. Indicadores sociodemográficos de Perú y de Cuzco

Indicadores sociodemográficos de Perú	
Población Total en 2007 (miles) ²	27.903
Población < 19 años en 2007(miles) ¹	11.859
Población < 5 años en 2007 (miles) ¹	2.979
Nacimientos anuales en 2007 (miles) ²	584
Muertes anuales (<5 años) (miles) ²	12
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (de cada mil) ²	20
Tasa de mortalidad de menores de 1 año (de cada mil) ²	17
Recién nacidos con bajo peso al nacer (%) ²	10
Tasa neta de matriculación/ asistencia enseñanza primaria (%) ²	96
Tasa de asistencia a la escuela primaria (%) ²	94
Uso de fuentes mejoradas de agua potable (%) ²	84
Población urbana (%) ²	73
Nacimientos atendidos por personal especializado (%) ²	71
Trabajo infantil (% de niños entre 5 y 14 años) ²	19
Matrimonio precoz antes de los 18 (%) ²	18
Inscripción del nacimiento (%) ²	93
Población en situación de pobreza en 2006 (%) ³	44,5
Población en situación de pobreza extrema en 2006 (%) ³	16,1
Indicadores sociodemográficos de Cuzco	
Población estimada en 2005 ⁵	1.252.201
Pobreza Total (%) ³	57,4
Pobreza Extrema (%) ³	27,8
Tasa bruta de natalidad (por mil) ⁶	25,9
Tasa bruta de mortalidad (por mil) ⁶	9,7
Tasa global de fecundidad	6
Tasa de mortalidad infantil (niños < 1 año) (por mil) ⁴	84
Tasa de mortalidad en la niñez (niños < 5 años) (por mil) ⁴	108
% Desnutrición crónica severa (< 5 años) ⁴	14
% Desnutrición crónica total (< 5 años) ⁴	43,2
Porcentaje de población urbana en 2003 ⁶	48,2
Hogares con agua de red pública en 2006 (%) ³	70,8

Hogares con red eléctrica en 2006 (%) ³	70,7
Hogares con situación de hacinamiento en 2006 ¹	22,4
Hogares con características físicas inadecuadas en 2006 ¹	6,2
Hogares sin servicio higiénico en 2006 ¹	34,2

Fuentes: INEI (2003⁵, 2007¹, 2008³), Ministerio de Salud (2007⁶) y UNICEF (2004⁴, 2008²)

El departamento de Cuzco se encuentra ubicado en la zona suroriental del país. Su capital es la tercera ciudad más importante del Perú. En el 2005, se estimaba que Cuzco contaba con una población por encima de un millón doscientos mil habitantes, de los cuales el 57,4% vivían en condiciones de pobreza y un 7,82% vivían por debajo del umbral de la pobreza extrema (INEI, 2008). Según datos del Ministerio de Salud (2000-2005), cerca del 52% de la población vivía en zonas rurales del departamento. En el año 2006, cerca de un 30% de los hogares de este departamento no contaban con abastecimiento de la red pública de agua y un porcentaje similar tampoco con red eléctrica. Un 22,4% de los hogares vivían en situación de hacinamiento y algo más del 6% no tenía las características físicas adecuadas (INEI, 2007).

En el año 2000, la tasa de mortalidad infantil de los menores de 5 años en este departamento ascendía a 108 por mil, mientras que en el país ascendía a 33 por mil, y las tasas de desnutrición de los menores de 5 años adoptaba valores en torno al 43% en el departamento, mientras que la tasa global de este país era de un 24,3% (UNICEF, 2004). No obstante, cabe señalar que estas cifras pueden no reflejar fielmente la situación actual dado que en los últimos años se ha producido una reducción de los niveles de pobreza informados. Así por ejemplo, las tasas nacionales sobre la pobreza infantil entre los años 2005 y 2007 ha disminuido en torno al 10% (INEI, 2008). Los datos a nivel nacional informaban que en el año 2007 las tasas de pobreza oscilaban alrededor del 54% y el 47% para los menores de 3 a 16 años (INEI, 2008). Más información sociodemográfica aparece reflejada en la Tabla 1.

Como puede observarse en la tabla 2, se produce una distribución desigual de la pobreza en este país en función de la edad y de la zona urbana o rural de residencia. De tal modo, que la pobreza afecta en mayor medida a los niños más pequeños (entre 3 y 5 años) y a los que residen en zonas rurales.

Tabla 2. Tasas de pobreza, desnutrición y escolarización de la infancia en Perú

Incidencia de la pobreza en la infancia durante el año 2006 ¹						
				Edad		
		3-6	6-11	12-16		
Pobreza	Área urbana	43,5	42,9	39,9		
	Área rural	80,5	78,5	73,1		
Pobreza extrema	Área urbana	9,3	7,8	6,6		
	Área rural	51	46	37,7		

Tasas de desnutrición en menores de 5 años ²		
Tasa global de fecundidad pronosticada	Ámbito rural	4
2005-10 (hijos por mujer)	Ámbito urbano	2,2
Tasa de desnutrición crónica en Cuzco (%)	Total	43,2
	Severa	14,0
Tasa de desnutrición crónica en función del	Familias con 1 hijo	26,2
nº de hijos en Cuzco (%)	Familias entre 2-4 hijos	39,3
	Familias con 5 hijos y más	55,1

Promedio de años de estudio y asistencia escolar ¹							
		No pobre		Pobre (no extremo)		Pobre extremo	
		Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.
Años promedio de estudios alcanzados a los 15 años							
Años promedio de estudios alcanzados a los 15 años		10,9	8	8,8	6,6	7	5,9
Asistencia escolar							
Educación inicial (3-5)		78,2	59,9	62,4	52,5	45,1	45,6
Primaria (6-16)		93,9	93,8	93,2	94,4	93,8	91,9
Secundaria		86,3	85,4	75	61,8	57,7	50,6

Fuentes: INEI (20052, 20081)

Según la encargada del área de Salud de una ONG, “en muchas aldeas, al haber mayor pobreza, el nivel de desnutrición puede abarcar hasta el 70% de la población”. Según datos del INEI (2005), no sólo la desnutrición era mayor en las áreas rurales, sino que además el promedio de hijos era superior. De tal modo que cuanto mayor era el número de hijos, mayor era el nivel de desnutrición, tal y como aparece reflejado en la tabla 2. En contraste con las estadísticas que informaban que el 93% de los niños estaban inscritos en el registro (INEI, 2007), algunos informantes nos comentaban que muchos de estos niños y niñas no han sido registrados al nacer. Una consultora de protección de los derechos del menor nos comentaba sobre las partidas de nacimiento “legalmente es gratuita y obligatoria, pero en muchos sitios les hacen pagar, por lo que los padres no las realizan y los niños no son reconocidos legalmente”.

La pobreza no es el único condicionante que envuelve la vida de los menores, además existe una importante violencia social y doméstica. En el 2004 hubo 8.240 casos de violencia y el índice mas elevado fue en violencia familiar con 1.573 casos en Cuzco, según la información proporcionada por una DEMUNA de la zona. Según su directora:

“La violencia se da en todos los niveles sociales (...) también influyen los factores culturales y el alcohol. (...) las mujeres no se atreven a denunciar porque luego tienen que volver a casa con sus maridos (...) las leyes son muy permisivas, y muchos no van a la cárcel, sino que pagan una multa y firman un papel donde se comprometen a no hacerlo más.”

La violencia llega a ser considerada como algo habitual en la familia. Así por ejemplo, en la entrevista realizada a la directora de un hogar nos comentaba: “no hace falta ni preguntar, que tu marido te pegue forma parte de la cotidianidad”.

El consumo de alcohol es elevado en la población adulta, constituyendo un problema social. “El alcoholismo se da más en hombres que en mujeres, aunque hay hogares en los que bebe tanto el hombre como la mujer”, nos comentaba una consultora local de protección de los derechos del menor. La directora de un hogar transitorio añadía que “los problemas de alcohol aparecen en comunidades sobre todo, además toman alcohol etílico, alcohol casi puro (...) Y además la subida es fuerte, se vuelven raros”. Una voluntaria comentaba: “hay alcoholismo, hay maltrato a los niños (...) no de pegarles pero si de no darles de comer, no cuidarlos”.

Los embarazos y la maternidad constituyen otra de las dificultades de las personas con bajos recursos en Cuzco. En primer lugar, podemos hablar de los embarazos deseados. Algunas mujeres se quedan embarazadas porque esto les va a permitir ser mantenidas por sus maridos. Como explicaba la directora de una DEMUNA: “muchas mujeres aprenden trabajos de la casa, se casan y tienen hijos como fin para poder ser mantenidas”. En segundo lugar, se encuentran los embarazos no deseados, la mayoría de ellos son el resultado de violaciones a las adolescentes. “Hay muchos y en algunas aldeas puede llegar a alcanzar el 40%”, según nos informaba la encargada del área de salud de una ONG. En varias encuestas nacionales realizadas por el INEI, el 13% de las madres eran adolescentes (INEI, 2000), el 13% de los matrimonios eran precoces (menores de 16 años) en el área urbana y el 31% en el área rural del país (INEI, 2007).

Muchas mujeres embarazadas no tienen acceso a recursos sanitarios para garantizar la salud y el desarrollo adecuado del feto. En el departamento de Cuzco, tan solo un 57% de las embarazadas se sometían a 4 controles prenatales y tan sólo el 39% tenían un parto institucional (UNICEF, 2004). La tasa de mortalidad infantil en Cuzco era superior a la media nacional. En el 2003 morían 108 menores de 5 años por cada mil nacidos vivos, aunque se estima que esa tasa se haya reducido sensiblemente en los últimos años. El 43% de los niños y las niñas padecen desnutrición crónica (Véase Tabla 2). Entre las principales causas

de mortalidad infantil en el país encontrábamos las enfermedades perinatales (38%), las infecciones respiratorias agudas (14%), accidentes (8%), enfermedades diarreicas agudas (3%), enfermedades congénitas (8%), desnutrición (3%) y otras (27%) (Ministerio de Salud, 2002).

Está problemática social va aparejada a altas tasas de abandono de los niños y las niñas. La mayoría de estos menores son encontrados en la calle y se les conduce a los hogares y residencias infantiles de ONGs locales e internacionales. “Había niños que los abandonaban en la puerta del convento (...) otros que los abandonan en un río (...) en paradas de autobús (...) un bebé que tenía días llegó lleno de moratones”, contaban las voluntarias de un hogar transitorio. La discriminación por género se ve reflejada en este aspecto habiendo más niñas abandonadas que niños, así lo comentaban las voluntarias del hogar transitorio.

Los niños y las niñas abandonados presentan problemas de salud, afectivos y retrasos importantes en el desarrollo. La directora de un hogar transitorio ubicado en la ciudad de Cuzco relataba que:

“Los niños cuando llegan al hogar requieren de una puesta a punto en salud (...) Son niños que muchas veces no han ido al colegio (...) vienen de una vida muy desorganizada, se ubican con dificultad (...) Estas dos cosas en los hogares se puede conseguir (...) La parte afectiva (...) en un hogar es muy difícil porque por mucho que se quiera hacer un trato personalizado, por el número no te lo permite y para la gente que trabaja con ellos (...) lo viven más bien como un trabajo, es temporal.”

En Cuzco, según datos proporcionados por el Coordinador de los Derechos del Niño (CODENI), existe una red, la Red de Semilla Nueva, en la que están registradas 105 entidades que colaboran por el bienestar de los menores. Entre estos recursos sociales cuentan con: hogares religiosos, del estado y particulares; y ONGs extranjeras y autóctonas. A pesar de la proliferación de recursos no dan abasto para atender y dar asistencia al gran porcentaje de niños y niñas abandonados y maltratados en el departamento de Cuzco. “Lo que pasa es que a lo mejor hay una cuidadora para 10 niños (...) no les da tiempo (...) por lo menos cuidadoras faltaban” sugería una voluntaria de un hogar transitorio. También se incorporan a los hogares niños y niñas de familias que necesitan un apoyo temporal, pero falta un seguimiento para ayudar a la familia y reinsertarlos. Sobre estos temas comentaba la directora de un hogar transitorio: “Ha habido albergados niños que no lo requerían (...) aparte del trabajo interno está el trabajo de asistente social, de ayudar a la familia, intentar reinsertarlo y todo esto no se hace”.

Algunos niños y niñas más mayores que son abandonados en la calle o que incluso se escapan de su familia no consiguen adaptarse a los centros. Muchos de ellos abandonan sus hogares por razones de maltrato y trabajan para su propia subsistencia.

“Están educados desde pequeños para que vendan (...) están acostumbrados a vivir en la calle y (...) a la primera cosa que les corriges se van del hogar”, nos informaba la directora de un centro y continúa: “hay una organización que acoge a estos niños con la filosofía de no presionar al niño, que el niño desde pequeño tiene ya que elegir (...) los niños pagan una cuota simbólica y pueden trabajar en talleres si quieren”. Según informaba el Coordinador local de una asociación civil que trata de dar asistencia a estos niños y niñas de la calle:

“Los niños están en la calle bien porque son huérfanos, bien porque han abandonado sus hogares (...) lo que promovemos es que los niños sepan ganarse la vida desde pequeños, pensamos que el trabajo es una forma de madurar y desarrollarse (...)”

Muchos de estos niños y niñas de la calle consumen drogas. Nos comentaba la directora de un hogar:

“Existe lo que es ese pegamento de zapato (...). Lo consumen la mayoría de los niños de la calle (...) tiene un costo cero, bajísimo. (...) En Cuzco (...) se consume cocaína que es baratísima (...) sé que hay niños que consumen.”

La institucionalización infantil constituye una labor asistencial importante, pero no parece ser la mejor solución. Por un lado, el coste de un menor institucionalizado es bastante elevado y no se da apoyo a las familias con bajos recursos. Así, la directora de un hogar transitorio nos decía “Se trata de niños que sus padres están incapacitados temporal o permanentemente (...) un niño institucionalizado cuesta mucho dinero (...) si ese dinero se lo dieras a la madre, la madre ya podría estar con su hijo”. Por otro lado, los niños y las niñas que están internos en las instituciones se encuentran con enormes dificultades para adaptarse a la vida exterior cuando abandonan éstas. Los menores desarrollan lo que algunos profesionales han denominado como el “síndrome del niño institucionalizado”, que tradicionalmente ha sido definido como un conjunto de síntomas psicopatológicos y comportamientos derivados de la larga permanencia de los niños en instituciones. Sin embargo, los entrevistados lo entienden más bien como las dificultades de adaptación de los menores a la vida fuera de las instituciones. Así por ejemplo, la directora del hogar nos comentaba: “los niños que están en hogares (...) se crea el síndrome del niño institucionalizado, es que el niño vive aquí como en una burbuja... esto no es Cuzco, aquí vivimos de otra manera (...)”.

Algunos centros asistenciales no tienen programas de reinserción para que los menores abandonen el centro a medida que llegan a los 16 años, otros no llevan ningún tipo de apoyo ni seguimiento. Esto da lugar a dos problemas, por un lado, a la dependencia institucional de estos jóvenes y, por otro, a que los jóvenes reproduzcan la situación de pobreza de la que vinieron. La directora del hogar transitorio nos informaba:

“Porque lo que hacen otros es como dar una beca de por vida que se te cuelga, se te apoya pensando que tu le ayudarás (...) hay un hogar de chicas que se dice que el 70% de las que salen acaban embarazadas (...) por lo tanto vuelven a abandonar a esos niños y se van a hogares de niñas solteras.”

Sobre este tema una voluntaria nos decía: “porque los niños salen de muchos hogares y no saben cómo ganarse la vida (...) había niños que salían con 18 años y se encontraban con que no sabían hacer nada”.

A pesar de que la educación en Perú es obligatoria desde los 6 hasta los 16 años y que las estadísticas informaban que el porcentaje de asistencia a la escuela primaria en el país es del 94% (UNICEF, 2008), otra información cuantitativa y cualitativa recogida en Cuzco no ofrece una perspectiva tan halagüeña. La encargada del área de salud de una ONG internacional comentaba: “Muchos niños no ingresan hasta los 7 u 8 años (...) los niños deberían permanecer en la escuela 1500 horas lectivas pero en muchas aldeas solo acuden 300 horas”. Entre los 3 y los 5 años sólo un 55,8% de los niños asistían a la escuela, con lo que muchos accedían a la educación obligatoria sin una base necesaria para garantizar el éxito escolar (INEI, 2007).

Entre los aspectos que dificultan la escolarización infantil encontramos los costes económicos y la necesidad del trabajo infantil para aportar recursos y bienestar a la familia, siendo esto incompatible con la escolarización. La voluntaria de una ONG comentaba al respecto “algunas si que son gratuitas pero... mira, tienen que pagar uniforme (...) algunas tasas (...) son unos gastos que muchas familias no se pueden permitir”. Una voluntaria nos comentaba “había muchos niños en la calle vendiendo (...) muchas veces nos preguntábamos si luego los niños iban al colegio, (...) hablamos con mucha gente y nos dijeron que eso no está registrado, en teoría es obligatoria la enseñanza, pero no hay control”. Sobre las causas de la inasistencia escolar también comentaba: “lo que pasa es que muchas veces los padres no los envían porque quieren que les ayuden en el campo o cualquier cosa”.

Los datos de escolarización en el país muestran que las tasas de asistencia escolar dependen en gran medida del poder adquisitivo y la zona de residencia rural o urbana, de tal modo que en las zonas rurales y a mayor nivel de pobreza las tasas de educación no obligatoria parecen resentirse (véase tabla 2). Sobre la escolarización en el ámbito rural la coordinadora del área de salud de una ONG nos contaba:

“El gran problema de la educación es que el sistema educativo no se adapta a las costumbres y horarios agrícolas, por lo que los niños no van mucho a la escuela durante ciertos periodos en los que tienen que ayudar en tareas agrícolas y de ganadería. Como consecuencia los niños aprenden muy poco y sus padres al ver que la educación no es buena, prefieren que ayuden y trabajen.”

De nuevo, encontramos desigualdad por género en la asistencia escolar. A este respecto la coordinadora de la ONG informaba “Las niñas tienen poca autonomía. Las niñas dejan antes la escuela para encargarse de las tareas de la casa y en cambio los niños solo abandonan la escuela en periodos puntuales de siembra o ganado”.

Los datos sobre el rendimiento escolar reflejan mejor el resultado de las carencias en la enseñanza. Así por ejemplo, en el año 2000, un 56,2% de las niñas y un 58,6% de los niños en el país presentaban retraso escolar. Entre los menores en situación de pobreza extrema, el 73,6% de las niñas y el 70,2% de los niños presentaban retraso escolar; y entre los que presentaban situación de pobreza el 56,1% de las niñas y el 61,5% de los niños (ENNIV, 2000). En una evaluación realizada en el 2004 con estudiantes de sexto de primaria sobre su nivel educativo, en el departamento de Cuzco el 47,9% estaba por debajo del nivel requerido en comunicación integral y el 73,5% no alcanzaba el nivel en aplicación de la lógica matemática (INEI, 2007).

Algunos datos a nivel nacional confirman la extensión del trabajo infantil en el Perú (UNICEF, 2004). El 24,6% de los niños y adolescentes en Perú realizaban actividades productivas en el hogar o fuera de él (el 28,1% de los niños y el 20,9% de las niñas). De éstos, tan sólo un 20% obtenía una remuneración económica por este trabajo (el 25,1% de los niños y el 12,8% de las niñas), con un salario promedio mensual de 61,1 dólares. Entre los 5 y los 13 años trabajaban un 30,6% de los niños y un 41,6% de las niñas. El promedio de horas semanales dedicadas en estas edades oscilaba entre 12 y 18 (Véase Tabla 3).

Tabla 3. Indicadores sociodemográficos del trabajo infantil en Perú

Indicadores globales	
Población de niños y adolescentes en miles	7.274
Población de niños y adolescentes trabajadores en miles	1.789 (24,6%)
Población de niños y adolescentes trabajadores que reciben una remuneración en miles	357,8 (20%)
Salario promedio mensual (en dólares)	61,1

Indicadores por sexo y edad		
Participación laboral	Niños	28,1%
	Niñas	20,9%
Participación laboral remunerada	Niños	25,1%
	Niñas	12,8%
Participación laboral de 5 a 11 años	Niños	16,5%
	Niñas	14,8%
Promedio de horas/semana (5 a 11 años)	Niños	14,1
	Niñas	12,1
Participación laboral de 12 a 13 años	Niños	29,1%
	Niñas	26,8%
Promedio de horas/semana (12 a 13 años)	Niños	14,5

	Niñas	18,1
Participación laboral de 14 a 17 años	Niños	42,4%
	Niñas	29,9%
Promedio de horas/semana (14 a 17 años)	Niños	23,5
	Niñas	24,7

Fuente: UNICEF (2004)

4. DISCUSIÓN

El entorno comunitario que envuelve el desarrollo de una parte importante de los niños y las niñas del departamento de Cuzco (Perú) está caracterizado por la pobreza. Así lo evidencian los datos que nos informan que el 57,4% de la población vivía en condiciones de pobreza y el 27,8% se encontraba en el umbral de la pobreza extrema (INEI, 2008). La información cuantitativa y cualitativa recopilada en nuestro trabajo sobre el departamento de Cuzco pone de manifiesto que la distribución de la pobreza es desigual, alcanzando en mayor medida a los menores, al género femenino y a las zonas rurales.

Otras dificultades añadidas evidenciadas por nuestros informantes clave son la alta incidencia de la violencia doméstica y el alcoholismo. La violencia doméstica se acepta con permisividad por parte de las familias y de la legislación estatal. En estos casos, no hay recursos para ayudar a las mujeres a salir del hogar, salvo la acción de ONGs y de la DEMUNA que no cuentan con medios para reubicar a las mujeres y garantizarles su autonomía. La violencia de género se manifiesta a su vez fuera del matrimonio. Algunas mujeres adolescentes se quedan embarazadas como resultado de violaciones, suponiendo esto un problema para sus familias que viven en una situación de precariedad. A esta problemática se añaden las condiciones inadecuadas en las que trascurren los embarazos de muchas mujeres, que no realizan los controles sanitarios necesarios, con lo que las tasas de enfermedades perinatales son elevadas en el país.

La extensión de la violencia social y el alcoholismo en el Perú ha sido informada en algunos trabajos sociológicos previos (Matayoshi, 2001; Ugarteche, 1999). Algunos autores consideran la violencia como el reflejo de una crisis social en la que pueden confluir múltiples factores macrosociales como son: la globalización económica en una sociedad estamentaria, la desidentificación nacional, el abandono masivo y precipitado del ámbito rural, el desarrollo no planificado de las urbes que no absorben la mano de obra con un trabajo de calidad y como consecuencia el desarrollo de un sector terciario precario (Matayoshi, 2001; Ugarteche, 1999). Otros informan que son muchas las familias cuzqueñas de bajos recursos que no pueden constituir una fuente primaria de socialización que guíe o acompañe el desarrollo saludable de los menores. Más bien, por el contrario, la desestructuración familiar acompaña con frecuencia a la pobreza y conduce al maltrato, al abandono y la huida de los menores (Aguilar, 2001).

Nuestro trabajo evidencia la existencia de muchos menores desarraigados de sus propias familias, bien abandonados desde bien pequeños o bien huyen en busca de un mundo mejor, y se van a la ciudad, dónde se convierten en “niños y niñas de la calle”. A las instituciones infantiles llegan menores víctimas del abandono y el maltrato de sus progenitores, con problemas de salud, desnutrición crónica y retrasos importantes en el desarrollo, según nos informaban varias entrevistadas. No obstante, los entrevistados coincidían en admitir que la institucionalización infantil no está exenta de dificultades y no constituye una buena solución del problema. Entre las dificultades que supone encontramos: las tasas de abandono van en aumento y las instituciones se ven desbordadas por la demanda; no se proporciona el apoyo necesario ni asistencia a la familia de origen con lo que no se facilita su reinserción en ésta; un número importante de niños y niñas no se adaptan a las instituciones y prefieren vivir en la calle; cuando los menores abandonan los centros no se adaptan a la vida fuera y faltan programas de reinserción laboral y de seguimiento. Muchos jóvenes no encuentran una forma de ganarse la vida y las chicas se ven abocadas a buscar la salida de su situación precaria a través de un embarazo, quedando solas de nuevo y a cargo de un bebé del que no pueden responsabilizarse.

La escolarización infantil no supone un impulso para fomentar la formación de los niños y las niñas pobres y garantizarles un empleo digno en el futuro. En contraste con las tasas de asistencia escolar nacional (94%), la información proporcionada por los informantes clave evidencia que muchos menores ingresan tarde a la enseñanza y no asisten con regularidad porque tienen que trabajar en la calle, en el hogar o en el campo para aportar recursos a sus familias. La precariedad económica de las familias obliga a que los menores trabajen para garantizar la subsistencia del sistema familiar en perjuicio de su escolarización. Los datos sobre rendimiento escolar y sobre trabajo infantil son más fieles a la realidad de la enseñanza en el país.

Las niñas pobres son triplemente discriminadas, por ser menores, por su género y por ser pobres. El abandono de las niñas era superior al de los niños, tal y como indicaban diferentes informantes. En la familia, se exigía a las niñas una mayor dedicación a las tareas del hogar. Éstas no sólo dedicaban menos tiempo a las labores académicas y su rendimiento era más bajo, sino que además abandonaban a una edad más temprana el colegio que los niños. Entre los 5 y los 13 años, el porcentaje de niñas que trabajan superaba en un 10% al de los niños y recibían en menor medida una remuneración económica por su trabajo (UNICEF, 2004).

La situación descrita nos permite concluir que no se producen las condiciones adecuadas para erradicar la pobreza de la sociedad cuzqueña y generar una sociedad futura del bienestar. La pobreza de los niños y las niñas en este departamento no sólo condiciona sus actividades, roles y relaciones interpersonales (microsistema), sino que además marca las relaciones entre escuela, familia y trabajo infantil (mesosistema);

conduce a una proliferación de instituciones que llevan una labor asistencial importante, pero que no atajan las raíces del problema ni mejora la situación futura de la infancia (exosistema); y va acompañada de la carencia del sentido de pertenencia a la comunidad y por extensión de un deterioro de los vínculos comunitarios (macrosistema). El resultado de esta situación es que la pobreza se reproduce a sí misma, generando más pobreza, produciéndose lo que algunos autores denominan la reproducción social de la pobreza.

De nuestro trabajo se desprenden algunas recomendaciones para una intervención psicosocial y comunitaria encaminada a la mejora del entorno comunitario que envuelve a la infancia en este departamento. Superar esta situación implica llevar a cabo intervenciones coordinadas que comprendan todos los niveles del ambiente ecológico.

De este modo, en el nivel más cercano a la persona en desarrollo (microsistema) es recomendable: 1) diseñar e implantar programas de apoyo psicosocial a la familia; 2) mejorar los recursos de apoyo psicosocial a la mujer maltratada que garanticen su autonomía; y 3) realizar programas de reinserción de los menores institucionalizados a su familia de origen. Para favorecer las interrelaciones entre distintos entornos (mesosistema) conviene: 4) desarrollar medidas de control y seguimiento de la escolarización; 5) regularización y control del trabajo infantil para que se desarrolle en condiciones adecuadas y no merme la escolarización; 6) desarrollar programas de formación ocupacional, reinserción y seguimiento de los jóvenes institucionalizados; 7) implantar programas socioeducativos y medidas sobre planificación familiar; y 8) elaborar campañas socioeducativas en los medios de comunicación contra la discriminación (racial, cultural y de género), la violencia y el alcoholismo. Asimismo es conveniente una remodelación institucional (exosistema) que implique: 9) facilitar el acceso de los ciudadanos de todos los lugares y las condiciones socioeconómicas a las instituciones; 10) desarrollar políticas que fomenten el empleo juvenil de calidad; 11) favorecer el acceso al mercado laboral de las mujeres jóvenes; 12) fomentar medidas legislativas más represivas y también medidas educativas ante la violencia y el alcoholismo; y 13) favorecer el acceso a la educación y a la sanidad de calidad para las familias con bajos recursos. En último lugar, y no por ello menos importante, sino todo lo contrario, a nivel del macrosistema son necesarias medidas encaminadas a: 14) fomentar el desarrollo local; y 15) potenciar los vínculos comunitarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, J. (2001). "Los niños trabajadores, el espacio público y la crisis del vínculo familiar en Perú". *Revista Internacional desde los Niños y Adolescentes Trabajadores*, 5 (7-8), 53-75.
- BRADSHAW, J. (1972). "The concept of social need". *New Society*, 30, 640-643.
- BRONFENBRENNER, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- CHACÓN, F., BARRÓN, A. y LOZANO, P. (1988). Evaluación de necesidades. En A. MARTÍN, F. CHACÓN y M. MARTÍNEZ (Eds.), *Psicología comunitaria* (págs. 109-139). Madrid: Visor.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2004). *El estado de la niñez en el Perú*. Lima: INEI & UNICEF en el Perú.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2008). *Estado mundial de la infancia 2009*. New York: Autor.
- GUEVARA, G., CABRERA, A., CENTENO, G., SANTOS, J., y BENITO, M. (2007). "Objetivos no logrados en el desarrollo del lenguaje en niños menores de 5 años. Centro de Salud San Fernando, Lima-Perú. 1998-2000". *Paediatrica*, 9 (2), 63-69.
- HORNA, P. (2002). *La discriminación en el Perú: Desde las experiencias y percepciones de niños, niñas y adolescentes*. Lima: Save the Children.
- INSTITUTO CUÁNTO (2000). *Encuesta Nacional de Hogares sobre medición de niveles de vida 2000* (ENNIV, 2000). Lima: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2000). *Encuesta demográfica y de salud familiar 2000* (ENDES 2000). Lima: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2003). *Perú: Compendio estadístico 2003*. Lima: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2005). *Perú: Compendio estadístico 2005*. Lima: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2007). *Perú: Compendio estadístico 2007*. Lima: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2008). *Perú: Perfil de la pobreza por departamentos 2005-2007*. Lima: Autor.
- JONES, N., VARGAS, R. y VILLAR, E. (2006). "Trasferencias condicionadas de efectivo en el Perú: las muchas dimensiones de la pobreza y la vulnerabilidad de la infancia". Trabajo presentado a la *Conferencia de UNICEF/New School "Iniciativas de protección social para niños, mujeres y familias: un análisis de experiencias recientes"*. Nueva York, 30-31 de Octubre.
- MATAYOSHI, N. (2001). Niño, familia y comunidad en los Andes. En J. CASTRO (Comp.), *Niños, niñas y adolescentes: Exclusión y desarrollo psicosocial* (págs. 31-56). Lima: Ifejant.
- MCKILLIP, J. (1987). *Need analysis. Tools for the human service and education*. Beverly Hills: Sage.
- MINISTERIO DE SALUD (2002). *Situación perinatal en el Perú*. Lima: Mimeo.

- MINISTERIO DE SALUD (2007). Información estadística 2000-2005. Obtenido el 25 de mayo de 2007, de <http://www.minsa.gob.pe>
- PLAN NACIONAL DE ACCIÓN POR LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.2002-2010 (PNAIA). Decreto Supremo 003-2002 Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano [PROMUDEH].
- SÁNCHEZ VIDAL, A. (1996). *Psicología comunitaria: bases conceptuales y métodos de intervención*. Barcelona: EUB.
- THORNE, C. (1999). Los efectos del nivel socioeconómico y la cultura en el desarrollo del niño en el Perú. En SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PSICOLOGÍA (Comp.), *La Psicología al fin de siglo* (págs. 381-396). Caracas: Sociedad Interamericana de Psicología.
- UGARTECHE, O. (1999). *La arqueología de la modernidad*. Lima: DESCO.

GESTIÓN DE PÚBLICOS, COMUNICACIÓN E INTERNET EN LAS ONG

1. INTRODUCCIÓN

Las asociaciones, constituidas como una de las formas jurídicas en las que puede dividirse una ONG, aglutinan a aquellas “agrupaciones de personas que voluntariamente se relacionan para realizar una actividad colectiva estable, organizadas con una base democrática, sin ánimo de lucro e independientes, al menos formalmente, del Estado, los partidos políticos y las empresas” (Alberich Nistal, 2006: 23-24).

Por otro lado, si hablamos de profesionalización, las ONG españolas no lo harían hasta bien entrada la década de los ochenta, de la mano de instituciones que reconocen su actividad y las legitiman. Podemos decir que la gestión profesional, en el caso concreto de las asociaciones, no llegaría hasta bien entrada la década de los noventa, por lo cual resulta lógico pensar que la incorporación de estas organizaciones a la gestión digital no llegaría hasta finales de los noventa y a partir del año 2000 (Soria Ibáñez, 2011).

Marbán Gallego (2003: 504) apunta a la idea de que hablamos de un fenómeno tan reciente que, pese a que ya está adoptado por muchas ONG, aún no se ha indagado lo suficiente en ello desde el ámbito académico para poder aportar ideas o soluciones.

Y es que, efectivamente, al hecho de que las ONG en España han tenido una historiográfica y sociología propia, que las ha llevado a progresar más tardíamente que en

otros países, debemos de añadir el gran desconocimiento que existe en torno a la gestión de públicos a través de Internet. Algo que se hace más palpable si hablamos de *Web 2.0*, pues muchas de las asociaciones aún no han implementado herramientas que permiten que la ciudadanía interactúe con ellas a través de Internet (redes sociales, *blogs*, etc). Hablamos, en definitiva, de que las entidades no gubernamentales constituidas como asociaciones no tienen tanta presencia en Internet como lo hacen otras ONG de mayor calado o, mejor dicho, de mayor presupuesto.

Por otro lado, y aunque aún no hay demasiados argumentos que hablen sobre las potencialidades que ofrece la página *web* de cualquier organización para estrechar vínculos con sus públicos potenciales, sí que podemos partir de las pautas que nos ofrecen Celaya (2008) para hablar del fenómeno desde un punto de vista global y aplicarlo al caso concreto de las organizaciones que tratamos. Además, también resultan interesantes las aportaciones de Giner y Berrios (2007) o de Waters *et al* (2009).

2. OBJETIVOS

Con el objetivo fundamental de conocer el estado de la comunicación digital de las asociaciones españolas, nos propusimos los siguientes fines para el desarrollo de la investigación:

1. Conocer cuáles son las herramientas más habituales en las páginas *webs* de las asociaciones para gestionar a los públicos, y si estas aplicaciones generan *feedback*.
2. Concluir, finalmente, si la gestión de públicos a través de Internet responde a un fin de obtener nuevos apoyos, o simplemente para fortalecer la relación con la sociedad y obtener su confianza.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación se ha desarrollado mediante el análisis de contenido, el cual nos ha llevado a estudiar unidades de análisis cuantificables, para poder reproducir inferencias válidas que puedan aplicarse al contexto elegido para el presente estudio (Krippendorff, 1990: 28).

3.1. Corpus de estudio

Las asociaciones seleccionadas para nuestro análisis componen una muestra no representativa, elegida a partir del directorio establecido por la AECID. Así, hemos elegido, de manera arbitraria, veinte asociaciones que nos permitieran analizar los ítems propuestos; todas ellas tienen proyección nacional. Son organizaciones con un poder económico medio y por ello, pensamos, podrían tener páginas *webs* medianamente

accesibles para sus públicos. De hecho, hay diversas teorías que apuntan hacia la idea de que cuanto mayor sea el volumen de ingresos de una ONG, más invertirá en gestión estratégica (Sampedro et al, 2002:282; Fernández Torres, 2004: 896).

4. COMUNICAR A TRAVÉS DE LA PÁGINA WEB

4.1. La página web y la rentabilidad unidireccional

Pese a que la gestión estratégica de la mayor parte de las organizaciones pasa por el uso de la *Web 2.0*, no debemos olvidar que el modelo tradicional que ofrece la versión 1.0 de Internet es fundamental para informar a la ciudadanía y generar una mayor confianza en la misma, sobre todo cuando hablamos de instituciones del Tercer Sector. En el caso concreto de las asociaciones, debemos de partir de la base de que se trata de entidades que disponen de pocos recursos económicos y de personal, y por tanto no cuentan un departamento de comunicación tan profesionalizado con el de una institución de mayor calado.

4.2. El protagonismo de la ciudadanía en la página web

Podemos determinar que ni la mitad de las asociaciones analizadas cuenta con elementos que permiten la gestión *online*. Además, la presencia más notable es la aplicación que permite que cualquier persona se convierta en socio/a de la asociación. Entendemos que ello se debe a que el capital social mayoritario de estas organizaciones depende de sus socios, y es por ello que se potencia más la ampliación de apoyos en este sentido.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la presencia de material multimedia, tan solo hemos detectado que el 10% de las asociaciones analizadas cuentan con una galería de imágenes sobre los proyectos que realizan. Además, el 5% de las asociaciones consultadas cuenta con un archivo video gráfico. En lo que se refiere al uso de las redes sociales, un 25% de las asociaciones analizadas tiene presencia en *Facebook*.

5. CONCLUSIONES

Nuestro estudio nos lleva a determinar que la situación actual en torno a la gestión estratégica a través de la *web* en las asociaciones españolas es aún unidireccional. Es más, en algunos casos, las escasas posibilidades con las que cuentan estas organizaciones repercuten directamente en el establecimiento de un óptimo modelo de planificación estratégica a través de Internet; existe poco personal voluntario y/o contratado en los departamentos de comunicación y hay un gran exceso de trabajo que dificulta la proyección de una comunicación estratégica a través de Internet.

Por otro lado, el desconocimiento sobre la gestión a través de la *web* hace que muchas de estas asociaciones no entiendan la funcionalidad de las aplicaciones que proporciona Internet, y se limiten solo a estar presentes.

En definitiva, podemos decir que la realidad debería pasar porque estas organizaciones sepan y entiendan que el papel de la ciudadanía en la *web* es prioritario, pues solo de esa manera lograrán configurar una sociedad democrática y global en la que las asociaciones con fines sociales ocupen un lugar importante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERICH NISTAL, Tomás (2006): *Guía fácil de asociaciones. Manual de gestión para la creación, desarrollo y dinamización de entidades no lucrativas*. Editorial Dykinson, Madrid
- MARBÁN GALLEGO, Vicente; RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio; ZURDO ALAGUERO, Ángel (2003): “La diversidad de imágenes sociales: la sociedad, los medios de comunicación, los gestores sociales y los no lucrativos”. En RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2003) (Coord.): *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General*. Fundación Foessa, Madrid (401-422).
- CELAYA, Javier (2008): *La empresa en la Web 2.0*. Gestión 2000, Barcelona.
- FERNÁNDEZ TORRES, M. J. (2004): *Las RRPP como gestión de la comunicación en los movimientos sociales. Análisis de las estrategias de las ONG en España* (tesis doctoral publicada). Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga.
- GINER, Felipe; BERRIOS, Olga (2007): *Herramientas y buenas prácticas para las organizaciones no lucrativas en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación*. Fundación Chandra, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- SAMPEDRO, V.; JEREZ NOVARA, A., LÓPEZ REY, José (2002): “Imagen pública y estrategias de comunicación”, en BLANCO REVILLA, M. (ed.), *Las ONGs y la política*. Ediciones Istmo, Madrid (251-281).
- SORIA IBÁÑEZ, María del Mar (2011): *La comunicación en las ONGs españolas: la influencia de Internet en el modelo estratégico de relaciones con los públicos* (tesis doctoral aún no publicada). Servicio de Publicaciones Universidad de Málaga, Málaga.
- WATERS, R., BURNETT, E., LAMM, A., LUCAS, J. (2009), “Engaging stakeholders through social networking: How nonprofit organizations are using Facebook”, en *Public Relations Review*. 35, Elsevier, Amsterdam, (102-106)

Nicolás Barbieri
Universidad Autónoma de Barcelona
Raúl Guerra
Generalitat de Catalunya

¿PERSONAS O MERCADO? LA COMPETITIVIDAD DE LOS CENTROS ESPECIALES DE TRABAJO Y LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN: UN ESTUDIO DE CASO

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta los resultados de una investigación realizada en el marco de un proyecto Equal-Fondo Social Europeo en el ámbito territorial de Girona. Por un lado, se pretendió contribuir a la iniciativa de los socios del proyecto (gobiernos, universidad y organizaciones del Tercer Sector) desarrollado bajo el lema *Equidad, crecimiento económico y cooperación local en el acceso al trabajo*. Y en relación a ello, se buscó mejorar el conocimiento de las empresas de inserción (EI) y los centros especiales de trabajo (CET). Así, elegimos analizar el grado de competitividad de este tipo de organizaciones, una dimensión del Tercer Sector escasamente atendida. Buscamos determinar y medir los factores de competitividad de las EI/CET, es decir, aquellos elementos que diferencian a las organizaciones, otorgándoles una mayor capacidad para competir, crecer y generar beneficios económicos y sociales.

Este trabajo se estructura en tres apartados diferentes. En primer lugar, se presenta el diseño de la investigación: objetivos, perspectiva de análisis y estrategia metodológica. Se discute la pregunta de investigación y se definen y caracterizan las EI/CET: actividades y finalidades principales, problemas a los que se enfrentan, imbricación en el Tercer Sector y la importancia de su estudio. En segundo lugar, se presentan los principales resultados de la investigación. Se indaga tanto en las oportunidades de mejora de las organizaciones como en sus ventajas competitivas. Se analiza también el dilema al que se enfrentan las

organizaciones en el momento de definir su estrategia de competitividad: su orientación a las personas o al mercado. Finalmente, en tercer lugar, se presentan las aportaciones de la investigación.

2. DISEÑO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Los objetivos y la perspectiva del análisis

Esta investigación parte del objetivo de mejorar el conocimiento sobre el funcionamiento de las EI y los CET, así como su capacidad para contribuir de forma equilibrada tanto al desarrollo económico como a la promoción de la igualdad de oportunidades. La investigación se centró en analizar el grado de competitividad de este tipo de organizaciones, una dimensión del Tercer Sector escasamente atendida. Partimos de una pregunta de investigación determinada y coherente con nuestros objetivos: ¿en qué factores son más competitivas las EI y los CET respecto de las empresas tradicionales? Definamos entonces los términos de esta pregunta. La competitividad, según Sharples and Milham (1990), es la habilidad para entregar bienes y servicios a tiempo, en el lugar y del modo deseado por los clientes, a un precio tan bueno o mejor que el que puedan ofrecer otros proveedores, al mismo tiempo que se consigue un retorno, al menos equivalente al coste de oportunidad, de los recursos empleados. Esta viene adquiriendo una mayor notoriedad en los últimos años en los planes de gobierno a nivel global, especialmente desde el comienzo de la actual crisis económica.

Por su parte, la determinación de los factores de competitividad puede variar en función del sector empresarial e incluso del país¹. Aunque si nos centramos en el binomio competitividad - Tercer Sector social, la literatura académica es más limitada². En nuestra investigación, hemos asumido el reto de comparar el comportamiento competitivo de las EI/CET con la empresa tradicional. Para operacionalizar el término de empresa tradicional y poder establecer un ámbito de comparación, consideramos como empresa tradicional aquellas que han sido objeto de un estudio del CIDEM de la Generalitat de Catalunya (Duch, 2006), del programa *Crèixer*. Esta decisión presenta la dificultad de trabajar con conceptos y prácticas en parte distantes al *ethos* del Tercer Sector, y en particular de las EI/CET. Sin embargo, este reto fue contemplado e incorporado en el proceso de investigación, de manera que se potenciara el objetivo de resaltar las particularidades del funcionamiento de las organizaciones objeto de estudio. Así, siguiendo el estudio del CIDEM, el análisis de los casos de estudio abordó factores de competitividad que consideramos de especial relevancia para las EI/CET:

¹ Solé at alt. (2003) clasifican los factores de competitividad en nueve grupos: dirección estratégica, productividad, innovación, calidad, comercialización, internacionalización, financiación, cualificación y motivación de los recursos humanos, más un grupo que incluye, entre otros, la marca, la imagen o la capacidad de adaptación a la demanda.

² Destaca Pellegrin (2007), quien identifica cinco elementos clave para la competitividad en las organizaciones de inserción laboral: la financiación, el papel de los emprendedores sociales, la capacidad innovadora, el *empowerment* de los beneficiarios y la cooperación entre organizaciones del Tercer Sector u otros sectores.

- Desarrollo del área comercial y de ventas: capacidad de la organización para la planificación comercial, gestión y control de las ventas. Disponibilidad de métodos para obtener un buen conocimiento de los canales de distribución, el mercado y la competencia.
- Colaboración con terceros: grado y modo de colaboración con otras organizaciones (sector propio y otros sectores), así como su vinculación a asociaciones de primer y segundo nivel.
- Investigación y desarrollo: capacidad de la organización para planificar la I+D, el grado de ejecución de sus planes y la existencia (o previsión) de un departamento específico.
- Desarrollo de productos y servicios: previsión presupuestaria para su nuevo desarrollo, grado de inversión en la investigación de mercado, método y criterios de evaluación.
- Compras y logística: capacidad de coordinación de la cadena de suministro y sus procesos, en toda su extensión. Desde la planificación de las compras hasta la entrega/prestación de servicio y atención al cliente.
- Producción: grado y metodología de planificación, seguimiento y conocimiento de la estructura productiva propia y la de los competidores. Flexibilidad productiva, estandarización de procesos y control y seguimiento del rendimiento de la producción.
- Internet y uso de nuevas tecnologías: grado de integración en sus operaciones. A modo de ejemplo, son relevantes el uso de tipos de sistemas EDI (intercambio electrónico de datos) o la implementación de sistemas ERP (planificación de recursos).
- Sistemas de gestión de calidad y medio ambiente: disponibilidad y grado de cumplimiento. Incluye, entre otros, la medición de la calidad de sus productos, la gestión de la reclamación de los clientes y el conocimiento de los costes ambientales de su actividad.
- Prevención de riesgos laborales: grado de conocimiento de la legislación y su aplicación. Evaluación de los diferentes puestos de trabajo, plan de emergencia, entre otros aspectos.
- Control de gestión: grado de planificación y seguimiento de los presupuestos, desglose de costes de productos y servicios, y la comparación de datos de costes con datos externos.

- Estructura organizativa y liderazgo empresarial: definición de los puestos de trabajo, evaluación de rendimiento de las personas, flexibilidad de la empresa, entre otros aspectos.

Importancia de las EI y los CET como objeto de estudio

Según la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción, las EI se definen como cualquier sociedad mercantil o cooperativa que realice actividades económicas de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. Las EI deben estar promovidas y participadas por entidades promotoras de carácter social sin ánimo de lucro al menos en un 51% del capital social. Por su parte, los CET son empresas constituidas con el objetivo principal de desarrollar un trabajo productivo y con la finalidad de asegurar un lugar de trabajo remunerado, prestando servicios de ajuste personal y social que requiera su personal con disminución. Pueden ser creadas por administraciones públicas o cualquier persona física o jurídica, hecho que se confirma en la diversidad de titulares existentes: asociaciones, sociedades mercantiles, cooperativas, etc.

Así, tanto las EI como los CET, son ejemplos de tipos de entidades que pueden ser consideradas parte del Tercer Sector, pero que en determinados casos su personalidad jurídica (sociedades mercantiles, laborales, cooperativas) podría resultar contradictoria con una definición estricta de este sector³. Como se observa en la tabla número 1, las EI/CET comparten pero también difieren en algunas características.

- a) Actividad comercial: como empresas, ambas son estructuras productivas que trabajan en el mercado produciendo bienes o prestando servicios.
- b) Finalidad: las EI buscan la integración sociolaboral de personas en situación de exclusión social, pero al mismo tiempo se quiere destacar su capacidad de producir bienes y servicios y de generar de puestos de trabajo. Por su parte, los CET tienen como objetivo proporcionar trabajo a personas con discapacidad y, de forma complementaria, prestar servicios de ajuste personal y facilitar la integración laboral en el régimen de trabajo ordinario.

³ Un ejemplo en este sentido es la inclusión de las EI en el Anuario 2009 del Tercer Sector Social de Cataluña (Observatori del Tercer Sector, 2009), a diferencia de lo que sucedía en el Libro blanco del Tercer Sector cívicosocial (Castiñeira y Vidal, 2003), donde este tipo de organizaciones no habían resultado objeto de estudio. Por eso, el estudio de este tipo de organizaciones puede darnos pautas sobre las fronteras siempre en movimiento del Tercer Sector y sobre algunos de sus retos más importantes en un contexto económico como el actual.

Tabla 1. Resumen de las características de las EI y los CET.

	Empresas de inserción	Centros especiales de trabajo
Actividad	Producción de bienes y de servicios	Producción de bienes y de servicios
Finalidad	Integración sociolaboral	Ofrecer un lugar de trabajo
Colectivo beneficiario	Personas en riesgo de exclusión social	Mayoritariamente, personas con un grado de disminución igual o superior al 33%
Formación	Práctica laboral ("aprender trabajando")	Servicios de ajuste personal y social
Temporalidad	Transitoria	Intermitente, pero continuado en el tiempo
Forma jurídica	Variada	Variada

Fuente: elaboración propia

- c) Colectivo beneficiario: mientras las EI se dirigen, entre otros, a ex drogodependientes, ex reclusos, jóvenes que no han finalizado estudios obligatorios o desempleados de larga duración, como mínimo el 70% del colectivo trabajador de los CET deben ser personas con un grado de disminución igual o superior al 33%.
- d) Formación: en las EI, esta es clave para la inserción, pero no como núcleo central sino a partir de la práctica laboral ("aprender trabajando"). Por su parte, los CET incorporan servicios de ajuste personal y social (servicios terapéuticos, de integración social y cultural).
- e) Temporalidad de las acciones: las EI son consideradas empresas de tránsito, pero se debate la necesidad de facilitar la ocupación a una persona con discapacidades en el curso de toda su vida. Sobre los CET, las opiniones también se reparten entre aquellos que los consideran plataformas de acceso al mundo laboral ordinario y quienes los entienden como espacio de trabajo para personas que necesitan un soporte intermitente pero continuado en el tiempo.

En definitiva, en un contexto de recursos escasos y de profundización extensiva e intensiva de muchas desigualdades sociales, así como de crecimiento de la competitividad de las empresas tradicionales, las EI/CET se enfrentan a retos diversos y al dilema de cómo orientar su propia estrategia de competitividad. Nuestros casos de estudio escogidos representan estos retos y la metodología utilizada pretende ser coherente con el objetivo de analizarlos.

Muestra y etapas de la investigación

Muestra. Para realizar el estudio se ha escogido una muestra de cinco organizaciones representativas del sector en la provincia de Girona, de acuerdo con su volumen de trabajadores en el proceso de inserción: Cáritas Diocesana de Girona (que cuenta con la empresa Economía Solidària S.L), Grup MIFAS, (empresas Giroпарк S.A., Giroassist S.L y Tafidi S.L.), la Fundación DRISSA, la Fundación Ramon Noguera, la Fundación OSCOBE

(empresa Brot-Serveis integrals de jardineria S.L). De acuerdo con el registro de la Generalitat de Catalunya, en la comarca del Gironès existen 2 CET y 10 EIS. La muestra del estudio, por lo tanto, incluye casi un 50% de las empresas y representa al 65% de los usuarios de la comarca.

Método y fases. Se ha realizado un estudio *case study* del tipo *theory testing* (Voss et al., 2002), utilizando técnicas cualitativas, basadas en 5 entrevistas semi-estructuradas con las empresas objeto de estudio, así como otras 4 entrevistas abiertas con expertos en el sector. La metodología de trabajo ha implicado cuatro fases claramente diferenciadas.

- a) Inicio: definición, conjuntamente con el financiador de la investigación (Proyecto Equal), del objeto y alcance del proyecto. Planteamiento y discusión de la pregunta de investigación.
- b) Entrevistas preliminares: entrevistas individualizadas y colectivas con todos los socios participantes del proyecto Equal, con el objetivo de elaborar una aproximación a la realidad empírica del sector y recopilar información sobre sus necesidades.
- c) Entrevistas semi-estructuradas: ronda de entrevistas individuales y semi-estructuradas con cada organización objeto de estudio. En esta fase se pretendía recoger la información que permitiera el posterior análisis comparativo del comportamiento competitivo de la organización del Tercer Sector con el de la empresa tradicional. Las entrevistas, realizadas a los máximos responsables de cada organización, fueron abordadas a partir de los factores de competitividad definidos previamente. Con una dedicación de dos horas por entrevista, se preguntó de modo indirecto sobre aspectos clave para cada factor de competitividad. Se trata de aspectos que el entrevistador tiene definidos previamente de forma precisa, y que afloran fácilmente al hacer una descripción de la actividad de la empresa. Una vez finalizada la entrevista, el entrevistador valora cada uno de estos aspectos en un rango de 1 a 3 (de menor a mayor relevancia sobre el factor de competitividad).
- d) Análisis: centrado en la competitividad de las organizaciones de la muestra. A partir de los resultados agregados de las entrevistas se realizó un análisis comparativo con los resultados agregados de la empresa tradicional. Se ha optado por un análisis agregado para poder realizar un estudio cualitativo que profundizara en la identificación de fortalezas y debilidades del sector.

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación permitió observar comportamientos diferenciados entre la empresa tradicional y las EI/CET. Tal y como se muestra a continuación, las primeras se orientan más al producto y/o a la prestación de servicio, y las segundas a la estructura interna. Estos resultados reflejan la puntuación media de la muestra de ambos tipos de organizaciones.

Para la exposición de los resultados, se han agrupado los factores de competitividad, mostrando aquellos en los que cada tipo de organización tiene una cierta ventaja competitiva.

En primer lugar, la investigación permitió comprobar que la empresa tradicional ha resultado más competitiva que las EI/CET en los siguientes factores:

- Área comercial y de ventas. La empresa tradicional demuestra un mayor conocimiento del mercado y de sus canales de distribución, y al mismo tiempo disponen de una planificada acción comercial. En cambio, las EI/CET se basan, para su acción comercial, básicamente en el conocimiento del producto o servicio que prestan.
- Investigación y desarrollo. La empresa tradicional dispone de una cierta estandarización de la I+D y al mismo tiempo existe un compromiso mayor por parte de la dirección para apoyar estas iniciativas.
- Compras y logística. La empresa tradicional tiene una actitud más proactiva para la búsqueda periódica en nuevos productos y proveedores. Gestiona de una manera estructurada a sus proveedores y se plantea regularmente la posibilidad de producir en lugar de comprar.
- Sistemas de calidad y medio ambiente. La empresa tradicional mide de una manera más estandarizada la calidad de sus productos, gestiona las reclamaciones de sus clientes, demuestra un conocimiento mayor de los costes ambientales de su actividad y dispone de mejores mecanismos para su formación continua en estos campos.

Ahora bien, estos resultados no implican que las EI/CET no tengan en cuenta estos factores de competitividad, sino que de las entrevistas no se desprende un conocimiento tan profundo ni se evidencia que exista una política significativa aplicada para estos factores.

En segundo lugar, el estudio permitió comprobar que las EI/CET han demostrado una ventaja competitiva en los siguientes factores:

- Estructura organizativa y de liderazgo. Las EI/CET se preocupan significativamente de identificar los puestos de trabajos, gestionar de modo estandarizado los expedientes del personal, planificar su formación y personalizar elementos para motivar a los trabajadores.
- Control de gestión. En el Tercer Sector existe una amplia normativa que supervisa la actividad de las organizaciones, hecho que condiciona la especial atención que estas prestan a los aspectos financieros, sea en la elaboración y cumplimiento de presupuestos o en el control exhaustivo de sus costes. En términos generales, estos elementos posicionan mejor a las EI/CET en los aspectos vinculados al factor de gestión. Sin embargo, se evidencia en la investigación una oportunidad de mejora en aspectos como la comparación de datos financieros con datos externos, aspecto privilegiado por la empresa tradicional.
- Prevención de riesgos laborales. En la mayoría de los elementos relacionados con este factor, las EI/CET demuestran una mayor sensibilidad y dotación de recursos para prevenir riesgos laborales y formar a sus trabajadores.
- Por último, nuestra investigación revela que existen una serie de factores en los que ambos tipos de organizaciones tienen una posición competitiva similar.
- Colaboración con terceros. En ambos casos, los resultados muestran limitada colaboración con terceros. Específicamente, las EI/CET pueden potenciar la colaboración en el ámbito social, aspecto en que tienen una mejor posición competitiva que la empresa tradicional. Igualmente, tienen la oportunidad de mejorar en los mecanismos de colaboración a nivel empresarial, un elemento que la empresa tradicional ha desarrollado en mayor medida.
- Producción. A pesar de la igualdad general, los elementos que posicionan a cada tipo de organización son diferentes. Por un lado, la empresa tradicional tiene un mejor conocimiento de la estructura productiva de sus competidores, y es más flexible en sus procesos. Por otra, las EI/CET tienen una mejor estandarización de la producción y se concentran significativamente en el control, seguimiento y análisis del rendimiento de la producción.

El dilema de la competitividad

Como se ha indicado anteriormente, no existe una definición sobre cuáles son los factores de la competitividad que pueda evitar tener en cuenta el contexto de las organizaciones estudiadas, de manera que este hecho refuerza la existencia de un significativo grado de subjetividad en su percepción⁴. Atendiendo a esta subjetividad, se consultó a las organizaciones entrevistadas sobre su percepción de la competitividad, una consulta que también se había realizado a la empresa tradicional en estudios previos, como el del CIDEM (Duch, 2006). En la tabla 3 se reflejan las percepciones de las organizaciones objeto de estudio de nuestra investigación y las de la empresa catalana:

Tabla 3. Percepción de los factores de competitividad y su aplicación.

	EI/CET	Empresa tradicional
Factores percibidos como claves para la competitividad	Calidad, innovación y dirección estratégica	Calidad, innovación y comercialización
Factores en los que las empresas basan su competitividad	Recursos humanos, dirección estratégica y financiación	Calidad, innovación y recursos humanos

Fuente: elaboración propia

La tabla muestra resultados que son de interés para la reflexión sobre la estrategia de competitividad que asumen las EI/CET. Resulta significativo que la empresa tradicional basa (de hecho) su competitividad en los mismos factores que percibe como claves (calidad e innovación); en cambio, las EI/CET no, y basa su competitividad en los recursos humanos, la dirección estratégica y la financiación. De esta manera, se vuelve visible el dilema de la estrategia de competitividad en las EI/CET. Como ellas mismas reconocen, las entidades tienen dos clientes finales: el usuario y el mercado. Y frente a la disposición limitada de recursos, suelen priorizar el cliente-usuario en el desarrollo de la estrategia de competitividad.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo permitió principalmente generar conocimiento específico sobre la competitividad de determinadas organizaciones estudiadas, pero también establecer algunos rasgos para la caracterización y debate sobre una temática vinculada al Tercer Sector en buena medida desatendida. Consideramos que la aplicación de nuevos marcos de análisis sobre objetos de estudio en parte desatendidos, puede generar conocimiento social y analíticamente relevante a su respecto. Así, hemos podido revelar que existe una

⁴ Lau (2002) pone de manifiesto que las empresas europeas y americanas, durante la década de 1980, presentaban la calidad como prioridad estratégica para su competitividad, mientras que las empresas japonesas no mencionaban de forma explícita dicho concepto, ya que la calidad resultaba un elemento implícito en su proceso productivo.

cierta igualdad competitiva entre las EI y los CET respecto de la empresa tradicional. Más allá de que la empresa tradicional obtiene en nuestro análisis un mejor posicionamiento en una cantidad mayor de factores, vale aclarar que no todos los factores tienen un peso específico equivalente. El resultado del análisis se debe tomar como un indicador cualitativo que posiciona ese tipo de organización en relación a la empresa tradicional (pero dentro de los parámetros de esta última). Como se ha indicado, las organizaciones estudiadas destacan por la clara orientación hacia la persona y su capacidad para generar valor público, frente a la empresa tradicional y su orientación al mercado. Esta realidad comporta una posición destacada de dichas organizaciones en factores como la estructura organizativa y de liderazgo, el control de la gestión de los recursos o la prevención de riesgos laborales. Sin embargo, por otro lado, esta orientación condiciona el grado de competitividad en las áreas comercial, logística, I+D, y la gestión de la calidad y el medio ambiente.

Como se ha podido comprobar, las organizaciones afirman, por un lado, pertenecer a entidades de segundo nivel (federaciones, redes) y por otro se conciben entre ellas como competidoras y no como posibles colaboradoras. El análisis gira entonces la atención sobre la necesidad de recuperar una característica del Tercer Sector que forma parte de su naturaleza: la colaboración intra e intersectorial.

Al mismo tiempo, la necesidad de profesionalización del sector, legítima reivindicación de sus directivos, implica un proceso que todavía en muchos casos está por realizarse. La profesionalización es una oportunidad y al mismo tiempo un reto. Si se desarrolla respetando el *ethos* distintivo del sector, puede resultar un paso adelante en la construcción de un modelo de organización propio, competitivo y socialmente eficiente. Pero si no, puede acabar perjudicando la estructura y la imagen de las organizaciones, así como su posicionamiento en el mercado económico.

En definitiva, mejorar la competitividad de las EI y los CET pasa por asumir el reto de buscar el equilibrio y la potenciación mutua de la innovación social y la excelencia en la gestión de los procesos. El desarrollo e implementación de nuevas ideas que atiendan nuevas y viejas necesidades sociales no debería dejarse exclusivamente en manos ni de la administración pública ni de las empresas tradicionales del mercado. A la pregunta (en forma de dilema) “¿personas o mercado?” las EI/CET están capacitadas para responder “personas y mercado”. Instrumentalizar la economía no es una perspectiva de trabajo que entre en contradicción con asegurar la calidad de los productos y servicios que se ofrecen.

Millán Díaz Foncea
Tomás Gimeno Lázaro
Juan David Gómez Quintero
Universidad de Zaragoza

ANÁLISIS DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR LAS ONGD EN ARAGÓN

1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de crisis como el actual, la captación de fondos se ha convertido en uno de los aspectos fundamentales en el conjunto de actividades que realizan las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). Esta actividad de captación de fondos es más importante si cabe a nivel regional, donde la mayor implantación de estas organizaciones y su proximidad con la sociedad civil necesitan de una transmisión mayor de información.

Con este fin, el presente trabajo analiza la tarea de captación de fondos en un contexto regional concreto, la Comunidad Autónoma de Aragón. El objetivo es presentar una panorámica general de las características principales que tienen las ONGD aragonesas en relación a la captación de fondos, y compararlas con las características a nivel estatal.

El Informe de Evaluación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004–2007 (en adelante, Plan Director) explica que los fondos captados por las ONGD en Aragón en 2007 fueron más de 28 millones de euros. Este Informe, junto a los informes de la Ayuda Oficial al Desarrollo elaborados por la Federación Aragonesa de Solidaridad (FAS), son los únicos trabajos realizados sobre las ONGD en Aragón. El presente trabajo viene a complementar la información aportada en estos informes, ya que, mientras en estos estudios los datos sobre Ayuda al Desarrollo fueron aportados por

las Administraciones Pública, en este trabajo se utiliza la información facilitada por las propias Organizaciones de Cooperación al Desarrollo. A lo largo del trabajo se comparan los resultados obtenidos con los expresados en estos estudios. Asimismo, con el fin de observar las características diferenciales de las ONGD aragonesas, los resultados se contrastan con los obtenidos a nivel estatal (Díaz et al., 2010).

2. DATOS DEL ESTUDIO

Los datos del estudio se obtuvieron a través de la revisión de las memorias publicadas por las ONGD con sede o delegación en Aragón y por medio de la realización de entrevistas personalizadas a los trabajadores y voluntarios con el fin de completar los datos obtenidos de las memorias. A pesar de que el número de ONGD que cumplen las características en Aragón es de 50, únicamente se pudieron obtener datos de 21 organizaciones (42%), ya sea por la falta de disponibilidad de tiempo del personal de las ONGD para poder rellenar las encuestas, ya sea por la debilidad que presentan los datos aportados.

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR LAS ONGD ARAGONESAS

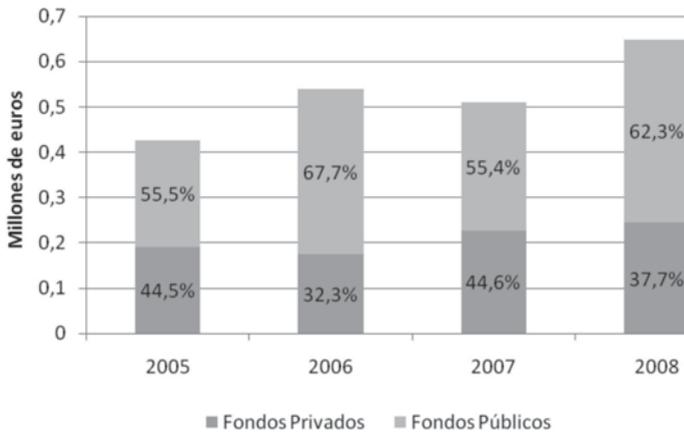
En la Figura 1 se observa que la evolución de los fondos totales obtenidos por las ONGD aragonesa es creciente a lo largo de los tres años de estudio. Los fondos medios por entidad van desde los cerca de 430.000 euros en 2004 hasta los más de 645.000 euros en 2008.¹

Al profundizar en el origen de estos fondos, se aprecia que los fondos públicos suponen alrededor del 60% de los fondos totales, mientras que los fondos de origen privado alcanzan el 40%. Este resultado está en relación con lo expresado en la Evaluación del Plan Director que cifraba las aportaciones públicas en un 58,28% de la financiación de las ONGD aragonesas, mientras que las aportaciones privadas suponían algo más del 41% en el periodo 2004-2007. Esta relevancia del sector público se observa también en la influencia que ejerce sobre la tendencia seguida por los fondos totales. Así ocurre en 2007, cuando los fondos procedentes del sector público se reducen (desde el 67,7% de los fondos totales en 2006 al 55,4% en 2007) que se replica en la evolución de los fondos totales, que también se reducen.

Esta distribución contrasta con la que existe a nivel estatal (Díaz et al., 2010: 242), en la que se observa un mayor equilibrio entre fondos públicos y privados (51 y 49%, respectivamente). Asimismo, la evolución de ambos fondos es también creciente, como la que se observa en Aragón, aunque más estable en el tiempo, principalmente en el caso de los fondos privados.

¹ Se evita presentar los datos globales por año debido a la variación interanual que existe en el número y composición de organizaciones en el estudio, debido a las dificultades para recopilar los datos. No obstante, en la Figura 1 se presenta una aproximación a estos niveles absolutos.

Figura 1. Evolución de los fondos obtenidos por las ONGD.
Millones de euros y Porcentaje sobre Total. Aragón. 2005-2008



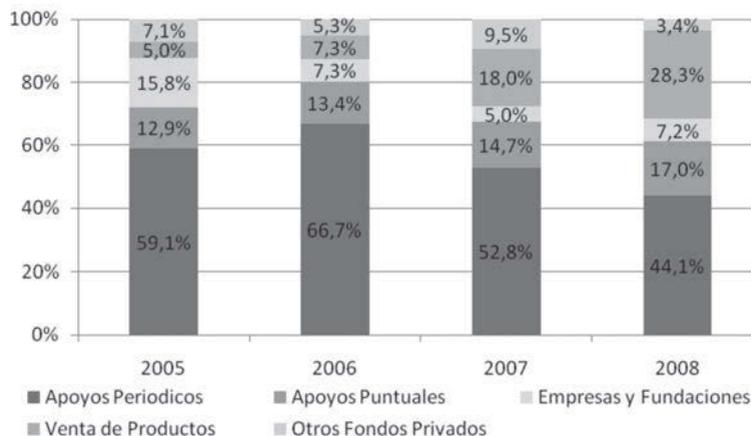
Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, si se atiende a las partidas específicas incluidas en fondos públicos y privados, se observa que la partida más relevante de los fondos privados es la de *Apoyos periódicos*, que supone más del 50% de los fondos privados obtenidos de media (54,6%), seguida por la *Venta de productos* (15,9%) y los *Apoyos puntuales* (14,6%). Asimismo, los fondos procedentes de *Fundaciones y Empresas* representan un 8,6%, mientras que la partida *Otros Fondos privados* supera el 6% de relevancia media durante el periodo (Figura 2).

Si se atiende a la evolución, destaca el crecimiento de los fondos procedentes de la venta de productos, que ha pasado del 5% de media por entidad en 2005 a superar el 28% en 2007. Este dato está relacionado con el incremento de las ventas de Comercio Justo en Aragón (12,4% entre 2006 y 2007), realizado principalmente por tiendas especializadas promovidas por ONGD.² Según la ONGD-E, el Comercio Justo suponía en 2009 el 91% de la partida de *Ventas de productos*. Por su parte, el resto de partidas destacan por su estabilidad durante el periodo de análisis, excepto en la partida *Apoyos periódicos*, que desciende en 2008.

² Fuente: SETEM (2009). "El Comercio Justo en España 2008: Canales de Importación y Distribución". Barcelona: Ed. Icaria.

Figura 2. Evolución de los ingresos privados obtenidos por las ONGD. Porcentaje sobre Total. Aragón. 2005-2008

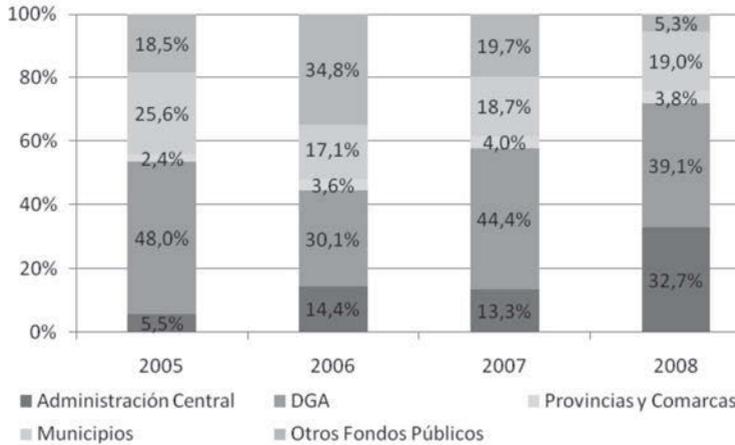


Fuente: Elaboración propia

Estos datos contrastan con los presentados a nivel estatal (Díaz et al., 2010: 243), donde destaca la superioridad de los *Apoyos Puntuales* frente al resto de partidas, principalmente debido al tsunami que el sudeste asiático sufrió en 2005 (CONGD-E, 2006). No obstante, los *Apoyos Periódicos* son la segunda partida en importancia, manteniendo el efecto que se observa en las cifras de Aragón. En cuanto a las *Ventas de Productos*, a nivel estatal no tienen la importancia que demuestran en Aragón, aunque crecen de forma destacada a lo largo del periodo. Así, Aragón se presenta en la vanguardia de este ámbito a nivel estatal.

Por otro lado, en relación a los fondos procedentes del sector público, destacan principalmente los fondos procedentes de la *Administración Central*, que ha pasado del 5,5% en 2005 a más de 32% en 2008. Asimismo, se observa un crecimiento menos pronunciado en los fondos procedentes desde el *Gobierno de Aragón*, que sin embargo es la partida más relevante del ámbito público, cercana al 40% de media en el periodo. Por otro lado, los *fondos municipales* presentan una importancia relativamente alta (20% de media en el periodo), acorde con lo expresado en la Evaluación del Plan Director, que constata el papel de las Corporaciones Locales, especialmente el Ayuntamiento de Zaragoza, en la Cooperación descentralizada. Finalmente, los *fondos comarcales y provinciales* son los menos cuantiosos, quedando por debajo del 5% de peso medio en el periodo.

Figura 3. Evolución de los fondos públicos obtenidos por las ONGD.
Millones de euros. Aragón. 2005-2008



Fuente: Elaboración propia

Los fondos de las ONGD a nivel estatal muestran un patrón similar a los existentes en Aragón (Díaz et al., 2001: 244), ya que es la *Cooperación Descentralizada* (de las CC.AA.) las que mayor peso tienen. No obstante, el apoyo de la *Administración Central* crece de forma constante, mostrando que Aragón presenta, en este caso, una evolución similar a la estatal.

En general, se puede señalar que las principales partidas son los fondos obtenidos desde el *Gobierno de Aragón* (en media, el 24% del total de fondos) y los *Apoyos periódicos* (21,5%), quedando alrededor del 11% tanto los fondos procedentes de la *Administración Central* como los de las *instituciones municipales*.

4. PERFIL DE LA ONGD ARAGONESA

En este apartado se pretende exponer el perfil de estas organizaciones en función de los fondos obtenidos. Para una mejor clasificación, estas organizaciones han sido distribuidas en tres grupos: pequeñas, medianas y grandes ONGD.³⁻⁴

Tabla 1. Datos básicos de las ONGD aragonesas, según los fondos obtenidos. Aragón. 2006.

	tam1	tam2	tam3
número de ONGD	7	6	8
% sobre Total	33.3%	28.6%	38.1%
Sede social (España=1; Aragón=0)	1.00	0.50	0.50
% Fondos destinados a Proyectos	24.2%	66.4%	63.4%
Fondos Totales	330.011	1.285.088	6.381.061
Dimensión			
Nº Delegaciones	1.14	1.00	1.38
Nº Socios	21.00	223.67	1685.25
Nº Voluntarios	5.43	35.00	51.20
Nº Trabajadores	0.00	4.00	4.80
Pertenencia a redes			
Autonómicas	1.29	1.00	1.33
Estatales	1.29	0.83	0.75
Socios y donantes			
Presentación de memoria	0.00	0.60	0.57
Material específicos para socios y donantes	85.7%	83.3%	75.0%
Se tiene en cuenta las preferencias de los socios	33.3%	66.7%	33.3%

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 1 se observa que, las ONGD aragonesas presentan importantes diferencias en función del volumen de fondos que obtengan. Mientras las pequeñas ONGD centran su atención en actividades como la sensibilización o la captación de fondos

³ La distribución por tamaño se realiza de la siguiente manera: aquellas ONGD cuyos fondos acumulados suponen menos del 5% del total del sector son consideradas pequeñas ONGD; aquellas cuyos fondos acumulados se sitúan entre el 5 y el 25% de los fondos totales son medianas ONGD, y finalmente las grandes ONGD son aquellas entidades que se encuentran por encima del 25% de los fondos totales.

⁴ El análisis no incluye a la Fundación Ecología y Desarrollo, la principal ONGD de Aragón, debido a la distorsión que supone en la muestra su inclusión. Sólo ella acumula más del 32% de los fondos obtenidos por las ONGD en Aragón, los cuales proceden principalmente del Sector Público (87%).

(distintas a la realización de proyectos) en las que la acción de los voluntarios y socios tienen una importancia clave para la organización, las medianas y grandes presentan un mayor número de trabajadores vinculados, en mayor medida, a la realización de proyectos de cooperación. Asimismo, las pequeñas presentan una vinculación mayor con redes estatales, mientras que las ONGD grandes están más extendidas en el territorio. Finalmente, las pequeñas utilizan canales informales de comunicación con los socios; sin embargo, las medianas y grandes utilizan canales más formales, como son las memorias anuales.

En relación con los datos a nivel estatal,⁵ las ONGD aragonesas destinan a proyectos de cooperación un porcentaje de fondos totales menor que la media española (85%, según CONGD-E, 2008: p. 32). Asimismo, en cuanto a las variables de dimensión, las ONGD aragonesas más similares a la media española son las grandes, como era de esperar. No obstante, las grandes ONGD aragonesas presentan mayor número de socios de media (1685 frente a 570 socios a nivel estatal), así como un menor número de voluntarios y trabajadores de media (51,2 frente a 221 voluntarios y 4,8 frente a 46 trabajadores, respectivamente).

5. MATRIZ DE CORRELACIONES

En este apartado se avanza en el análisis sobre las ONGD en Aragón, clarificando los resultados obtenidos en los apartados anteriores. En la Tabla 2 se presenta la matriz de correlaciones entre las distintas partidas de las que las ONGD obtienen sus fondos.

Tabla 2. Matriz de correlaciones entre las partidas económicas de las ONGD aragonesas

	tam	fondpriv	apoperio	apopunt	empresa	venta	otropriv	fondpub	nacion	dga	provinc	munic	otropub
tam	1.0000												
fondpriv	-0.0053	1.0000											
apoperio	0.4867	0.5813	1.0000										
apopunt	-0.2664	0.4517	-0.1091	1.0000									
empresa	-0.2904	0.1950	-0.0740	0.1609	1.0000								
venta	-0.2910	0.5337	-0.0641	0.0915	-0.1387	1.0000							
otropriv	0.1462	0.1565	0.0519	-0.1237	-0.0729	-0.0519	1.0000						
fondpub	0.0053	-1.0000	-0.5813	-0.4517	-0.1950	-0.5337	-0.1565	1.0000					
nacion	0.1318	-0.1993	-0.1051	-0.0382	-0.0400	-0.1140	-0.1475	0.1993	1.0000				
dga	0.1924	-0.5508	-0.2955	-0.2438	-0.0818	-0.3090	-0.1654	0.5508	-0.0296	1.0000			
provinc	-0.4106	-0.4134	-0.2203	-0.1961	-0.1034	-0.1982	-0.1316	0.4134	-0.1858	-0.0095	1.0000		
munic	-0.3441	-0.5486	-0.3446	-0.2828	-0.0274	-0.2948	-0.0290	0.5486	-0.2275	0.0862	0.4794	1.0000	
otropub	0.2652	-0.1971	-0.1935	-0.1056	-0.1371	-0.0932	0.1484	0.1971	-0.0930	-0.2309	-0.1690	-0.2024	1.0000

Fuente: Elaboración propia

La primera columna de la Tabla permite realizar una primera aproximación a la relación entre el tamaño de las ONGD y la procedencia de los fondos. Ni el total de fondos

⁵ No es posible comparar todos los datos aportados en la Tabla 1. Se comparan los datos que aparecen en la memoria de 2007 de la CONGD-E, referida al estudio del año 2006.

públicos ni el de fondos privados tienen una estrecha influencia en la variación del tamaño (0.0053 y -0.053, respectivamente) y, de forma desagregada, ninguna partida tiene una relación muy estrecha con el tamaño; sin embargo, las partidas de *Apoyos periódicos* y *Otros* son las únicas que tienen una relación positiva con el tamaño de las ONGD en el caso de los fondos privados, mientras en los fondos públicos, son los *fondos estatales* y *autonómicos* los que mantienen una relación positiva, aunque con un menor impacto. Para los fondos de procedencia *municipal* y *provincial*, la relación inversa con el tamaño de las ONGD.

Atendiendo al resto de las relaciones entre las variables económicas, destaca que un incremento en las partidas de *Apoyos periódicos* y *Ventas* supone a un incremento en el total de fondos privados (del 58,13% y del 53,37%, respectivamente), mientras que el resto de partidas “privadas” tiene un impacto menor. En cuanto a los fondos públicos, las únicas relaciones que destacan son aquellas que aparecen entre los *fondos autonómicos* de la DGA (55,08%) y los *fondos municipales* (54,86%) con el total de fondos públicos, mientras que el resto de relaciones no muestra relaciones importantes. Cabe destacar la relación negativa que existe entre los fondos estatales y el resto de partidas, es decir, al variar esta partida de fondos estatales, el resto varía de forma inversa, aunque en una cantidad limitada.

6. CONCLUSIÓN

En un contexto de crisis como el actual, la captación de fondos se ha convertido en un aspecto destacado para la continuación de la actividad de las ONGD. El análisis de la procedencia de los fondos realizado en este trabajo permite obtener una imagen de la situación en la que se encontraba el sector, y así plantear las líneas de actuación ante la coyuntura económica actual.

En el trabajo se destaca la mayor dependencia de los fondos públicos que tienen las ONGD aragonesas frente a la media española, aunque se observa cierta evolución hacia la diversificación, con el incremento de los fondos estatales. Por otro lado, la Venta de productos se está estableciendo como una alternativa de financiación, que es aun más destacable a nivel estatal.

La diversidad de las ONGD aragonesas permite utilizar distintas estrategias en cada caso, aunque el tamaño se observa como una variable clave para acceder a determinado recursos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Coordinadora Española de ONGD (2008): Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España sobre el Sector de las ONGD 2007. Madrid.
- Díaz, M.; Gimeno, T.; Gómez, J.D. and Koc, A. (2010): Análisis de los fondos recibidos por las ONGD en España y su relación con el PIB; en Carmen Lázaro Guillamón (ed.) (2010): Cooperación al desarrollo y alternativas frente a la crisis. UJI (Universidad Jaime I).
- Federación Aragonesa de Solidaridad (FAS): Informes sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo aragonesa (2002-2008). Coordinadora Punto de Encuentro y Federación Aragonesa de solidaridad. Teruel, Aragón.
- Gobierno de Aragón (2008): Informe de Evaluación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004 – 2007. Disponible en: <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/COOPERACION/PLANIFICACION/PLANDIRECTOR08-11CGOB.pdf>
- SETEM (2009). “El Comercio Justo en España 2008: Canales de Importación y Distribución”. Barcelona: Ed. Icaria.

María Jesús Barroso Méndez
Clementina Galera Casquet
Víctor Valero Amaro
Universidad de Extremadura

LAS CAJAS DE AHORROS COMO ACTORES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y SU VINCULACIÓN CON ONG

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de estrategias y políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC)¹ es, desde hace bastantes años, una práctica habitual en el conjunto de entidades del Sector Financiero. Entre ellas, destaca la labor desempeñada por las Cajas de Ahorros en esta materia, ya que para ellas constituye la esencia de sus principios fundacionales (Quintás, 2006). En las Cajas de Ahorros, la implantación de prácticas de RSC abarca múltiples campos encuadrados en cuatro grandes ámbitos, resaltando especialmente, como un capítulo muy relevante y destacable por su carácter exclusivo y perdurable en el tiempo, la denominada "Obra Social", la cual ha evolucionado a lo largo de los años como respuesta a los cambios producidos en las preferencias de la sociedad en general.

En este sentido, el presente estudio tiene como fin analizar el papel de las Cajas de Ahorros en uno de los campos que conforman la Obra Social, la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el fin de evaluar su grado de implicación en un ámbito cada vez más relevante para la sociedad y, por tanto, para su público objetivo.

¹ En el estudio se emplean como sinónimos las siglas RSE y RSC.

2. LAS CAJAS DE AHORROS Y SU POLÍTICA DE RSC

Las Cajas de Ahorros son entidades de crédito que tienen como principal objetivo fundacional la extensión de los beneficios de su actividad como empresa a toda la sociedad. Este objetivo principal es el mismo que subyace en el concepto de Responsabilidad Social Corporativa ya que, bajo este concepto, se incluye una práctica empresarial orientada a conseguir que la actividad económica sea beneficiosa para toda la sociedad (Balado, 2006). En estas entidades, la RSC se muestra en cuatro ámbitos muy distintos pero bien relacionados entre sí, como son el conjunto de reglas y prácticas que permiten su buen gobierno, la dimensión social y medioambiental de las relaciones internas y externas, el enfoque social de la actividad financiera y la Obra Social. Mientras que los dos primeros son comunes a la empresa en general, los dos últimos son característicos de las Cajas de Ahorros (Quintás, 2006). Atendiendo a Balado (2006), por los logros alcanzados en estos cuatro ámbitos, y sobre todo por la continua actividad de la Obra Social, es posible afirmar que las Cajas de Ahorros son precursoras en Responsabilidad Social Corporativa, contribuyendo a la mejora social, económica y ambiental del entorno en el que desarrollan su labor.

La Obra Social, configurada por tanto como un instrumento al servicio de la mejora del bienestar social, distribuye su denominado "Fondo Social" entre cuatro grandes áreas de actuación: Área de Asistencia Social y Sanitaria, con mayor volumen de recursos recibidos; Área de Cultura y Tiempo Libre; Área de Educación e Investigación y por último, Área de Conservación del Patrimonio Artístico y Natural.

Diferentes publicaciones han centrado su objeto de investigación en el análisis de estas cuatro grandes áreas de la Obra Social del conjunto de Cajas de Ahorros españolas. En este sentido, cabe destacar el trabajo de Sierra y Valdunciel (2005) que analiza la inversión en actividades en el periodo 1999-2003 y, con un enfoque más empírico, cabe aludir al trabajo de Ansola et al., (2007), que realiza un análisis exploratorio de la Obra Social para el conjunto de las Cajas nacionales en el año 2004. A pesar de dichas contribuciones, los estudios centrados en el análisis de uno de los ámbitos de la Obra Social más relevantes para la sociedad en general, la Cooperación Internacional para el Desarrollo, son todavía escasos; de ahí la relevancia de este estudio.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: LAS CAJAS DE AHORROS Y SU RELACIÓN CON ONG

La Cooperación para el Desarrollo puede ser definida como un conjunto de actuaciones llevadas a cabo por los diferentes actores del Sistema de Cooperación Internacional, con países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social, un desarrollo más equilibrado y sostenible entre el Norte y el Sur, un sistema de relaciones internacionales estables y pacíficas para el conjunto de la Humanidad, formas de gobierno democráticas y respetuosas con los derechos humanos y la preservación y mejora del medio ambiente (Gómez y Sanahuja, 1999). En el Sistema de Cooperación existen múltiples modalidades de participación. A continuación, señalamos los principales tipos de intervención empleados por las Cajas de Ahorros:

1. Proyectos de Desarrollo: su ámbito de influencia abarca distintos sectores, como pueden ser salud, educación, agua y saneamiento, etc. con el objetivo de promover el desarrollo integral de las comunidades menos favorecidas.
2. Microcréditos: programas basados en potenciar sistemas microfinancieros sostenibles que incidan en los sectores más desfavorecidos.
3. Acción Humanitaria: acciones englobadas principalmente en los sectores de actuación Ayuda de Emergencia, Ayuda Alimentaria y Ayuda a Refugiados.
4. Codesarrollo: programas en los que los ciudadanos emigrantes sirven como vector de desarrollo de sus países de origen.
5. Educación para el Desarrollo: acciones desarrolladas para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad activa con los mismos, por la vía de campañas de divulgación, servicios de información, etc.
6. Comercio Justo: actuaciones cuyo objetivo es el impulso y el apoyo de actividades de comercio justo y solidario, como forma de acercar los mercados a los productos del Sur en condiciones dignas para las cooperativas de productores.
7. Formación e Investigación: acciones dirigidas a Organizaciones no Gubernamentales con el objetivo de contribuir a mejorar su dirección y gestión interna e incrementar la calidad de sus actuaciones en los países en vías de desarrollo.

Los diferentes tipos de modalidades de intervención presentados pueden ser llevados a cabo por el conjunto de Cajas de Ahorros a través de dos modelos de gestión diferentes: por un lado, a través de un modelo de gestión autónomo, en el cual las Cajas

de Ahorros realizan la gestión de los diferentes tipos de modalidades de intervención en el conjunto de fases del proceso; y por otro lado, a través de un modelo de gestión participativo en el cual las Cajas de Ahorros llevan a cabo la gestión de dichos tipos de modalidades a través de la colaboración con otras instituciones, principalmente ONG.

4. ESTUDIO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LAS CAJAS DE AHORROS ESPAÑOLAS.

4.1. Objetivos y Metodología.

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este estudio consiste en analizar el papel de las Cajas de Ahorros en el ámbito de la Cooperación Internacional. De este objetivo principal, se han desprendido los siguientes objetivos específicos:

- Conocer y clasificar los diferentes tipos de intervención llevados a cabo por el conjunto de Cajas de Ahorros en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Analizar el nivel de recursos invertidos en las intervenciones registradas.
- Estudiar el papel de las ONG en el diseño y ejecución de programas de Cooperación Internacional.

Para alcanzar estos objetivos, se ha seguido un proceso de dos etapas: en primer lugar, se ha utilizado como fuente de datos el Registro de Entidades del Banco de España para así poder disponer de una relación de las entidades (45 en total) consideradas oficialmente como Cajas de Ahorros por parte de la máxima autoridad financiera del país a fecha 25/06/2010. En segundo lugar, en los meses de julio y agosto de 2010, se ha procedido a recabar toda la información posible relacionada con el ámbito de estudio, publicada en las respectivas páginas web e informes de Responsabilidad Social Corporativa y de Obra Social de las diferentes Cajas de Ahorros.

La información obtenida, completada por medio de consultas telefónicas a los servicios de Obra Social, ha sido clasificada a través de una serie de criterios que provienen de dos fuentes: por un lado, se han recogido los ejes de análisis que utiliza la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) para clasificar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), y que son los siguientes: zonas geográficas beneficiarias, instrumentos o líneas de actuación utilizados y sectores de intervención. Por otro lado, también se ha añadido un segundo grupo de criterios propios de la cooperación realizada por entidades privadas; estudiándose, en este caso, los diferentes tipos de modalidades de intervención desarrolladas por las Cajas y el modelo de gestión (propia o en colaboración) que han seguido en la ejecución de sus programas.

4.2. Principales Resultados del Estudio Empírico.

Los resultados, relativos a la totalidad de Cajas de Ahorros españolas consideradas en el estudio², se presentan de manera global y por grupos, en función de sus presupuestos de Obra Social para 2009³. Los grupos resultantes son los siguientes (ver tabla 1):

Tabla 1: Grupos de Cajas de Ahorros

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
>200 M. €	50 – 200 M. €	15 – 50 M. €	<15 M. €
C. MADRID	C. MEDITERRÁNEO	CAJA DUERO	CAIXA SABADELL
LA CAIXA	CAIXA GALICIA	CAJA ESPAÑA	C. DE BALEARES
	UNICAJA	CAJA GRANADA	CAJA DE BADAJOZ
	BANCAJA	CAJA DE BURGOS	CAJA LA RIOJA
	BBK	CAJA CANARIAS	LAIETANA
	KUTXA	CAJA EXTREMADURA	CAIXA GIRONA
		CAJA DE ARAGÓN	CAJA CANTABRIA
		CAJA SOL	CAJA SEGOVIA
		CAJASTUR	CAJA DE ÁVILA
		IBERCAJA	CAJA CÍRCULO
		CAJA NAVARRA	CAIXA PENEDES
		CAJA MURCIA	CAIXA TERRASSA
		CAIXANOVA	COLONYA
		CAJA VITAL KUTXA	
		CAIXA CATALUNYA	
		C. CASTILLA LA MANCHA	

Fuente: Elaboración propia

En 2009, las Cajas de Ahorros españolas destinaron al desarrollo de sus diferentes intervenciones de Cooperación Internacional, 445 programas, un total de 31.009.870 euros, cantidad considerablemente superior a los recursos destinados a dicho ámbito en años anteriores⁴.

A continuación, presentamos los resultados más destacados del estudio exploratorio realizado atendiendo a los descriptores anteriormente mencionados:

² A pesar de haber partido de una población de 45 Cajas de Ahorros, el número total de entidades consideradas en el estudio se reduce a 37, excluyéndose, por tanto, a 8 entidades por las siguientes razones: ausencia de intervenciones (siete entidades) y falta de información publicada al respecto (una entidad).

³ La metodología para la agrupación de Cajas de Ahorros en cuatro categorías se ha desarrollado siguiendo el modelo que, en el ámbito de la contribución a ONG del sector social, lleva a cabo la CECA en su informe *Evaluación del Impacto de la Obra Social de las Cajas de Ahorros en el Tercer Sector Social* (2009), disponible en: www.cajasdeahorros.es.

⁴ La inversión en Cooperación al Desarrollo ha crecido aproximadamente un 26% desde 2007. Datos extraídos de las respectivas memorias de Obra Social elaboradas por CECA, y disponibles en el enlace: www.ceca.es. Inversión en los años 2007 y 2009 respectivamente: 24.581.600 y 31.009.870 euros.

Respecto a las zonas receptoras de los fondos destinados por el conjunto de Cajas de Ahorros y a las modalidades de contribución empleadas por estas, es destacable, en primer lugar, la primera posición de América Latina, constituyéndose como el continente prioritario de los diferentes programas desarrollados en este ámbito; y en segundo lugar, en cuanto a la modalidad de contribución más utilizada, resalta el peso de las donaciones económicas o en especie, situándose como el tipo de contribución más empleado por el conjunto de entidades. Por grupos de Cajas de Ahorros, existe una gran paridad entre los grupos 1 y 2, integrados por Cajas de Ahorros de mayor dimensión y los grupos 3 y 4, constituidos por entidades de menor tamaño. En los dos primeros, la ayuda se destina con preferencia hacia América Central, prevaleciendo el empleo de convocatorias de proyectos, mientras que en los dos últimos se dirige hacia África Subsahariana y América del Sur, respectivamente, predominando en cambio la realización de donaciones económicas o en especie.

Con relación a las líneas de actuación y a los sectores de intervención preferentes de la política de cooperación de la totalidad de Cajas de Ahorros, cabe destacar el predominio del instrumento "Proyectos de Desarrollo" y del sector "Educación", que por otro lado son los más clásicos; prioridades que a su vez se mantienen en cada uno de los grupos de Cajas de Ahorros mencionados.

Por último, y conforme a los modelos de gestión empleados por el conjunto de Cajas de Ahorros, existe un gran predominio de la Obra Social en Colaboración (ver tabla 2), principalmente a través de ONG/ONGD (ver tabla 3), ya que por su experiencia y conocimiento en este ámbito son capaces de llegar con mayor facilidad a la población empobrecida, identificar necesidades y ejecutar proyectos en terreno. No obstante, esta relación no va más allá en el tiempo que la duración del proyecto desarrollado en cooperación.

Tabla 2: Número de programas según modelos de gestión

MODELO DE GESTIÓN	TOTAL
OBRA SOCIAL EN COLABORACIÓN	395
OBRA SOCIAL PROPIA	19
NO ESPECIFICADO	31
TOTAL	445

Tabla 3: Programas de la O.S. en Colaboración según actores

OBRA SOCIAL EN COLABORACIÓN	TOTAL
ONG/ONGD	382
OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICO-PRIVADAS	13
TOTAL	395

Fuente: Elaboración propia

5. CONCLUSIONES

Las Cajas de Ahorros españolas se han configurado como actores primordiales en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo a través de su inversión en todo tipo de programas de cooperación, debido en gran medida a la presión de sus clientes y del público en general, los cuales exigen, cada vez más, una mayor implicación de dichas entidades en este ámbito.

Por otro lado, este análisis destaca algunos aspectos de las relaciones de colaboración entre las Cajas de Ahorros y las entidades privadas de desarrollo. Entre ellos, resalta su fuerte enfoque a corto plazo, que podemos denominar filantrópico o transaccional, el cual dista de perspectivas en las que la colaboración con ONG es germen de una alianza entre actores. Del mismo modo, destaca la concentración de gran parte de su actuación con un número reducido de ONG, generalmente aquellas de mayor tamaño o notoriedad a escala nacional. Dichas orientaciones, junto con la información proporcionada tanto acerca de las zonas prioritarias para cada grupo de Caja de Ahorros, como sobre las líneas y sectores de actuación que apoyan preferentemente, pueden servir de guía a las entidades sociales para marcar cómo trabajar y mejorar la financiación de sus programas a través de la contribución que pueda provenir de las Cajas de Ahorros españolas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSOLA, Eduardo; CEPEDA, Rafael; CORNEJO, Pablo Víctor y LÓPEZ, Félix Javier (2007): "La obra social de las cajas de ahorros: un análisis exploratorio". *UniversiaBusinessReview*, Número 14, págs. 84-95.
- BALADO, Carlos (2006): "La obra social de las cajas, un paso siempre por delante en RSC". *Papeles de Economía Española*, Número 108, págs. 144-160.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS (2010/2009/2008): "Responsabilidad Social Corporativa de las Cajas de Ahorros". Memoria 2009, 2008, 2007 de la Obra Social. <http://www.cajasdeahorros.es>. Fecha de consulta: 05/10/2010.
- GÓMEZ, Manuel y SANAHUJA, José Antonio. (1999): *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal. Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2009) "Plan anual de Cooperación Anual". <http://www.maec.es>. Fecha de consulta: 10/10/2010.
- QUINTÁS, Juan Ramón (2006): "Las Cajas de Ahorros en el ámbito de la responsabilidad social corporativa". *Papeles de Economía Española*, Número 108, págs. 128- 143.
- SIERRA, María Pilar y VALDUNCIEL, Laura (2005): "Promoción e imagen de las cajas de ahorros españolas a través de la obra socio-cultural". *Banca y Finanzas*, Número 100, págs. 43-47.

AGRADECIMIENTOS

María Jesús Barroso Méndez agradece a la Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura y al Fondo Social Europeo por la concesión de una beca predoctoral FPI (DOE nº 130 de 08/07/2010).

Enrique Rúa Alonso de Corrales
Universidad CEU San Pablo

LA REFORMA CONTABLE EN ESPAÑA. LA APROBACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DEL PLAN GENERAL CONTABLE PARA ENTIDADES SIN FINES LUCRATIVOS

A 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE ADAPTACIÓN DEL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PARA LAS ENTIDADES SIN FINES LUCRATIVOS

En diciembre de 2010 el Instituto de Contabilidad y Auditoría (ICAC) creó un grupo de trabajo para la elaboración de unas normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos (ESFL). Fruto del trabajo realizado en el citado grupo se ha aprobado el *Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos (PGC ESFL 2011)*, unas normas de adaptación para el sector de las ESFL de aplicación a partir de los ejercicios iniciados en el año 2012.

En relación al ámbito de aplicación, será obligatoria para todas las fundaciones de ámbito estatal así como para las asociaciones declaradas de utilidad pública, pero no debemos olvidar que las leyes de fundaciones autonómicas remiten en la elaboración de las cuentas a los modelos, normas y criterios establecidos en la adaptación sectorial del Plan General Contable para las entidades sin fines lucrativos o a la legislación sectorial aplicable, por lo que este Real Decreto será también de aplicación a las fundaciones de ámbito autonómico, salvo a las de ámbito catalán, que cuentan con un plan de contabilidad de las fundaciones privadas desde el año 2008, aplicable a las fundaciones de dicho ámbito.

Por otra parte las asociaciones no declaradas de utilidad pública, su legislación les exige que lleven una contabilidad conducente a expresar la imagen fiel del patrimonio y de sus resultados aunque no les obligue a la elaboración de unos estados contables concretos, sin embargo, para la obtención de la citada imagen fiel, lo conveniente sería la elaboración de estados contables, y lógicamente en aplicación de esta nueva normativa.

En cuanto a su aplicación al resto de entidades del Tercer Sector, no debemos olvidar que la norma se ha elaborado pensando en cualquier entidad sin fin lucrativo, por lo que si dicha entidad elabora estados contables, bien de forma obligatoria en aplicación de su normativa sustantiva o bien de una forma voluntaria, sería deseable la aplicación de la nueva norma contable.

Sin embargo debe tenerse en cuenta que dichas normas únicamente regulan determinadas operaciones realizadas por las ESFL, aquellas consideradas como más habituales para el sector, así como recogen parcialmente el contenido de las cuentas anuales, debiéndose por tanto aplicarse en todo aquellos no regulado expresamente por la citada norma, el Plan General de Contabilidad (Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre) así como otras normativas contables que legalmente le sean aplicables.

Además si la entidad cumpliera las condiciones para aplicar el PGC PYMES (Real Decreto 1515/2007) y decidiera su aplicación voluntariamente, serían las normas en él contenidas las que se aplicarán conjuntamente al PGC ESFL 2011.

En resumen, en función del tamaño de la entidad, deberá aplicarse:

- PGC 2007 más PGC ESFL 2011
- PGC PYMES 2007 más PGC ESFL 2011

Para facilitar la aplicación conjunta de ambas normas contables, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) está elaborando dos textos refundidos, que se esperan estén disponibles a partir de comienzos del año 2012.

Además para ser considerada microentidad, esta deberá cumplir durante dos ejercicios consecutivos al menos dos de las siguientes condiciones:

Variables	ENTIDAD	
	PYMES	Microentidad
Activo Total neto	≤2.850.000 €	≤150.000 €
Volumen anual de ingresos (Ingresos de la entidad por actividad propia más la cifra neta de negocios si realiza actividad mercantil)	≤5.700.000 €	≤150.000 €
Nº medio de empleados	≤ 50	≤ 10

2. JUSTIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA

Tal y como se especifica en la norma recientemente aprobada, está justificada por las características diferenciales del sujeto contable al que va dirigida, dado que las entidades sin fines lucrativos tienen como objetivo, no la obtención de un lucro comercial, sino perseguir fines de interés general en beneficio de la generalidad.

Sin duda son entidades que se caracterizan, al margen de las actividades económicas que realicen, por la ausencia de lucro, si se las compara con otros operadores económicos que intervienen en el mercado con el objetivo de rentabilizar su inversión.

Es por tanto muy importante tener en cuenta que la ausencia de lucro está en la entidad y no en las actividades que realiza, por ello, aunque en algunas ocasiones dichas actividades generen un lucro económico, en ningún caso será objeto de reparto entre sus socios o partícipes, sino que financiarán otras actuaciones que finalmente repercutirán en la sociedad en general. Es por ello que los aportantes de fondos a estas entidades no esperan ningún rendimiento directo en dicha aportación.

Sin duda, las normas recientemente aprobadas supondrán un paso importante de homogenización y adaptación de la normativa contable a las entidades sin fines lucrativos que a partir del ejercicio 2012 tendrán una adaptación sectorial como referencia lo que repercutirá en una información más adecuada de estas entidades y por ende en su transparencia.

3. PRINCIPALES NOVEDADES DENTRO DEL MARCO CONCEPTUAL

La estructura del Real Decreto 1491/2011 Normas de adaptación del PGC a las ESFL sigue siendo la tradicional, por lo que nos encontramos con un texto dividido en 5 partes:

- Marco conceptual
- Normas de registro y valoración
- Normas de elaboración de las cuentas anuales
- Cuadro de cuentas
- Definiciones y relaciones contables

En relación a los elementos que configuran las cuentas anuales de una entidad no lucrativa, comprenden el balance, la cuenta de resultados y la memoria. En principio los documentos por tanto obligatorios son los recogidos en la legislación fundacional y en la de las asociaciones declaradas de utilidad pública que es a quien va dirigida las citadas normas¹.

¹ Aunque se espera la aplicación por cualquier otra entidad sin fines lucrativos que elabore estados contables, así como que en un futuro sea la referencia contable para cualquier entidad que regule la obligación de elaboración de estados contables en su legislación sustantiva.

Las cuentas anuales deben redactarse con claridad, para que la información suministrada sea comprensible y útil para los aportantes, beneficiarios y otros interesados, debiendo mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de las variaciones originadas en el patrimonio neto durante el ejercicio, así como de la actividad desarrollada.

En relación a los principios contables, como no podía ser de otra manera ya que estos son la norma básica en la elaboración de la contabilidad, no hay diferencias en los principios recogidos en la norma general (PGC 2007), salvo alguna por motivos de denominación, como por ejemplo que al principio de “empresa en funcionamiento” se le denomina de “entidad en funcionamiento”.

Dentro de las definiciones de los elementos que forman parte de las cuentas anuales se han realizado las siguientes matizaciones:

1. Activos: bienes, derechos y otros recursos controlados económicamente por la entidad como resultado de sucesos pasados, de los que se espera que la entidad obtenga rendimientos aprovechables en su actividad futura. En particular, cumplirán esta definición aquellos que incorporan un potencial de servicio para los usuarios o beneficiarios de la entidad.

En relación a los activos cabe destacar las importantes matizaciones realizadas, eliminándose que para considerarse un activo debería obtenerse “rendimientos económicos” del mismo.

2. Pasivos: no existen cambios respecto al marco del PGC 2007.

3. Patrimonio neto: constituye la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos. Incluye las aportaciones realizadas en concepto de dotación fundacional o fondo social, ya sea en el momento de su constitución o en otros posteriores que no tengan la consideración de pasivos, así como los excedentes acumulados u otras variaciones que le afecten.

4. Ingresos y gastos: no existen cambios respecto al marco del PGC 2007.

Por último, con respecto a los criterios de valoración se ha incorporado el coste de reposición depreciado, definido como el importe actual que debería pagarse si se adquiriese un activo con la misma capacidad o potencial de servicio, menos, en su caso, la amortización acumulada calculada sobre la base de tal coste, de forma que refleje el funcionamiento, uso y disfrute ya efectuado del activo, sin perjuicio de considerar también la obsolescencia técnica que pudiera afectarle.

4. PRINCIPALES NOVEDADES DE LAS NORMAS DE REGISTRO Y VALORACIÓN

Dentro de las principales novedades de las normas de registro y valoración (segunda parte del PGC ESFL 2011), destacamos:

a) Bienes de inmovilizado²:

- En relación a los bienes de inmovilizados, es importante la clasificación que deberá efectuarse entre aquellos que no generan flujos de efectivo de los que sí lo hacen. En concreto se define “inmovilizado no generador de flujos de efectivo” como aquellos que se poseen con una finalidad distinta a la de generar un rendimiento comercial, como pueden ser los flujos económicos sociales que generan dichos activos y que benefician a la colectividad, esto es, su beneficio social o potencial de servicio. Para los inmovilizados clasificados como tal se desarrollan nuevos criterios específicos aplicables a las permutas y al cálculo del deterioro de valor.
- Se regula el registro de las cesiones de bienes por parte del cedente, estableciendo la necesidad de reconocer un gasto por el valor contable del bien cedido.
- Se modifica el tratamiento contable que debe otorgársele al Patrimonio Histórico proponiendo la posibilidad, en caso de ser recibidos de forma gratuita de ser valorados por su valor razonable. Además se suprime la posibilidad de dotar una provisión para su futura rehabilitación o reforma.
- Dentro de los intangibles es de destacar la inclusión del reconocimiento de los derechos de uso de bienes recibidos, siempre que cumplan las condiciones del marco conceptual, tanto en relación al concepto de activo como a las condiciones de reconocimiento en las cuentas anuales.

b) Subvenciones y donaciones³:

En relación a la norma de las subvenciones y donaciones, pese a que es sin duda la que ha sufrido un mayor desarrollo, es la que menores novedades contempla dado que lo que se ha hecho es aglutinar todas las consultas que el ICAC ya había emitido desde la aprobación del PGC 2007, y que ya se estaban aplicando, si bien es cierto que a partir de ahora se da una mayor seguridad jurídica dada su incorporación al PGC ESFL 2011. Dentro de esta regulación destacamos:

² Regulados por la *Norma 2ª Inmovilizado material*, *Norma 3ª Normas particulares aplicables al inmovilizado intangible* y *Norma 4ª Bienes del Patrimonio Histórico* (PGC EFSL 2011).

³ Norma nº 9 Subvenciones, donaciones y legados (PGC EFSL 2007).

- El reconocimiento a efectos contable como “no reintegrable”, y por tanto su registro como patrimonio neto, estableciéndose una casuista completa de cuándo debe entenderse cumplidas las condiciones asociadas a su disfrute.
- En relación a los derechos de uso recibidos, la norma desarrolla de forma extensa, dada la relevancia de esta operación en las ESFL, estableciendo que deberá registrarse como una donación de capital, al margen de registrar el activo (material o intangible). Dicha donación deberá imputarse al excedente del ejercicio en la proporción en que se amortice el derecho o el bien de inmovilizado.
- Si la entidad recibe servicios sin contraprestación, deberá registrar un gasto según la naturaleza del mismo y un ingreso por donación⁴.

c) Gastos e ingresos propios⁵:

En relación a los gastos realizados se contabilizarán en el excedente de la cuenta de resultados del ejercicio en el que se incurran, al margen de la fecha en que se produzca la corriente financiera.

En referencia a los gastos cabe destacar que las ayudas otorgadas por la entidad se reconocerán en el momento en que se apruebe su concesión. Si dicha ayuda tuviera el carácter de plurianual se contabilizarán en la cuenta de resultados del ejercicio en que se apruebe su concesión con abono a una cuenta de pasivo, por el valor actual del compromiso asumido.

En la contabilización de los ingresos propios habrá que tener en cuenta:

- Los ingresos por entregas de bienes o prestación de servicios se valorarán por el importe acordado⁶.
- Las cuotas de usuarios o afiliados se reconocerán como ingresos en el período al que correspondan.
- Los ingresos procedentes de promociones para captación de recursos, de patrocinadores y de colaboraciones se reconocerán cuando las campañas y actos se produzcan.

⁴ Dicho tratamiento no debe aplicarse a los servicios prestados por los voluntarios a la entidad.

⁵ Norma 8ª Gastos e ingresos propios de las entidades no lucrativas (PGC ESFL 2011)

⁶ Por lo tanto no debemos registrarlo a su valor razonable aunque algunas ocasiones dicho valor seguramente sería superior al precio acordado.

d) Créditos y débitos de actividad propia⁷:

En referencia a los derechos de cobro o deudas que surjan por operaciones propias de estas entidades cabe destacar:

- Aquellos que tuvieran vencimiento a corto plazo deberán valorarse por su valor nominal.
- Los que tuvieran vencimiento a más de un año se reconocerán por su valor actual. La diferencia entre el valor actual y el nominal se registrará como un ingreso o gasto financiero en la cuenta de resultados de acuerdo con el criterio del coste amortizado.

5. LOS ESTADOS CONTABLES DE LAS ENTIDADES SIN FINES LUCRATIVOS

En relación a las cuentas anuales las entidades sin fines lucrativos deberán formular aquellos estados contables a lo que les obligue su normativa sustantiva, siendo de aplicación la nueva normativa a las cuentas que deben elaborar del año 2012, cuentas que se formularan hasta el 2013.

En referencia a las cuentas anuales cabe destacar:

a) Balance: prácticamente no existe ninguna novedad en relación al balance respecto al elaborado hasta el momento, dado que su objetivo es mostrar el patrimonio de la entidad. Existen dos modelos, normal o abreviado, en función del tamaño de la entidad.

b) Cuenta de resultados: ha sufrido importantes cambios dado que la futura cuenta de resultados intenta englobar todas las variaciones del patrimonio de la entidad. El motivo principal de este cambio, posiblemente revolucionario en la contabilidad de España, es que la cuenta de resultados de estas entidades no tenga por objeto analizar la rentabilidad de la entidad medida por diferencia entre los ingresos y gastos, sino de una forma global que incluya todas las variaciones patrimoniales. Dicho de otra forma, la cuenta de resultados que propone la nueva norma integra dos documentos contables, la tradicional *cuenta de resultados* y el *estado de cambios en el patrimonio neto*, por tanto lo que recoge son los resultados o variaciones patrimoniales del periodo intentando medir la capacidad de la entidad para realizar actividades y lograr sus fines. Dentro de la nueva cuenta de resultados se incluirá tanto las aportaciones a la dotación

⁷ Norma 5ª Créditos y débitos (PGC ESFL 2011)

fundacional o fondo social, como las subvenciones o donaciones recibidas que tenga carácter de no reintegrable. Pero también incluirá el excedente del ejercicio como una variación patrimonial más y se desarrollara los gastos e ingresos del periodo.

c) Memoria: en relación a este contable cabe destacar:

Se contemplan 3 modelos diferentes, el normal, el abreviado y el simplificado, constituyendo este último una novedad importante dado que el mundo de entidades no lucrativas se caracteriza por estar formado por pequeñas entidades, por lo que sin duda esta circunstancia supondrá una simplificación importante.

La memoria completa, amplía y comenta la información contenida en el balance y en la cuenta de resultados. En particular, contendrá una detallada descripción sobre los flujos de efectivo y el grado de cumplimiento de las actividades de la entidad. En este sentido cabe señalar que se ha incluido dentro de la memoria la elaboración del estado de flujos de efectivo, estado contable independiente para entidades mercantiles que hasta la fecha no se realizaba por parte de las entidades sin fines de lucro dado que no era obligatorio en función de su legislación sustantiva. Sin embargo, el grupo de trabajo y el propio ICAC entendía que la contabilidad en España tendía a dar información de los flujos de efectivo y se decidió incluir esta información como un punto o nota de la memoria (únicamente en la memoria normal).

La memoria contendrá igualmente información económico-financiera y específica en función a lo dispuesto en la legislación sustantiva, pero en cualquier caso una información homogeneizada y ordenada, lo cual supone un paso importantísimo respecto a la información actual de la memoria.

En relación a la información específica (sobre las actividades, grado de realización del plan de actuación, destino de rentas e ingresos, etc.) es igual en los tres modelos dado que la legislación fundacional no contempla simplificación de esta información por motivos de tamaño. Dicha información no ha variado dado que para ello hubiera sido necesaria una modificación de la legislación sustantiva, pero si se ha ordenado en la memoria e incluido cuadros para su reflejo, lo cual constituye un importante avance. Si la entidad que elabora la memoria no estuviera obligada a suministrar dicha información, lógicamente no deberá realizarla.

6. LOS CRITERIOS APLICABLES A MICROENTIDADES

Por otra parte no debemos olvidar que un número muy importante de ESFL son de pequeño tamaño y por tanto el cumplimiento de las obligaciones contables y la formulación de cuentas anuales les supone un esfuerzo considerable. Es por ello que entendemos una ventaja indudable, en aras de facilitar la aplicación de la norma contable, que se amplíe la relación de criterios simplificados aplicables a las microentidades, así como se cree un modelo simplificado de memoria que reduce significativa la información a elaborar. En concreto dicha simplificación supone:

- Podrán aplicar los criterios ya existentes en el PGC PYMES 2007 para microempresas, que en concreto son dos, el de los arrendamientos y el del impuesto de sociedades.
- Los préstamos concedidos y recibidos en el ejercicio de la actividad propia a tipo de interés cero o por debajo del interés de mercado.
- Las ayudas monetarias concedidas por la entidad a sus beneficiarios, con vencimiento a corto o largo plazo, originarán el reconocimiento de un pasivo por su valor nominal.

7. EL PLAN DE ACTUACIÓN

Algunas entidades sin fines de lucro están obligadas en aplicación a su legislación sustantiva a la elaboración de un plan de actuación donde exprese las actividades que pretende realizar el siguiente periodo, indicado los recursos económicos que se prevé emplear así como de los recursos de los que se dispone o espera disponer para su realización.

Dicho plan de actuación debe elaborarse y aprobarse por el órgano de gobierno de la entidad previamente al inicio del periodo contable. Una vez finalizado el mismo, debe comprobarse el grado de realización del plan de actuación elaborado, incluyéndose el grado de cumplimiento del mismo en la memoria contable.

En la norma recientemente aprobada se facilita un modelo de plan de actuación donde se dan las pautas básicas para su elaboración, así como dentro de la memoria contable la información que debe incluirse del mismo.

Sin duda dicha normativa, así como la información a reportar, será de gran utilidad para las entidades obligadas a su elaboración así como a cualquier otra entidad sin fines lucrativos que quiera realizarlo de forma voluntaria.

Fundación Foessa (2010)

EL PRIMER IMPACTO DE LA CRISIS EN LA COHESIÓN SOCIAL DE ESPAÑA

Plataforma de Voluntariado de España (PVE); Plataforma de ONG de Acción Social (POAS); Red Española de lucha contra la pobreza (EAPN-ES)

PROPUESTAS DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL PARA UNA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN SOCIAL 2020 EN ESPAÑA

Fundación Luis Vives (2011)

GUÍA DE RECOMENDACIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN INCLUSIÓN SOCIAL

El Año 2010, Año Europeo de lucha contra la pobreza, ha terminado con la formulación de propuestas, objetivos e indicadores con un horizonte, el año 2020, para la reducción, que no la erradicación, de la pobreza. Así se aprobó en la nueva Estrategia Europea 2020, y se han ido desarrollando y concretando en las tomas de decisión del Consejo Europeo, del Comité de Protección Social y de la propuesta de indicadores formulada por Eurostat, que debe tener concreción en cada Estado miembro a través del correspondiente Plan Nacional de Reforma (PNR).

El Tercer Sector de Acción Social (TSAS) ha sido especialmente activo durante este período de tiempo en relación con esta Estrategia tanto a nivel europeo como a nivel estatal. Y lo ha hecho de forma expresa, pues lo asumió como un reto dado que lo que estaba en juego no era solo el objetivo referido a la pobreza sino el propio modelo de sociedad en el que el TSAS plantea la cohesión y la justicia social como ejes estructuradores.

Buena prueba de la asunción responsable de este reto son las tres publicaciones que reseñamos de forma conjunta, aunque cada una de ellas pudiera ser objeto de recensión propia porque, evidentemente, cada una de las tres publicaciones dialoga con ese reto de una forma específica. El primero (*“El impacto de la crisis”*) está centrado en el análisis de la crisis y el diagnóstico de la estructura de una sociedad en plena crisis, a la que pretende evaluar. El segundo (*“Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España”*) en la toma de conciencia del modelo social,

y en la definición de los objetivos y de las actuaciones para una estrategia por la inclusión social, contemplando en este marco el papel del TSAS. El tercero (*“Guía de recomendaciones y líneas de actuación en Inclusión Social”*) en la identificación de los procesos de trabajo y del método más adecuado para una intervención ante las situaciones de mayor gravedad, proponiendo líneas y objetivos para una actuación eficaz.

Se reseñan de forma conjunta porque son las tres publicaciones de mayor peso y calado realizadas en este proceso y tienen un horizonte común; porque sus enfoques complementarios se enriquecen mutuamente; porque desde itinerarios distintos que, lógicamente, responden al diferente proyecto que da origen a cada una, sus trayectorias y sus lógicas se entrecruzan tanto en la diversidad de autores que las dan soporte, como en la participación de las diversas entidades sociales que han participado en el proceso. Veamos cada una de ellas desde el proyecto al que cada una ha contribuido.

“El impacto de la crisis” es el resultado de un proyecto de la Fundación Foessa iniciado en 2008 con la publicación del VIº Informe Foessa sobre Exclusión y Desarrollo Social en España. Ese Informe incluye una encuesta específica sobre el perfil de la exclusión en España antes del inicio de la crisis, que da la “fotografía de la exclusión en la sociedad del crecimiento económico”. A los dos años, en plena crisis, repite la encuesta para analizar y evaluar los efectos de la crisis. De ahí el título de la publicación que, apoyada en esa encuesta, en su comparación con la anterior, así como en otras fuentes e informaciones, no es solo una nueva fotografía estática, sino un diagnóstico de cómo se está configurando la estructura social y su perspectiva de futuro.

No se trata solo de un aumento en mayor o menor grado de las situaciones de exclusión que afectan, además, a nuevos grupos sociales. Esta investigación señala las características que se están consolidando en una sociedad que arrastra ya un grave déficit de cohesión social antes de la crisis. Por citar solo alguna de ellas, destaca la consolidación de la precariedad como elemento estructurador de la segmentación social, el aumento de la vulnerabilidad que es un fenómeno transversal a la sociedad, la consolidación de la exclusión social en los grupos más débiles, la pérdida de capacidad de integración de los sistemas sociales (empleo, educación, protección social, vivienda), los graves riesgos de *guetización* territorial que todo ello comporta. Los distintos capítulos abordan este mismo objetivo desde distintas perspectivas: el análisis de la desigualdad y la pobreza y el impacto de la crisis; las alteraciones del espacio de la exclusión y su nueva configuración; la relación pobreza económica y exclusión social; los cambios en el empleo y sus efectos; la protección social inacabada y fragmentada; y las estrategias de los hogares, las perspectivas subjetivas de evolución y futuro, y el efecto en las relaciones sociales; la pérdida de credibilidad institucional de la participación política; los servicios sociales, la dimensión territorial de la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Estos diversos aspectos terminan con un capítulo conclusivo en que se recogen los aspectos más importantes detectados a lo largo de la investigación, así como los retos que deberían ser abordados

ante el riesgo de fractura social que todo ello implica. De forma plástica y práctica, constituyen un bagaje de propuestas para una sociedad cohesionada.

La investigación y la publicación que reseñamos ha contado con un amplio equipo de investigadores que ya intervinieron en la misma temática en el VIº Informe Foessa, al que se han añadido nuevos investigadores, y han sido dirigidos por los profesores Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus, de la Universidad Pública de Navarra.

Las *“Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España”*, es el fruto de la apuesta común del TSAS. Bajo el impulso y la coordinación de EAPN-ES y con la implicación activa de las tres entidades promotoras (POAS, PVE, EAPN), esta publicación representa el esfuerzo conjunto del Sector Social ante lo que significaba el Año Europeo frente a la pobreza, y la nueva Estrategia Europea que se aprobó en 2010. No se trataba solo de la Estrategia de Lisboa 2000, sino que se estaba redefiniendo qué Europa queremos para 2020. Y, dentro de ella, qué Estrategia por la Inclusión Social, sus objetivos e indicadores.

El trabajo realizado, recogido ampliamente en la publicación que recensamos, se estructura sobre tres ejes nucleares. Precedidos por un primer capítulo que realiza una síntesis del análisis y diagnóstico compartido por el Sector sobre la situación social, el trabajo se centró en la reflexión sobre el modelo social (capítulo segundo), en las políticas y objetivos para una estrategia para la inclusión social de largo plazo identificando también prioridades para el corto plazo (capítulo tercero), y en el rol de los actores sociales, con especial referencia al Sector Social, en esta estrategia (capítulo cuarto).

Es importante señalar que el resultado presentado en la publicación es fruto de un amplio trabajo colectivo en el que participaron personas procedentes de entidades sociales, redes y plataformas de muy diversos ámbitos, niveles y procedencias. Trabajo realizado en contraste con investigadores de universidades y centros de investigación, así como de personas de las Administraciones Públicas de todos los niveles. La realización de seminarios temáticos de amplia participación, encuentros de debate, *feed-back* de *papers* y de comunicaciones abiertas y en foro, concluyeron con la presentación del trabajo en borrador para su debate, mejora y proyección final en la *“Convención del Tercer Sector de Acción Social”* (realizado en Madrid 30 septiembre/1 de octubre de 2010).

El proceso de trabajo y la redacción del texto fueron coordinados por José Manuel Fresno y Andreas Tsolakis en el marco de un grupo de producción de quince personas con presencia de entidades sociales, investigadores y personas de las Administraciones Públicas.

La *“Guía de recomendaciones y líneas de actuación en Inclusión Social”*, responde igualmente a procesos de trabajo con amplia participación de entidades del Sector Social, investigadores y miembros de las Administraciones Públicas. Este proceso ha sido

mantenido en el tiempo tanto en cuanto al contenido temático como en cuanto a los promotores, que se han ampliado en el desarrollo del trabajo. Esta *Guía* es, pues, tanto propuesta como resultado.

El origen del proceso que da lugar a la *Guía* se remonta a 2007 con la realización de un proyecto que recibió apoyo de un Programa europeo Progress sobre la Estrategia Europea para la Inclusión Social. En este proyecto participan el Ministerio responsable de las Políticas Sociales, La EAPN-ES, la Fundación Luis Vives que actúa como coordinador del proyecto, y cuenta con la colaboración de la Obra Social de Caixa Galicia. Este grupo promotor es el responsable del proyecto que se ha denominado *“A Favor de la inclusión social - integrACTÚA”*. Se realiza en diversas Comunidades Autónomas que se incorporan al proceso con la realización de seminarios autonómicos sobre la temática que quedó bien plasmada en el nº 4 de la serie de Cuadernos Europeos que publica al Fundación Luis Vives: *“Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local”*.

Los resultados de este Programa fueron muy positivos. Tienen continuidad a partir de 2009, incidiendo aún más en el plano local. La propia Federación de Municipios y Provincias (FEMP) entra en el grupo promotor sumándose al resto de los miembros promotores que continúan hasta finalizar el proyecto con la *“Guía”*. Las Comunidades Autónomas también forman parte del proceso pues, nuevamente, se realizaron seminarios en prácticamente todas las Comunidades Autónomas. La temática se estructuró en tres aspectos: 1. La inclusión social en el ámbito local: las políticas; 2. La inclusión social en el ámbito local: los mecanismos e instrumentos de trabajo; 3. Abordar la realidad de la exclusión social en España a nivel local. Y como contribución al debate, se elabora un nuevo Cuaderno Europeo nº 6: *“Políticas de Inclusión activa en el plano local”*.

En este proceso los participaron destacaron una serie de temas como los más importantes y prioritarios para una actuación efectiva ante la exclusión social vista en perspectiva local. Se eligieron ocho temas y se realizó la continuidad del proceso durante 2010 con el abordaje de estos temas en seminarios temáticos realizados en ocho Comunidades Autónomas. Estos temas fueron: 1. Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis; 2. Pobreza y exclusión social en el ámbito rural; 3. El método abierto de coordinación y la participación en la política local; 4. La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa; 5. Garantías de recursos mínimos; 6. Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo; 7 Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales; 8. La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural. Se publicaron en el Cuaderno Europeo nº 8. *“Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España”*.

En estos momentos el proyecto dio un último paso, y fue que estos temas no se abordaran solo temáticamente con una proyección de identificar conclusiones teóricas, sino que el debate, sobre la base de los temas y de las conclusiones que se alcanzaran, indicara recomendaciones y líneas de actuación planteadas desde el rigor pero también desde su aplicabilidad. Con ello se dio paso a la última fase del proyecto, de abordar e identificar esas recomendaciones y esas líneas de actuación sobre esos ocho temas. Esto es, precisamente, lo que recoge, ordena y ofrece la *"Guía"*. Por ello esta publicación no tiene solamente un valor incorporado desde los trabajos que le precedieron, que son sin duda el mejor marco para profundizar en toda su riqueza, sino que tiene también un valor por sí misma. Así pues, *"Guía"* y *"Cuadernos"* constituyen un acervo de gran riqueza para orientar los procesos de intervención social cuya consistencia les da vocación de permanencia. Junto con el resto de productos generados en el marco de este proyecto, están a disposición de todos en la página Web de la Fundación Luis Vives.

Todo este bagaje es producto de los investigadores que han colaborado en el proyecto, pero también de los activos participantes del proceso, especialmente de las entidades sociales del ámbito local a través de la EAPN, así como de las Administraciones que han dado soporte al proceso. En definitiva, es un claro ejemplo de partenariado y de participación en la elaboración temática, en la evaluación de conclusiones, propuestas y resultados.

Para concluir esta recensión de tres publicaciones cabe destacar la notable convergencia de esfuerzos en los planteamientos y resultados. Por ello, más allá de que cada una tiene origen, estructura y objetivos propios, constituyen y construyen una aportación que dialoga transversalmente entre las tres publicaciones, y expresan con toda nitidez que el Sector Social es un Sector consciente, reflexivo y con capacidad de propuesta ante un contexto y una estrategia de gran calado. La toma de decisiones ante la grave crisis económica que afecta, y afectará aún más, a todos los ámbitos de la vida en nuestras sociedades, no puede ser excusa para dejar para otro momento los interrogantes planteados ante una estrategia de largo recorrido.

Los tres nos plantean que las actuales situaciones sociales no son ya coyunturales y, por ende, marginales en la configuración social, sino estructurales; no son periféricas a las decisiones que estructuran el modelo social, sino transversales al conjunto social; no son situaciones puntuales y de "mientras tanto" se recompone la economía, cuyo abordaje puede posponerse, sino estratégicas y, por tanto, con vocación de resistencia a su desaparición si no forman parte de las prioridades a adoptar. Precisamente por ello estos trabajos responden a esta situación sin perder la perspectiva de la misma, sabiendo situarla, señalar los objetivos y establecer prioridades en la perspectiva del corto y del largo plazo.

Víctor Renes Ayala

CASADO, Demetrio (coord.) (2010)
Colección Estudios. Fundación FOESSA

LEYES DE SERVICIOS SOCIALES DEL SIGLO XXI

Bajo la coordinación de Demetrio Casado, una de las miradas más clarividentes del desarrollo de la política social en España, ha visto la luz pública este libro de gran utilidad para todos aquellos lectores interesados en los avatares del marco normativo de nuestro último ordenamiento jurídico en servicios sociales. El volumen es fruto de la iniciativa del Grupo de Estudio sobre Investigaciones Empíricas y Reformas Recientes en Servicios Sociales, gestionado por el Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO), el cual ha considerado muy acertadamente que el fenómeno más relevante producido en nuestro país en la rama de los servicios sociales era el constituido por un conjunto de leyes sobre los mismos elaboradas en diferentes Comunidades Autónomas en fechas próximas a la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de 2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD). Se recogen en el libro análisis de cinco leyes de servicios sociales, elegidas libremente por los autores: (1) la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra; (2) la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria; (3) la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña; (4) la Ley 113/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia; y (5) la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco.

Antoni Vilà, profesor de la Universidad de Girona, presenta en el capítulo introductorio una panorámica sobre las novedades legislativas más significativas en servicios sociales desde 2000, tanto a nivel estatal-central como estatal- autonómico. Se incluyen

algunas referencias previas a disposiciones internacionales de la etapa estudiada, la cuales se han incorporado a la normativa española o se considera que han influido en nuestro ordenamiento jurídico. El profesor Vilà realiza también un recorrido analítico de los Estatutos de Autonomía aprobados en este período y que han incidido de forma importante en la redacción de las leyes de servicios sociales que se han ido aprobando paulatina y subsiguientemente.

María del Carmen Sánchez, profesora de la Universidad de Castilla-La Mancha, lleva a cabo un detallado de examen de la Ley de Servicios Sociales de Navarra, la cual establece prestaciones técnicas, económicas y materiales y regula el contenido mínimo de la cartera de servicios sociales de ámbito general, en el que se incluyen, además de los elementos correspondientes a la especificación "servicios sociales" que se da a la cartera, los de renta básica y prestaciones de emergencia social entendidas como ayudas económicas. La profesora Sánchez resalta positivamente el esfuerzo didáctico realizado, incluyendo definiciones de conceptos tales como prestaciones, planes, o servicios sociales, así como la atención que se presta a la figura del profesional de servicios sociales y sus derechos. En anexo se incluye un cuadro en el que se detallan las prestaciones garantizadas en esta Ley.

José Luis Santos-Ascarza, miembro del SIPOSO, analiza la Ley de Servicios Sociales de Cantabria que establece prestaciones de servicios y económicas. La Ley contiene novedades como la renta social básica o la prestación económica de ayuda de emergencia. El contenido mínimo de la "Cartera de Servicios Sociales" abarca, además del correspondiente a esa denominación, diez clases de prestaciones económicas.

La Ley de Servicios Sociales de Cataluña, analizada por Antoni Vilà, divide sus prestaciones en tres clases: de servicio, económicas y tecnológicas. En cuanto a su contenido prestacional, la norma catalana adopta un Catálogo clasificado de servicios y prestaciones sociales. La mayor parte de sus componentes son servicios, pero las prestaciones económicas constituyen una parte importante del conjunto: diez de derecho subjetivo y cuatro de derecho de concurrencia. Según el autor, esta Ley solo avanza parcialmente en la configuración de la rama de los servicios sociales por dos razones principales: (1) persisten los objetivos muy amplios y difusos, los cuales no son además propios, sino que se comparten con otras ramas; y (2) no se resaltan los rasgos específicos de los servicios sociales.

Demetrio Casado, director del SIPOSO, ha elegido para su análisis la Ley de Servicios Sociales de Galicia, que adopta tres clases de prestaciones: (A) servicios de carácter técnico-profesional, (b) servicios y actuaciones de naturaleza material o tecnológica y (c) prestaciones económicas propiamente dichas. Entre los servicios previstos, se incluyen aquellos de atención a la dependencia regulados por la LAAD.

La Ley de Servicios Sociales del País Vasco, tercera de las aprobadas en esta materia en dicha Comunidad Autónoma, es analizada por la socióloga y gerontóloga Iratxe

Herrero. Tras hacer una revisión pormenorizada de los antecedentes de esta Ley, así como de la estructura del Sistema Vasco de Servicios Sociales y de las prestaciones que incluye, pasa a analizarla siguiendo la misma estructura que los capítulos anteriores. Esta Ley, necesaria tras los cambios acaecidos al surgir nuevos colectivos demandantes de prestaciones sociales, divide sus prestaciones en técnicas, económicas y tecnológicas. Su Catálogo incluye todos los servicios de atención a la dependencia establecidos en la LAAD. La autora señala algunos puntos deficitarios siendo el más relevante la cuestión no resuelta aún de la aprobación de la Cartera de Prestaciones y Servicios, a pesar de haber vencido el plazo previsto para ello.

Como anexo a los análisis recogidos en los capítulos del volumen, se reproduce un trabajo de Demetrio Casado que trata de mostrar la singularidad de la descentralización territorial de los servicios sociales públicos en su contexto político y señalar los principales problemas que este hecho entraña. Para ello el autor hace un recorrido histórico por los procesos y situaciones de distribución de responsabilidades y competencias relativas a los mismos y a otras políticas relativas a la protección social, desde la fragmentación institucional y territorial de las sociedades del Antiguo Régimen, las medidas de centralización llevadas a cabo por los Austrias y los Borbones, las disposiciones fijadas en las distintas leyes de beneficencia, las instituciones creadas tras la Guerra Civil y, finalmente, la aprobación de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Casado encara en su exposición el problema de desigualdad de protección que entraña la descentralización territorial de los servicios sociales en cuanto a las prestaciones básicas se refiere. Para el autor, la aprobación de la LAAD en el año 2006 supuso que el Gobierno optase por operar principalmente mediante los servicios sociales de las comunidades autónomas, pero el efecto de igualdad territorial se limitó a la garantía financiera del nivel mínimo de protección, así como a la adopción de un catálogo de servicios y prestaciones económicas único. De esta manera, los poderes centrales desaprovecharon las posibilidades de una homogeneización y favorecieron la autonomía territorial en línea con el principio dispositivo inaugurado en nuestra Constitución de 1978.

Luis Moreno

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CCHS-CSIC)

Moreno Fuentes, Fco. Javier y Bruquetas Callejo, María
(2010) *Colección Estudios Sociales. La Caixa*

INMIGRACIÓN Y ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

A raíz de la crisis económica en 2008 estamos asistiendo a un debate sobre el papel de los inmigrantes que residen en España y el impacto que pueden tener sobre el Estado de Bienestar y su sostenibilidad. Se trata de un debate no siempre bien informado. De ahí la importancia de esta investigación, que realiza una aportación muy cualificada para el análisis y la relación entre ambos elementos, fundamentales en la realidad social de nuestro país. Por otra parte, además de su máxima actualidad, aborda uno de los ámbitos que no han sido muy estudiados en España, como es el de las relaciones entre inmigración y Estado de bienestar.

El presente informe se ha sostenido tanto en la revisión y estudio de la bibliografía existente sobre la materia, como en la explotación estadística de una serie de bases de datos elaboradas por organismos públicos españoles (INE, CIS, Banco de España, ministerios y gobiernos autonómicos), instituciones del tercer sector (FOESSA), y organizaciones internacionales (Eurostat, OCDE, Naciones Unidas). Ha sido realizado por Francisco Javier Moreno Fuentes (Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March; actualmente científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC), y María Bruquetas Callejo (Doctora por la universidad de Amsterdam; actualmente es profesora del departamento de Ciencia política de la misma universidad).

Una de las peculiaridades del fenómeno migratorio en España es la velocidad con la que se ha producido: entre 1990 y 2005 España se situó entre los principales países

receptores de inmigración a nivel mundial, junto a países de tradición muy superior en la recepción de flujos migratorios como Estados Unidos y Alemania (Naciones Unidas A/60/871, 2006:31). Debido a esta singularidad se han producido grandes transformaciones en distintos niveles: sociodemográficas, políticas públicas, en el sector productivo, en el mercado de trabajo, en los valores y la opinión de las personas.

En este contexto complejo, el trabajo trata de abordar la inmigración y su relación con el Estado de bienestar desde una perspectiva global. Los objetivos de este libro giran en torno a cinco ejes fundamentales: 1. estudiar el modo en que las personas de origen inmigrante acceden a las prestaciones y servicios de los distintos programas de protección social que constituyen el Estado de bienestar español; 2. analizar las desigualdades, tanto en las formas de uso como en los resultados de dichos programas por parte de estas poblaciones, planteando las principales respuestas articuladas por las instituciones vinculadas al ámbito del bienestar ante dichas desigualdades; 3. dar cuenta del desempeño de los inmigrantes en el ámbito del cuidado como elemento central en la adaptación del régimen de bienestar español ante los importantes cambios socioeconómicos experimentados por nuestro país en las últimas décadas; 4. observar las implicaciones del fenómeno migratorio sobre la sostenibilidad económica y social del régimen de bienestar español; 5. plantear los principales retos a los que habrán de hacer frente la sociedad española y el sistema de protección social a raíz del asentamiento de estas poblaciones.

A modo de introducción se analiza la evolución del proceso migratorio en España a la vez que se definen las características básicas del Estado de bienestar español. Aunque en España, al igual que en el resto de países del sur de Europa, se combinan distintos modelos de protección, quizá el rasgo característico es el papel central de la familia en todas las áreas de protección social. Dadas las características del modelo español, la investigación analiza en qué medida los inmigrantes gozan de derechos de acceso a los distintos programas del Estado de bienestar. Para ello se establecen tres elementos de análisis: las categorías de extranjeros que establece el marco normativo y los derechos asociados a cada una de ellas; el tipo de régimen de bienestar existente en cada una de las autonomías y su filosofía de cobertura; y la estructura del mercado laboral y el modo de inserción en el que se les permite a los trabajadores inmigrantes.

A continuación se centra en el análisis de las desigualdades que afectan a las poblaciones inmigrantes, tanto en el acceso como en el uso de los servicios de protección social. Muchas han sido las estrategias desde las administraciones para solventar ese problema, pero a la vez se constata que no solo existen desigualdades en el acceso y en el uso sino que también se evidencian esas discordancias en el nivel territorial. Por lo tanto, un reto que está planteado para el futuro es la implementación de políticas concretas para estos ciudadanos que incluyan las variables de diversidad como son el origen étnico y cultural de estas personas.

La investigación hace especial énfasis en el ámbito de la provisión de cuidados y el papel que en él juega la población de origen inmigrante, y en especial el carácter femenino de este sector. Con ello se pretende superar la imagen parcial que concibe a los inmigrantes únicamente desde el punto de vista de la demanda de prestaciones y servicios sociales, olvidando su contribución como proveedores de servicios en un régimen de bienestar afectado por profundos cambios sociales y demográficos. En el análisis del impacto de migración sobre los sistemas de protección social de los países receptores no se debe olvidar el papel que juegan en las dimensiones económica y social de las sociedades de destino.

Los autores afrontan, por tanto, el estudio del impacto económico de la inmigración en España, teniendo en cuenta esta complejidad del tema. Y plantean de modo sistemático las principales implicaciones de la inmigración sobre la sostenibilidad financiera del régimen de bienestar español. Además, hacen un repaso de la evolución de los valores y actitudes de la población autóctona hacia la población inmigrante y en especial hacia la extensión de derechos sociales a estos colectivos. Finalmente, plantean una serie de conclusiones fruto del análisis de los capítulos del libro.

En primer lugar señalan, como un reto complejo, transformar a estos nuevos residentes en ciudadanos de pleno derecho pasando a ser integrantes de la sociedad española al mismo tiempo que se mantengan sus especificidades culturales y étnicas. Por otro lado, y dada esta heterogeneidad étnica y cultural, uno de los pasos fundamentales sería la atención de las desigualdades. La formación de los profesionales en torno al modo de gestionar la diversidad y el establecimiento de sistemas de mediación lingüística son dos medidas de adaptación clave señaladas por los autores, que tendrían que desarrollarse a los diferentes programas de protección. También apuestan por impulsar una serie de políticas mínimas y generales, aplicables a todas las comunidades autónomas españolas, ya que en determinados casos se pueden dar actuaciones xenófobas, discriminatorias y restrictivas.

Por último, si bien es cierto que resulta difícil hacer un análisis coste-beneficios de los procesos migratorios debido a la complejidad que estos entrañan, sí es posible señalar que los efectos económicos de la inmigración son positivos para la sociedad receptora. La inmigración contribuye de diversos modos al desarrollo económico: favorece el incremento del empleo, mejora la renta per cápita, contribuyen a las arcas públicas, favorecen el aumento del consumo, potencian la creación de nuevas empresas. Así pues, en una coyuntura de crisis como la actual, ellos y ellas también forman parte de la problemática situación. Por tanto, habrán de formar parte de las soluciones.

Belén Romero Prieto
Socióloga

European Commission. Directorate General for
Employment, Social Affairs and Inclusion. 2011.

THE SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPE 2020 STRATEGY. A REPORT OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE

Una vez aprobada en el Consejo Europeo de Junio de 2010 la Estrategia “Europa 2020”, se planteó la necesidad de definir las líneas estratégicas para conseguir alcanzar los objetivos propuestos y los indicadores que permitirán la evaluación no solo final, sino también intermedia, en 2015, incluso anual. El Comité de Protección Social es el que tiene el alto encargo de proponer en relación a la Agenda Social, en la que tiene un puesto destacado la inclusión social. En concreto, el objetivo 5º de esa Estrategia hace referencia a la reducción la pobreza en 20 millones de personas para el 2020. La situación de pobreza y exclusión que existía antes de la crisis se agravado con la misma. No hay que arriesgarse a perder el enorme potencial de capital humano por lo que las intervenciones de política activa en todos los niveles deben hacer frente a este desafío. Por ello, ese objetivo es un signo que destaca la importancia de la dimensión social para el futuro de Europa.

Actuando en su mandato de supervisar la situación social y el desarrollo de las políticas de la Unión, el Comité de Protección Social (SPC en sus siglas en inglés) ha producido el presente informe¹ que constituye un primer análisis de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020. Se analizan las más recientes tendencias en la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea (UE), y se discuten las medidas políticas propuestas. El informe analiza acciones que se centran en el desarrollo sostenible y reformas adecuadas de los sistemas de protección social, las estrategias de inclusión activa, el diseño

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=es>

de prestaciones universales y específicas para las familias y grupos de riesgo, adecuación de las pensiones futuras y, a largo plazo, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, así como una mayor eficacia de cuidado de la salud y el cuidado a largo plazo. En el actual contexto económico, insta a los Estados miembros y a la Comisión Europea a fortalecer su capacidad para evaluar los impactos sociales de las principales decisiones políticas y el gasto.

El informe tiene dos partes. En la primera aborda los aspectos implicados en la promoción de la inclusión social y la reducción de la pobreza. Y lo hace en cinco apartados. El primero está referido a los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y la exclusión, y a su evaluación y seguimiento. Y el segundo se refiere a las orientaciones que se dan a los Estados para la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma (PNR), incluyendo en las mismas el uso de los fondos de la UE.

El tercer apartado es un apartado amplio dedicado a la situación actual y tendencias de la pobreza y la exclusión en la UE, donde ya se plantean los tres aspectos que guiarán la definición y la elaboración de los indicadores que se van a utilizar para medir el cumplimiento del Objetivo 5º de la Estrategia europea; o sea, la pobreza de ingresos, la privación material, la baja intensidad del trabajo en los hogares. A partir de ellos se intenta concretar quiénes son las personas en situación de riesgo de la pobreza y la exclusión, así como la necesidad de mantener ese esfuerzo en mejorar aún más la medición de la pobreza y la exclusión social.

El cuarto apartado de esta primera parte se dedica a tratar sobre las políticas para prevenir y reducir la pobreza, con un amplio abanico de aspectos. Así, se abordan aspectos como la coherencia de las políticas relacionadas con los objetivos que se necesita para asegurar éxito de estrategias integradas, hasta la prevención de la pobreza a través de los sistemas de protección social y las políticas de inclusión social. Son todos ellos aspectos sustantivos para una acción coherente y eficaz que demanda el análisis realizado en el apartado anterior. Y termina esta parte con un apartado quinto referido al camino a seguir.

En la segunda parte, se plantan las principales conclusiones del trabajo en las temáticas realizadas en 2010 (Inclusión social y protección social). Tienen que ver con las pensiones, a las que ese Comité dedicó un informe; con la necesidad de un marco de calidad para los servicios sociales; así como con el seguimiento de las repercusiones sociales de la crisis.

Es, por tanto, un informe de hondo calado para la dimensión social de Europa, pues pone su foco de atención en el desarrollo social sostenible, las reformas adecuadas de los sistemas de protección social, las estrategias de inclusión activa, el diseño de prestaciones universales y específicas para las familias y grupos de riesgo, la adecuación de las pensiones futuras y a largo plazo, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, así

como en la mayor eficacia del cuidado de la salud y del cuidado a largo plazo. En el actual contexto económico, insta a los Estados miembros y a la Comisión Europea a fortalecer su capacidad para evaluar los impactos sociales de las principales decisiones políticas y el gasto. En resumen, es un informe que aborda los principales aspectos de lo que constituye el problema social más grave que existe en la UE, así como las políticas necesarias para lograr que la dimensión social de Europa siga formando parte del Modelo Social Europeo.

Hay otro aspecto más que es oportuno destacar. Ante la evidente necesidad de avanzar en indicadores que reflejen la naturaleza multidimensional de la pobreza y la exclusión social, ha definido los tres indicadores con los que poder evaluar el cumplimiento de este Objetivo. Esto ayudará en la evaluación del papel y de la eficacia de las políticas que se movilicen para luchar contra ellas. EUROSTAT, siguiendo las indicaciones de este Comité, ha pasado ya a hacer operativos y cuantificar esos indicadores. Ciertamente no solo los referidos a la dimensión social, Objetivo 5º de la Estrategia europea, sino de los cinco Objetivos comprendidos en la estrategia Europa 2020. Y en septiembre de 2011 ha elaborado y cuantificado esos indicadores².

Los mensajes principales de este informe CPS fueron adoptados formalmente por el Consejo de Ministros en Marzo de 2011. Dado que este informe, y el trabajo de este Comité en general, es un estímulo tanto para la discusión como para la acción política, dado que el futuro del modelo social europeo debe estar en manos de todos, es oportuno tomar nota de lo que constituyen los principales mensajes que se desprenden del Informe 2011 del Comité de Protección Social:

Una de cada cinco personas en la UE está en riesgo de pobreza o exclusión social, y 40 millones de personas están en una situación de privación grave. Los Jefes de Estado y de Gobierno –en el Consejo Europeo de Junio 2010, y en el marco de la nueva estrategia europea- se han comprometido a reducir en al menos 20 millones el número de las personas en situación de pobreza y exclusión social en la próxima década. El cumplimiento de este objetivo requiere de ambiciosos objetivos nacionales y de las medidas necesarias para hacerle frente; así, para asegurarse de que lucha contra la pobreza es parte de la estrategia general de recuperación, también se requiere la movilización de todos los interesados.

Un rápido retorno al crecimiento y el buen diseño de las políticas de empleo y de educación son cruciales para reducir la pobreza y la exclusión social. Al mismo tiempo que los esfuerzos para que las finanzas públicas y la reforma de los sistemas de protección social alcancen el objetivo de asegurar su sostenibilidad y adecuación. Esto también ayudará a preservar su importante papel como estabilizadores automáticos. Al hacerlo, los

² Se pueden consultar en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

Estados miembros deben tratar de combinar eficacia, eficiencia y equidad. Los más vulnerables deben ser protegidos de asumir la peor parte de las medidas de consolidación.

Dado que los Estados miembros llevan a cabo la recuperación, son necesarias las estrategias de inclusión activa (combinación de ingresos con apoyo y acceso al mercado de trabajo, la salud y los servicios sociales) para prevenir a largo plazo la exclusión social. Esto implica facilitar la participación del mercado de trabajo de todos, en particular las mujeres y los jóvenes; la vinculación de la asistencia social a las medidas de activación y el acceso a los servicios de apoyo; así como mejorar la cobertura y adecuación de redes de seguridad social cuando sea necesario. Asegurar la financiación sostenible de los servicios sociales de alta calidad es también crucial.

25 millones de niños están en riesgo de pobreza o exclusión en la UE. Con el fin de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, los Estados miembros deben dar prioridad a la intervención en la niñez en áreas como salud y educación, para así mejorar la disponibilidad del cuidado infantil, la calidad en servicios de apoyo, promover la participación del mercado de trabajo de los padres, y para garantizar el sostenimiento de los ingresos adecuados para las familias con niños a través de una combinación de prestaciones universales y específicas.

Las políticas para hacer frente a las formas más persistentes y graves de pobreza y de exclusión social requieren una combinación de enfoques universales y focalizados. Hay que prestar especial atención a la prevención y lucha contra la exclusión residencial y la falta de vivienda; hacer frente a las situaciones de pobreza “energética” y de exclusión financiera. Promover la inclusión social y la lucha contra la discriminación de los grupos en situación de riesgo debe ser un elemento central de las políticas sociales.

Maximizar los años de empleo y reducir al mínimo los efectos de la interrupción de la carrera laboral es crucial para asegurar las pensiones futuras y, a largo plazo, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Esto implica elevar las tasas de empleo y asegurar el acceso a las pensiones -en particular para la cobertura de la jóvenes y mujeres-, por ejemplo mediante la cotización durante las interrupciones laborales involuntarias y el aumento de la edad efectiva de jubilación, incluyendo el no incentivar las vías de jubilación anticipada y la mejora de las condiciones e incentivos para los trabajadores mayores a trabajar más, y encontrar formas para adaptar los derechos de pensión a la evolución de la esperanza de vida.

Para garantizar el acceso universal a una atención de calidad para todos será necesario renovar los esfuerzos para mantener un sector de la salud eficiente. Será necesario aumentar la eficacia, la sostenibilidad y capacidad de respuesta de cuidado de la salud y el cuidado a largo plazo en el contexto de austeridad y envejecimiento, incluso a través de iniciativas de salud innovadoras y coordinadas en la atención social, tales como itinerarios

integrados para el tratamiento de las enfermedades crónicas. Invertir en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades (incluyendo problemas de salud mental) puede traer grandes beneficios tanto en términos sociales como económicos.

El éxito de la estrategia Europa 2020 depende de un sistema integrado y del acercamiento coherente entre todos los ámbitos pertinentes, en particular los sociales, laborales y las políticas económicas, así como una estrecha colaboración entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil. Vincular los fondos de la UE para Europa 2020 y el apoyo a las prioridades de la innovación social aumentarán su eficacia.

La Comisión y los Estados miembros deben considerar la necesidad de fortalecer su capacidad para evaluar el impacto social de sus principales decisiones políticas y el gasto como parte de las evaluaciones de impacto global, de conformidad con el artículo 9 del TFUE y en el contexto de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social. También es crucial la mejora de la disponibilidad en tiempo real de estadísticas sociales y la mejora de la capacidad de análisis.

El Comité de Protección Social debe aportar elementos sobre la forma de garantizar la coherencia entre los objetivos y los métodos de trabajo del Método Abierto de Coordinación Social y el nuevo contexto de la Estrategia Europa 2020 y su gobernanza, sobre la base de la experiencia de los primeros Semestres europeos de la Estrategia Europa 2020.

Víctor Renes Ayala

European Commission. The Employment Committee (EMCO). The Social Protection Committee (SPC). 2010

FOUNDATIONS AND STRUCTURES FOR A JOINT ASSESMENT FRAMEWORK (JAF), INCLUDING AND EMPLOYMENT PERFORMANCE MONITOR (EPM) TO MONITOR THE EMPLOYMENT GUIDELINES UNDER EUROPE 2020

Dentro de la estrategia Europa 2020, los Programas Nacionales de Reforma (PNR) deben proporcionar información sobre la supervisión macroeconómica y la vigilancia del crecimiento. Los PNR deben ayudar a identificar (a partir de 2011) los principales problemas nacionales y las principales cuellos de botella que impiden que se cierre la brecha con los objetivos establecidos en las Directrices Integradas 7 a 10 (referidas al empleo y que desarrollan operativamente la estrategia Europa 2020), y establecer las reformas estructurales y las medidas clave para alcanzar los objetivos nacionales y eliminar los obstáculos al crecimiento y el empleo. El éxito de las reformas depende del seguimiento de los avances periódicos de consecución de los objetivos y la aplicación de medidas “sobre el terreno”.

Para ello la Comisión, junto con los Consejos del sector (el de Empleo y el de Protección Social), debe establecer un sistema transparente de evaluación y monitoreo de los progresos del empleo re relación a los objetivos de la estrategia europea, así como evaluar el progreso hacia la aplicación de las directrices integradas de empleo.

A la luz de las directrices de empleo que se refiere el Art.148, el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social han recibido el mandato de identificar los aspectos prácticos para el seguimiento de las políticas establecidas para lograr un crecimiento (inteligente, sostenible e incluyente) y la creación de empleo para eliminar los obstáculos al crecimiento.

De acuerdo con ello, La Comisión Europea (COM), el Comité de Empleo (EMCO) y el Comité de Protección Social (CPS –SPC en sus siglas en inglés-) han elaborado este documento¹ que presenta las bases y la estructura de un marco de evaluación conjunta (JAF²), incluyendo un marco para el seguimiento del rendimiento del empleo (EPM)³ que reúne los principales indicadores asociados a los objetivos de empleo, y los complementa con una identificación de retos y aspectos clave en distintas esferas de políticas de empleo y mercado de trabajo para supervisar las directrices de empleo en Europa 2020. Representa, por ello, la columna vertebral y los principales elementos del marco de evaluación.

En la anterior estrategia europea (la Estrategia de Lisboa 2000) la evaluación del Empleo y de la Política Social no había tenido un marco conjunto. En este sentido, este documento significa un cambio sustancial y un avance importante, pues es un documento conjunto y común entre los dos Comités responsables de esas dos dimensiones europeas fundamentales. Otra cuestión es que una y otra tengan una funcionalidad instrumental en relación a la dimensión macroeconómica. Pero de lo que no hay duda es que es imprescindible armonizar, pues cada uno de ellas tiene evidentes elementos y componentes de la otra. De ahí la importancia de las directrices establecidas en este documento, pues se constituye en un eje fundamental no solo para el empleo sino también para la política social y, por ello, para todas las actuaciones y para todos los actores económicos y sociales.

Este documento se organiza en una Introducción y cuatro apartados. El apartado primero está dedicado a la *Estrategia Europa 2020 como marco de seguimiento de las directrices de empleo*, lo que sitúa al documento claramente en la perspectiva de la estrategia Europa 2020. El apartado segundo aborda el mencionado marco de evaluación conjunta (JAF) y lo hace a través del desarrollo de tres apartados concretos: ámbitos de actuación e indicadores, identificación de los retos clave bajo las directrices de empleo, y el seguimiento de los progresos en relación con los objetivos de Europa 2020.

El apartado tercero propone ya el EPM. Su objetivo es proporcionar un resumen que facilite la comprensión de la evaluación propiciada por el JAF. Aporta una visión sintética de los principales problemas y áreas de riesgo potencial que se desprenden del análisis realizado a través de la JAF. La estructura del EPM se divide en tres partes:

- Primera: una tabla resumen de las áreas con los problemas principales y las áreas de riesgo potencial que se producen en los Estados miembros.
- Segunda: una lista más detallada de los principales problemas y áreas de riesgo potencial que son comunes a varios Estados miembros.

¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16984-ad01.en10.pdf>

² Del inglés Joint Assessment Framework.

³ Del inglés *Employment Performance Monitor*.

- Tercera: una ficha resumen que proporcionando información clave sobre el desempeño laboral de cada Estado miembro, incluidos los progresos hacia el objetivo nacional y los desafíos clave.

En el cuarto apartado trata de los aspectos organizativos necesarios. Y termina con un glosario y un Apéndice con dos tablas, dedicada la primera a sugerir las áreas políticas bajo las directrices para el empleo; y la segunda, una lista inicial de indicadores sugeridos para cada área política.

Es, pues, un documento con una propuesta de trabajo, de indicadores de evaluación, y de instrumento de seguimiento de los objetivos y directrices europeas de empleo, de gran transcendencia. Por ello, vamos a destacar cuáles son las directrices establecidas para la supervisión del empleo en el marco de la estrategia Europa 2020, y las perspectivas de aplicación planteadas. Dos elementos principales destacan como directrices:

- Seguimiento y evaluación de las reformas estructurales bajo las directrices de empleo a través de una metodología de evaluación cualitativa y cuantitativa. El marco de supervisión debe conducir a la identificación de los Retos Clave de Empleo (KEC, en sus siglas en inglés) y las Áreas de Riesgo Potencial (PARA). Se tendrán en cuenta las características económicas, sociales y demográficas y las diferentes posiciones de partida en cada uno de los Estados miembros.
- Control cuantitativo de los avances hacia los principales objetivos de la UE relacionados con los objetivos nacionales a la luz de la aplicación de las directrices integradas. Este elemento debe proporcionar un dispositivo de seguimiento cuantitativo para el progreso en relación a los objetivos nacionales, así como para la participación en el mercado laboral y la inclusión social de grupos específicos.
- Los resultados producidos por estos dos elementos del JAF deben contribuir a “un empleo guiado para el desempeño”, un resumen claro, transparente, conciso y fácil de comunicar que se pueda utilizar para identificar los principales retos, y que periódicamente pueda ser presentado al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), acompañado de un análisis completo, cuantitativo y cualitativo. En una etapa posterior, y sobre un futuro acuerdo con la CPS y EPSCO, la JAF también podría incluir un monitor de rendimiento similar en el área de las políticas sociales.

El JAF constituirá una herramienta que se pueda utilizar principalmente como herramienta de análisis en el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros para apoyar la identificación de los principales retos y ayudar a que los Estados miembros establezcan sus prioridades. El valor añadido de la JAF en este contexto, es el de la

dimensión comparativa entre los países UE, lo que puede, por ejemplo, ayudar a cada Estado miembro a evaluar la magnitud relativa de sus desafíos.

Los resultados JAF podrán ser utilizados para propósitos en relación al empleo:

- Respetando la prerrogativa de los Estados miembros a identificar sus problemas nacionales de crecimiento y el empleo, para disponer de una herramienta que les permite a un “chequeo de la realidad” en cuanto a sus retos principales de empleo y detectar las alertas tempranas sobre los áreas de política que podría convertirse en un riesgo potencial.
- Respetando las prerrogativas de la Comisión de presentar recomendaciones específicas para cada país a la vista de las recomendaciones del Consejo, para la adopción de una posición multilateral en el progreso alcanzado por cada Estado.
- Para alimentar informe anual del Comité de Empleo sobre la situación del empleo.
- Para contribuir a la elaboración de la Encuesta de Crecimiento Anual y el Informe conjunto en vista a los debates del Consejo al comienzo de cada semestre europeo y el orientaciones de política para ser aprobada por el Consejo Europeo de primavera.
- Para abordar conceptos más complejos, tales como la política de flexiseguridad o un trabajo de calidad.

Igualmente, en relación con la situación social y el desarrollo del bienestar social y las políticas de protección, el JAF ofrece un instrumento analítico comparativo entre países que apoyará:

- El seguimiento de los progresos en relación con los aspectos sociales de las directrices de empleo, y de esta manera contribuir al Informe conjunto sobre el empleo.
- La evaluación global por el Comité de Protección Social de los progresos hacia el objetivo principal de la UE en materia social, la inclusión y la reducción de la pobreza.
- La elaboración de la Encuesta de crecimiento anual y el informe de CPS sobre la dimensión social de Europa 2020 en vista de los debates del Consejo al comienzo de cada semestre europeo y las orientaciones de política a ser adoptada por el Consejo Europeo de primavera.

Víctor Renes Ayala

Gobierno de España (2011)

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR) DE ESPAÑA

Durante el semestre de Presidencia rotatoria española de la Unión Europea, el Consejo Europeo aprobó en junio de 2010 la nueva estrategia europea para el crecimiento y el empleo, la denominada Estrategia UE 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa. En el marco de esta Estrategia, Europa adoptó objetivos cuantitativos concretos en cinco áreas (empleo, I+D, educación, medioambiente y reducción de la pobreza) con horizonte 2020.

Asimismo, el Consejo Europeo aprobó reforzar la gobernanza económica de la UE a través del denominado Semestre Europeo, que se aplica desde 2011 y que consiste en sincronizar la supervisión presupuestaria y macroeconómica y las reformas estructurales. En particular,

- En abril: los Estados Miembros presentarán simultáneamente cada año sus actualizaciones de los de los Programas Nacionales de Reformas, y de los Programas de Estabilidad y Convergencia (instrumentos nacionales del PEC).
- En junio: el Consejo, basándose en el análisis de la Comisión Europea, adoptará recomendaciones específicas de política económica dirigidas a los países.

En este sentido, en el marco de la Estrategia UE 2020 y del Semestre Europeo, el 29 de abril de 2011 España remitió a la Comisión Europea el Programa Nacional de Reformas 2011, de forma conjunta con el Programa de Estabilidad.

EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS¹

El Programa Nacional de Reformas (PNR) recoge los objetivos individuales de España en las 5 áreas temáticas definidas (véase ANEXO I), así como las actuaciones de política económica previstas para conseguir alcanzarlos. El PNR recoge también los compromisos nacionales que, en el contexto del Pacto por el Euro Plus, España ha decidido adoptar y que definen la agenda de reformas estructurales para los próximos doce meses.

La estructura del PNR se articula en torno a 5 apartados. Tras un capítulo introductorio, en **la segunda sección** se presenta el escenario macroeconómico de medio plazo 2011-2020 de España. El cuadro macroeconómico refleja una mejora progresiva de la actividad económica así como una elevación del producto potencial, que crecerá por encima del 2% entre 2015 y 2020. Más de la mitad del crecimiento potencial vendrá explicado por la agenda de reformas estructurales emprendida por el Gobierno desde diciembre de 2009, que permitirá reducir el desempleo estructural y mejorar la inversión y la productividad total de los factores. En este sentido, se ha estimado el impacto de la reforma del mercado de trabajo, de la trasposición de la directiva de servicios y de las reformas para mejorar la productividad y la eficiencia económica, además de la reforma del sistema público de pensiones, todas ellas contenidas en la Estrategia de Economía Sostenible.

El impacto de las reformas estructurales en 2020 (*)

	Nivel de PIB potencial	Tasa de paro estructural
1. Transposición de la Directiva de Servicios	1,2	-0,2
2. Reforma del Mercado de Trabajo	3,4	-2,4
3. Actuaciones en el mercado de la vivienda y del alquiler	1,0	-0,2
4. Incentivos fiscales (RDL 13/2010)	0,2	-0,1
5. Otras medidas de la Estrategia de Economía Sostenible	3,5	-1,0
6. Reforma del Sistema Público de Pensiones	0,4	-0,1

(*) Desviaciones con respecto al escenario sin reformas.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

El **tercer apartado del PNR** recoge cómo España está abordando los retos macroeconómicos al crecimiento y al empleo identificados para nuestra economía por el ECOFIN de junio de 2010:

¹ <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/CCFCB04D-BBED-4917-A9CD-B9BE4DDC6B45/0/ProgramaNacionalReformasEspaña2011.pdf>

- Reducir el déficit estructural y mejorar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas (se aborda en el PEC).
- Promover la corrección del desequilibrio en el sector inmobiliario y asegurar un buen y estable funcionamiento del sistema financiero.
- Facilitar los ajustes en precios y salarios, así como promover la productividad para mejorar la competitividad.
- Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, en particular, en materia de segmentación y negociación colectiva.
- Asegurar que el sistema educativo, en todos sus niveles, realiza una decidida contribución a la formación de capital humano.

Las reformas en marcha están contribuyendo a eliminar los obstáculos al crecimiento económico y a corregir los desequilibrios macrofinancieros acumulados durante el anterior ciclo de crecimiento económico, muchos de ellos vinculados al peso sobredimensionado alcanzado por el sector de la construcción residencial.

- Los datos disponibles evidencian una clara corrección de este desequilibrio -la inversión en vivienda se redujo hasta el 4,5% del PIB en el cuarto trimestre de 2010 desde su nivel máximo del 9% en 2007-, conduciendo una evolución más favorable de la productividad, el endeudamiento de los hogares y el déficit exterior.
- Se está corrigiendo también el exceso de capacidad del sector financiero, que se produjo de manera paralela al desarrollo inmobiliario. Con el objetivo de facilitar este ajuste, cabe destacar la creación del FROB y la modificación del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro. En 2011 se han adoptado nuevas medidas con el objetivo de incrementar la confianza de los mercados en el sistema financiero español. Se han incrementado los requisitos de transparencia y se ha aprobado el Plan de Reforzamiento del Sector Financiero, que adelanta los requisitos de capital previstos en Basilea III para 2013 para el sector financiero español, y que deberán ser cubiertas antes del 30 de septiembre de 2011.
- Se ha producido una importante corrección de la necesidad de financiación de la economía española en los últimos cuatro años, que ha pasado del 9,6% del PIB en 2007 al 3,9% en 2010. Parte de esta corrección viene determinada por la favorable evolución de las exportaciones, que han superado ya los niveles previos a la crisis, y lideran el proceso de recuperación económica.

- Se están produciendo avances importantes en el ámbito de la mejora de la competitividad, como el Acuerdo de Negociación Colectiva 2010-2012 firmado en 2010 por los interlocutores sociales, que debe ser completada con la próxima reforma de la negociación colectiva. Asimismo, para mejorar la productividad y la eficiencia económica, además de la reforma laboral cabe destacar la aprobación y desarrollo a lo largo de 2011 de la Ley de Economía Sostenible; el apoyo a PYMES y autónomos a través del ICO; la continuación del programa de reducción de cargas administrativas; la mejora de la fiscalidad empresarial aprobada en diciembre de 2010; y el Plan Integral de Política Industrial 2020.

El cuarto apartado del PNR tiene carácter temático y desarrolla los objetivos nacionales asumidos por España en el marco de la Estrategia UE 2020, junto con las medidas adoptadas para alcanzarlos.

En materia de empleo, el objetivo a 2020 consiste en alcanzar una tasa de empleo entre los 20 y los 64 años del 74% (objetivo europeo del 75%), así como una tasa de empleo femenino del 68,5%. Para ello hay en marcha actuaciones dirigidas a la modernización del marco de relaciones laborales y el impulso a la formación, a través de la reforma laboral, la reforma de las políticas activas de empleo, la mejora del sistema de formación profesional para el empleo y un plan de regularización del trabajo no declarado, todas ellas actuaciones donde la coordinación con las CCAA juega un papel importante.

En materia de Investigación y Desarrollo (I+D), el objetivo de España a 2020 coincide con el comunitario, que consiste en aumentar el gasto total en I+D sobre el PIB al 3%, correspondiendo dos terceras partes del mismo a financiación privada. Para ello, además del esfuerzo presupuestario y de inversión llevado a cabo desde 2004, contamos con una nueva Estrategia Estatal de Innovación, las medidas de apoyo a la iniciativa privada incluidas en la Ley de Economía Sostenible, el Plan Avanza2, así como con una nueva Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación que será aprobada en breve.

En el área de energía y clima, España asume los mismos tres objetivos a 2020 que la UE: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 2005 en un 10% para los sectores difusos y en un 21% para los sectores no difusos, elevar la proporción de renovables en el consumo final de energía al 20% y aumentar la eficiencia energética en un 2% anual. Para lograrlo, cabe destacar nuevos Planes de eficiencia energética y de Renovables con horizonte 2020, así como la presentación antes de fin de año de una Ley de Eficiencia Energética y Renovables.

En materia de educación, España ha asumido los objetivos de reducir el abandono escolar prematuro al 15% (10% en la UE) y alcanzar una proporción de población de 30-34 años con estudios terciarios del 44% (superior al objetivo comunitario, del 40%). Para alcanzar el primer objetivo, que supone un mayor reto, además de reforzar las medidas

adoptadas desde 2007 en coordinación con las CCAA (becas, programas de cualificación profesional inicial, programas de refuerzo, programa de reducción del abandono temprano con CCAA, Campus de Excelencia), se llevará a cabo una reforma profunda del sistema de formación profesional para facilitar su acceso y mejorar su calidad.

Finalmente, en materia de inclusión social, España pretende sacar de la pobreza a entre 1,4 y 1,5 millones de personas antes de 2020, utilizando el indicador sintético elaborado por la Comisión Europea, según el cual el conjunto de la UE debe sacar de la pobreza a 20 millones de personas en 2020. Este objetivo se halla íntimamente ligado a los objetivos de empleo y educación. Además, se pondrá en marcha próximamente el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social destinado a colectivos especialmente afectados.

Por último, este PNR ha sido desarrollado en diálogo con los Interlocutores Sociales y las Comunidades Autónomas, que colaborarán también en sus informes anuales de seguimiento. Las principales líneas del PNR serán presentadas en el Parlamento, y la labor de evaluación de las políticas contenidas en el PNR se establecerá a través de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

ANEXO I. OBJETIVOS COMUNITARIOS Y NACIONALES A 2020

AMBITOS E INDICADORES		UE-27		España		
		Dato actual (2009)	Objetivo 2020	Dato actual (2009)	Objetivo 2015	Objetivo 2020
EMPLEO						
Tasa empleo 20-64 años		69,1%	75%	62,5% ¹	66%	74%
Subobjetivo España: Tasa empleo femenino 20-64 años		62,5%	--	55,8% ¹	--	68,5%
I+D						
Gasto público y privado en I+D sobre PIB		2,01%	3%	1,38%	--	3%
Subobjetivo España: Gasto privado en I+D sobre PIB		1,25%	--	0,72%	--	2%
ENERGIA Y CAMBIO CLIMATICO						
Emisiones de gases de efecto invernadero	Sectores difusos	-4,5% respecto a 2005	-10% respecto a 2005	-7,9% respecto a 2005	--	-10% respecto a 2005
	Sectores no difusos	-17,2% respecto a 2005	-21% respecto a 2005	-26% respecto a 2005	--	-21% respecto a 2005
Proporción de renovables en el consumo final de energía		10,3% ²	20%	13,2% ¹	--	20%
Ahorro consumo energético (Mtep)		--	368 ³	--	--	25,2 ⁴
EDUCACION						
Tasa de abandono escolar prematuro		14,4%	10%	31,2%	23%	15%
Proporción de población 30-34 años con estudios terciarios		32,3%	40%	39,4%	41%	44%
POBREZA Y EXCLUSION SOCIAL						
Población en riesgo de pobreza o exclusión social		113,7 mill.	93,7 mill.	10,6 mill.	--	9,1-9,2 mill.
¹ Dato referido a 2010.						
² Dato referido a 2008.						
³ Ahorro equivalente al 20% sobre el consumo tendencial (dato estimado por la Comisión Europea).						
⁴ Ahorro sobre el consumo tendencial equivalente a una reducción anual de intensidad energética del 2%.						

Fuente: PNR 2011 España

ECONOMISTAS

COLEGIO DE

MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del Colegio de Economistas de Madrid. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16

revista.economistas@cemad.es

www.colegioeconomistasmadrid.com

19

TERCERA ÉPOCA,
ENERO 2012



Pedagogía Social
REVISTA INTERUNIVERSITARIA

MONOGRÁFICO

Educación Social
y Ética Profesional

Reis

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

136

Octubre
Diciembre
2011

Marina Ariza
Mercados de trabajo secundarios e inmigración: el servicio doméstico en Estados Unidos

Laia Balcells
La muerte está en el aire: los bombardeos en Cataluña, 1936-1939

Vidal Díaz de Rada
Encuestas con encuestador y autoadministradas por internet. ¿Proporcionan resultados comparables?

José Ignacio García-Valdecasas Medina
La simulación basada en agentes: una nueva forma de explorar los fenómenos sociales

Ignacio Lago Peñas y Santiago Lago Peñas
Descentralización y voto económico en España

Cecilia Castaño, Juan Martín y José Luis Martínez
La brecha digital de género en España y Europa: medición con indicadores compuestos

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es
reis.metapress.com

136

Octubre-Diciembre 2011

Marina Ariza
Mercados de trabajo secundarios e inmigración: el servicio doméstico en Estados Unidos

José Ignacio García-Valdecasas Medina
La simulación basada en agentes: una nueva forma de explorar los fenómenos sociales

Laia Balcells
La muerte está en el aire: los bombardeos en Cataluña, 1936-1939

Ignacio Lago Peñas y Santiago Lago Peñas
Descentralización y voto económico en España

Vidal Díaz de Rada
Encuestas con encuestador y autoadministradas por internet. ¿Proporcionan resultados comparables?

Cecilia Castaño, Juan Martín y José Luis Martínez
La brecha digital de género en España y Europa: medición con indicadores compuestos

Director

Ramón Ramos Torre

Secretaría

Cristina Rodríguez Vela

Consejo Editorial

Joaquim Brugué Torruella, Miguel Cainzos López, María Ángeles Cea D'Ancona, Xavier Coller Porta, Margarita Delgado Pérez, Francisco Entrena Durán, Mariano Fernández Enguita, Joan Font Fábregas, José María García Blanco, Antonio Izquierdo Escribano Amparo Lasén Díaz, M^a Luz Morán Calvo-Sotelo, José Antonio Noguera Ferrer, Pablo Oñate Rubalcaba, Andrés Pedreño Cánovas, Clara Riba i Romeva, Benjamín Tejerina Montaña, Teresa Torns Martín

Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios

Suscripción anual (4 números)

• Electrónica:

Instituciones 160 €
Particulares 50 €

• En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

• Compra de números sueltos en papel:

Cada número 20 €

Solicitudes de suscripción

EBSCO Subscription Services España, S. L.
Avda. Bruselas, 7. 28109 Alcobendas (Madrid)
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25
E-mail: ndiaz@ebSCO.es - www.ebSCO.com

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Metapress

E-mail: support@metapress.com
reis.metapress.com

Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Septiembre-Diciembre 2011 **nº9 (vol. 3 nº3)**

Valores para crear valor y RSE

Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y Creación de Valor
Compartido. La RSC según Michael Porter y Mark Kramer
Vicente Salas Fumás

Gestión en valores en la empresa socialmente responsable
Juan José Durán Herrera

Fundamento ético de la sostenibilidad
*Alexis J. Bañón Gomis, Manuel Guillén Parra, W. Michael Hoffman
y Robert E. McNulty*

Agregado del bienestar, responsabilidad corporativa
y ciudadanía social
Luis Moreno

La responsabilidad social como punto de equilibrio para gestionar el
nudo gordiano "Costes/Derechos/Beneficios" en las organizaciones
Carmen Jaulín Plana

La confianza como factor clave del comportamiento organizacional:
La dirección por confianza
José María Gasalla Dapena y José Manuel Blanco Cotano

Los Derechos Humanos en las cadenas
de valor de empresas multinacionales
Prof. Dra. Sarianna M. Lundan

Ciudadanía corporativa y ética empresarial republicana
Jacob Dahl Rendtorff

Utopías y economía: La importancia del progreso armónico
Miguel-Ángel Galindo Martín y María Teresa Méndez Picazo



Fundación Luis Vives

Precio del número suelto: 12 €; Precio de la suscripción anual: 30 €
Página web: <http://www.fundacionluisvives.org/rse/>
Edita: Fundación Luis Vives; Doctor Zamenhof, 36 duplicado. Planta Baja.
28027 Madrid; Tel 91 540 08 78

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL

N.º 28 2.º semestre 2011

ENCUESTA: RENOVACIÓN DEL TC

UNED



 **Editorial Universitaria
Ramón Areces**

NORMAS DE PUBLICACIÓN

REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Los trabajos enviados a la Revista Española del Tercer Sector podrán versar sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, la gestión de las entidades que lo integran, las áreas en las que trabajan y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, siempre que demuestren un alto nivel de calidad, en particular del Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política... El texto original ha de ser inédito en castellano y no estar pendiente de publicación en otra revista. Todos los originales deberán someterse al proceso de evaluación de la revista por expertos anónimos ajenos al equipo editorial.

Los artículos deberán ser enviados en copias impresas a *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Doctor Zamenhof, 36 Duplicado. Pl. Baja., 28027 MADRID*. La versión electrónica podrá adjuntarse o enviarse a la dirección de correo electrónico:

rets@fundacionluisvives.org

y conforme a las siguientes instrucciones:

Se enviarán tres copias en papel, mecanografiadas a doble espacio (sin dejar INTRO entre párrafos), con tamaño de fuente Times New Roman de 12 puntos, buena calidad de impresión, con márgenes de 2,5 cm. en todos los lados y una extensión que no exceda de 40 páginas (incluidos cuadros, figuras, apéndices, etc.). Dos copias deberán ser anónimas. El procesador de textos deberá ser estándar, indicando el programa informático empleado.

La Secretaría de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción, y el Consejo de Redacción, tras estudiar los informes de los evaluadores anónimos, resolverá sobre su publicación en un plazo máximo de tres meses.

En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con un breve curriculum vitae, además de las direcciones (postal y electrónica) y teléfonos de contacto.

La reseña biográfica del autor podrá ocupar un máximo de 10 líneas.

Cada original incluirá en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 120 palabras en español y en inglés, así como una lista de palabras clave en los dos idiomas (al menos dos y no más de cinco) y, deseablemente, las referencias a la clasifi-

cación científica internacional correspondiente. Las palabras clave facilitarán la búsqueda en la versión digital de la revista, por lo que deben ser suficientemente informativas del contenido.

Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2., ...) y tipo negrita, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2., ...) y tipo subrayado.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente, siguiendo el formato señalado más adelante. Figurarán al final de documento en la versión impresa y en archivo separado en la electrónica.

Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si estos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

Las citas aparecerán en el texto según el formato "autor-fecha" (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula et al (Martínez et al, 2005).

Las referencias a la literatura invocada en el trabajo figurarán, por orden alfabético de autores, bajo la rúbrica Referencias bibliográficas (no numerada) que se incluirá al final del artículo. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

- Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet "http://" completo, y la fecha de acceso.

En caso de entregar un texto destinado a las secciones de 'Notas y Colaboraciones', 'Hemeroteca', 'Reseñas' y/o 'Documentos', estos deberán tener un máximo de 3 páginas conforme a las instrucciones previstas para la primera parte (secciones de 'Artículos' y 'Panorama') en cuanto al tamaño y tipo de fuente, márgenes, interlineado y notas.

En las secciones de hemeroteca, reseñas y documentos se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del libro reseñado. En el caso de las recensiones de artículos, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto.

En 'Notas y Colaboraciones' aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Los autores recibirán cinco ejemplares del número de la revista en el que resulte publicado el original.

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

THIRD SECTOR SPANISH JOURNAL ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES

All articles sent to the Third Sector Spanish Journal will have to be on any subject related with the Third Sector (management of organisation, areas of work or policies). Our intention is to receive high quality articles from a wide variety of subjects or scientific specialities such as Law, Economy, Sociology, Management or Policy.

All articles should be unpublished and cannot be waiting to be published in another publication. The original copy of the article will have to be submitted to the evaluation of an independent expert who will not belong to the editorial team.

Three printed version of the articles will need to be sent by post to: *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Doctor Zamenhof, 36 Duplicado. Pl. Baja., 28027 MADRID.*

The electronic version can be sent by post together with the printed version or by e-mail to:

rets@fundacionluisvives.org.

The article's format will have to comply with the following instructions:

- On the front page, the author will have to include the name of author or authors together with a short curriculum vitae, with their postal and electronic address and telephone number.
- The text will need to be typed with font "Times New Roman" size 12, double spacing (without spaces between paragraphs) and margins of 2,5cms on all sides.
- The author will have to indicate what programme was used as word processor.
- The extension (diagrams, index and images included) will not exceed 40 pages.

From the 3 printed copies, 2 will need to be anonymous but all need to have on a separate document a short summary of the article (no more than 120 words) in Spanish and English as well as a list of the key words, at least 2 but no more than 5 (in both languages) and, ideally, the references to the international scientific classification applicable to the subject of the article.

The title of the different sections will need to be in capital letters and numbered correlatively using the Arabic numbering (the introduction will count as "1"). The title of subsections will be in bold and numbered according to the section (1.1., 1.2., etc.). If there are any subsections within the subsection, these will be underlined and numbered according to the subsection (1.1.1., 1.1.2., etc.).

Diagrams, tables and images will need to be numbered consecutively with Arabic numbering and sent on a separate electronic document.

Footnotes will also need to be numbered consecutively with Arabic numbering and single space. They will be located at the bottom of each page taking care that the number corresponds to the one assigned on the text.

Quotes will be part of the text with the following format: "author+date" (i.e. Martínez, 2005) and, when applicable, its page (i.e. Martínez, 2005:26). Quotes that include more than 2 authors will use the following format "et al" (i.e. Martínez et al, 2005).

References to literature included in the text will need to be sent on a separate document under "Bibliographic References" by alphabetical order of authors using the following format:

SURNAME Name, (year of publication, indicating with a, b, c etc. in case there would be different publications within the same year), title of the book or "title of the article", name of the journal and number, publishing house, city of publication and finally pages (págs xxx).

i.e.: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), *Voluntas*, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Authors will receive five copies of the Publications in which they have participated. If the text of reference was not published, the author will have to include the internet link.

NORMES ABRÉGÉES DE PUBLICATION

Les articles envoyés à la Revue espagnole du troisième secteur doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués par des experts externes anonymes et externe à la rédaction de la revue.

L'auteur doit envoyer trois copies imprimées de son article (dont deux doivent être anonymes) par courrier postal à l'adresse suivante:

Revista Española del Tercer Sector
Fundación Luis Vives
Doctor Zamenhof, 36 Duplicado. Pl. Baja
28027 MADRID
Espagne

La version électronique peut être envoyée à l'adresse :

rets@fundacionluisvives.org.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous :

- La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes . Le document doit comprendre des marges de 2,5cm de chaque côté.
- La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
- Les versions imprimées envoyées par courrier postal doivent être de bonne qualité.
- La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
- La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.

Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.

Les différents chapitres doivent être numéroté en utilisant le numéro « 1 » pour l'introduction). Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1,

1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex : **1.1 Sous-titre** ou 1.1.1 Sous-titre)

Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.

Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.

Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format "auteur - date" (par exemple, "Martínez, 2005"). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005 : 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).

Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique « Références bibliographiques » (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant : Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet "<http://www.>" suivie de la date d'accès.

Par exemple: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), Voluntad, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la revue où l'article sera publié.

Si está interesado en suscribirse a la versión impresa de la Revista Española del Tercer Sector, por favor complete e imprima la siguiente tarjeta, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la Fundación Luis Vives por fax (91 541 90 52), email (publicaciones@fundacionluisvives.org) o correo postal (Doctor Zamenhof, 36 Dpdo Pl.Baja. 28027 Madrid)

Deseo **suscribirme** por un coste anual de 25 € (IVA y costes de envío incluidos) a la Revista Española del Tercer Sector, y les ruego me hagan llegar los ejemplares correspondientes al / los años

_____ 2006 (números 2, 3 y 4 + número 1 gratis) _____ 2007 (números 5, 6, y 7) _____ 2008 (números 8, 9 y 10)
 _____ 2009 (números 11, 12 y 13) _____ 2010 (números 14, 15 y 16) _____ 2011 (números 17, 18 y 19)
 _____ 2012 (números 20, 21 y 22)

Deseo recibir los siguientes **números sueltos** de la Revista Española del Tercer Sector por un coste unitario de **12 € + costes de envío** (IVA incluido): _____ (indique los números que le interesan)

DATOS DEL SUSCRIPTOR (ENVÍO):

ENTIDAD: _____

Nombre y apellidos: _____

NIF/ CIF _____

Teléfono _____

Dirección _____

Email: _____

CP _____

Localidad _____

Provincia _____

Datos de facturación: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD: _____

NIF/CIF _____

Teléfono _____

Dirección _____

CP _____

Localidad _____

Provincia _____

FORMA DE PAGO

_____ Transferencia bancaria (cuenta nº: 2038 2225 58 6000452379 de la Fundación Luis Vives) (IBAN: ES30)

_____ Cheque _____ Efectivo

_____ Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

DATOS BANCARIOS

Banco/caja _____ Dirección Sucursal _____

Localidad _____ Titular de la c/c _____

Número de la c/c (20 dígitos) _____

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____ envíos por email, firma digital)

IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)

Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Luis Vives, en concepto de suscripción a la revista española del Tercer Sector.

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____

DATOS BANCARIOS:

Banco/caja _____

Dirección Sucursal _____

Localidad _____

Titular de la c/c _____

Número de la c/c (20 dígitos) _____

If you are interested in subscribing to the Third Sector's Spanish Journal, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Luis Vives by fax (+34 91 541 90 52), e-mail (publicaciones@fundacionluisvives.org) or by post (Doctor Zamenhof,36 Duplicado Planta Baja 28027 Madrid, Spain)

I would like to subscribe to the Third Sector's Spanish Journal 2008 issues which has an annual cost of 25€ (VAT and postage costs* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

_____ 2006 (issue 2, 3 and 4 + issue 1 is free) _____ 2007 (issue 5, 6, and 7) _____ 2008 (issue 8, 9 and 10)
 _____ 2009 (issue 11, 12 and 13) _____ 2010 (issue 14, 15 and 16) _____ 2011 (issue 17, 18 and 19)
 _____ 2012 (issue 20, 21 and 22)

I would like to receive a specific issue of the Third Sector's Spanish Journal which has a cost per issue of 12€ + postage costs* (VAT included): _____

(Please indicate the issues you would like to receive)

CONTACT DETAILS OF SUBSCRIBER

NAME OF ORGANISATION: _____

Name and Surname: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

E-mail: _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

INVOICE DETAILS: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION: _____

Tax Identity Number _____

Telephone _____

Address _____

Postal Code _____

City _____

State/Region _____

Country _____

TYPE OF PAYMENT

___ Bank account transfer:

Bank:

BBVA

C/ Alcalá 16, 1ª Planta, 28014 Madrid, Spain

Account holder: Fundación Luis Vives

IBAN: ES35 0182 2325 0302 0010 7646

Account number: 0182-2325-03-0200107646

___ Cheque

___ Cash

*When we receive this form we will inform you of the postage costs.

Protección de datos

POLITICA DE PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS DE LA FUNDACIÓN LUIS VIVES

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 15/99, de Protección de datos de Carácter Personal y en el Real Decreto 1720/2007, le informamos de que sus datos van a formar parte de un fichero titularidad de la Fundación Luis Vives, que es así mismo el Responsable del citado Fichero que será procesado con el fin de poder prestar los servicios por usted solicitados y que se encuentra debidamente inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos. Con la cumplimentación de sus datos, usted autoriza a la Fundación Luis Vives para incluir sus datos en el referido fichero, así como su utilización y tratamiento automatizado o no, para la gestión y registro de sus relaciones con la Fundación Luis Vives.

Asimismo autoriza el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre actividades y servicios de la Fundación Luis Vives por cualquier medio, salvo que usted indique expresamente en la casilla correspondiente que no desea recibir ningún tipo de información.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Luis Vives se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y al deber de guardarlos y adoptará la medias necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normativa aplicable al efecto, mediante el envío de una solicitud firmada por él, acompañada de una fotocopia del DNI a la siguiente dirección : Calle Doctor Zamenhof nº 36 Dpdo Bajo 28027, Madrid, a la atención de TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, o por cualquier otro medio que permita reconocer la identidad del usuario que ejerza cualquiera de los derechos anteriores. En todo caso, la Fundación Luis Vives se compromete a comunicar al titular de los datos las variaciones que en éstos se puedan derivar del ejercicio de los anteriores derechos, incluida su cancelación.

La Fundación Luis Vives se reserva el derecho a modificar unilateralmente y sin previo aviso su política de privacidad, siempre de acuerdo a la normativa vigente. Realizado el cambio, los titulares de los datos serán informados por correo electrónico, o cualquier otro medio equivalente.

*When we receive this form we will inform you of the postage costs.

THE LUIS VIVES FOUNDATION DATA PRIVACY AND PROTECTION POLICY

As provided under Act 15/99 on the Protection of Personal Data and under Royal Decree 1720/2007, we inform you that your data are going to form part of a file owned by the Luis Vives Foundation, which is likewise the party Responsible for the file mentioned that will be processed in order to be able to provide the services requested by you and that is duly recorded in the Spanish Data Protection Agency. By filling in your data, you authorise the Luis Vives Foundation to include your data in that file, and to use them and process them in an automated form or otherwise, for managing and recording your relations with the Luis Vives Foundation.

Likewise you authorise your personal data to be processed for the purpose of sending out information about activities and services of the Luis Vives Foundation by any means, unless you expressly indicate in the appropriate box that you do not wish to receive any information.

In accordance with what is provided for under the Act, the Luis Vives Foundation undertakes to fulfil its obligation of secrecy regarding the personal data, and is committed to the duty to keep them and will adopt the necessary measures for avoiding the alteration, loss, processing thereof or non-authorized access thereto, taking into account at all times the state of technology. Likewise it will establish the contracts and confidentiality commitments with those third parties that, on the basis of a legal relationship, gain access to these personal data in order to manage the service requested by you.

You may exercise your rights of access, rectification, cancellation and objection in accordance with the provisions of Constitutional Act 15/1999, of 13 December, and other regulations applicable thereto, by sending a request signed by you, accompanied by a photocopy of your national ID card, to the following address: Calle Doctor Zamenhof no. 36 Dpdo Bajo 28027, Madrid, to the attention of TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, or by any other means that enables the identity of the user who exercises any of the above rights to be recognised. In any event, the Luis Vives Foundation undertakes to inform the data owner of variations in them that may derive from the exercise of the above rights, including their cancellation.

The Luis Vives Foundation reserves the right to modify its privacy policy unilaterally and without prior notice, always in accordance with current regulations. Once the change has been made, the owners of the data will be informed by email or any other equivalent means.

I do not wish to receive information about other services and activities of the Luis Vives Foundation.

Revista Española del Tercer Sector

Además de la Revista Española del Tercer Sector, algunas de las publicaciones más recientes de la Fundación Luis Vives son:

Cuadernos europeos



- Estrategia Europea de Empleo
- Estrategia Europea de Inclusión Social
- Los Fondos Estructurales 2007-2013
- Poniendo en Práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social
- Las perspectiva de los ciudadanos sobre el futuro de Europa
- Políticas de inclusión activa en el plano local
- Construyendo Europa con los ciudadanos

Cuadernos de debate. Foros Tercer Sector



- Inmigración, Gestión de la Diversidad y Tercer Sector Social
- La dependencia funcional y Tercer Sector en España
- Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector
- Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones
- Transparencia y rendición de cuentas en el Tercer Sector
- Los retos del Tercer Sector ante la crisis

Cuadernos de gestión



- Guía del Registro Nacional de Asociaciones
- Guía para la aplicación del modelo EFQM en entidades de Acción Social
- Más de 100 consultas frecuentes de la ONL
- Guía del régimen fiscal
- Manual práctico de contabilidad
- Claves para la Gestión del Voluntariado en las ENL
- Claves para la Gestión de personas en Entidades no Lucrativas

Libros



- Problemas sociales de género en el mundo global
- Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional
- Enseñanza de la Lengua a Inmigrantes

Revista de Responsabilidad Social de la Empresa



Una Revista para la interacción de la investigación y la acción en el campo de la RSE

Todas las publicaciones pueden descargarse en www.fundacionluisvives.org, o bien solicitarse en formato impreso por correo electrónico a publicaciones@fundacionluisvives.org, o por teléfono al +34 91 540 08 78.

La Fundación Luis Vives publica, con una periodicidad semanal, un boletín electrónico de noticias sociales de Europa y de España, cuya suscripción puede hacerse desde www.fundacionluisvives.org

<i>Editorial</i>	11
<i>Artículos</i>	
<i>Isabel Madruga Torremocha</i> <i>Políticas Familiares de Atención a la Primera Infancia (0-6 años):</i> <i>Prevención de la Exclusión Social</i>	17
<i>Antonio Martínez López y Santiago Delgado Fernández</i> <i>Políticas activas de empleo:</i> <i>Una aproximación evaluativa desde el análisis del discurso</i>	41
<i>Marcos de Castro Sanz</i> <i>El Tercer Sector demanda una financiación sostenible</i>	61
<i>María Albert Rodrigo, Albert Moncusí Ferré y Joan Lacomba Vázquez</i> <i>Asociaciones de Inmigrantes Africanos: Participación e integración</i> <i>en el caso de la Comunidad Valenciana</i>	87
<i>M^a Consol Torreguitart Mirada y Glòria Estapé-Dubreuil</i> <i>El proyecto de finanzas éticas y solidarias seguido</i> <i>por la cooperativa Coop57</i>	121
<i>Panorama</i>	
<i>Yolanda Pastor, Estefanía Alcaraz y Ester Montenegro</i> <i>El entorno comunitario de los niños y las niñas en situación de pobreza</i> <i>en Cuzco (Perú): Una valoración cuantitativa y cualitativa</i>	143
<i>Notas y colaboraciones</i>	
<i>María del Mar Soria Ibáñez</i> <i>Universidad de Málaga</i>	165
<i>Nicolás Barbieri y Raúl Guerra</i> <i>Universidad Autónoma de Barcelona y Generalitat de Catalunya</i>	171
<i>Millán Díaz Foncea, Tomás Gimeno Lázaro y Juan David Gómez Quintero</i> <i>Universidad de Zaragoza</i>	181
<i>María Jesús Barroso Méndez, Clementina Galera Casquet y Víctor Valero Amaro</i> <i>Universidad de Extremadura</i>	191
<i>Enrique Rúa Alonso de Corrales</i> <i>Universidad CEU San Pablo</i>	199
<i>Reseñas y hemeroteca internacional</i>	
<i>El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España.</i> <i>Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una estrategia</i> <i>de inclusión social 2020 en España.</i> <i>Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social</i>	211
<i>Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI</i>	217
<i>Inmigración y Estado de Bienestar en España</i>	221
<i>The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy</i> <i>A Report of the Social Protection Committee</i>	225
<i>Foundations and Structures for a Joint Assesment Framework (Jaf),</i> <i>Including and Employment Performance Monitor (epm) to Monitor the</i> <i>Employment Guidelines under Europe 2020</i>	231
<i>Documentos</i>	
<i>Programa Nacional de Reformas (PNR) de España</i>	237
<i>Normas de publicación</i>	249

