

<i>Desarrollo local: ¿clientelismo subvencionado? conclusiones críticas al modelo actual</i> Ricard Calvo Palomares e Ignasi Lerma Montero.	5-22
<i>Inmigración y ciudadanía: legitimación social de la desigualdad</i> Juan David Gómez-Quintero.....	23-50
<i>Percepciones sobre el acceso a la protección social de la población inmigrante en Aragón</i> Nuria del Olmo Vicén.....	51-77
<i>Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler del Ayuntamiento de Zaragoza y la inserción social por el empleo: el mito de Sísifo</i> David Pac Salas y Ángel Sanz Cintora.....	79-128
<i>Una explicación de las conductas agresivas, violentas y antisociales en la escuela, su relación con el fracaso escolar, la marginación social y la pobreza en la nueva sociedad de la información</i> Rafael Díaz Fernández y María Sierra Berdejo	129-143
<i>Una caracterización sociodemográfica de los hombres que ejercen violencia en la pareja (HEVPA)</i> Santiago Boira Sarto.....	145-170
<i>Funcionalidad psico-social de las creencias en prisión</i> Jesús García Martínez	171-200
<i>Los expedientes de modificación sustancial de las condiciones de trabajo y de suspensión, o extinción colectiva de las relaciones de trabajo, una vez presentada ante el juez de lo mercantil la solicitud de declaración de concurso</i> Luisa Pericas Salazar	201-227
<i>Movimientos sociales en internet: el caso de Attac de la organización participativa al grupo de presión política</i> Gabriel Robles Gavira	229-254

**Desarrollo local:
¿clientelismo subvencionado?
conclusiones críticas al modelo actual**

RICARD CALVO PALOMARES E IGNASI LERMA MONTERO

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA SOCIAL
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

Resumen: El presente artículo reflexiona sobre la situación actual en la que se encuentran las Agencias de Desarrollo Local –ADL– en la aplicación y desarrollo de las políticas activas de empleo y de los programas derivados de ellas. Más concretamente plantea una cuestión de fondo relacionada con la financiación del modelo de desarrollo local implantado, una vez han transcurrido más de dos décadas de funcionamiento del mismo, ¿hemos creado un clientelismo subvencionado que mantiene en pie dicho modelo?.

Palabras clave: ADL, Desarrollo local, Políticas de empleo, Agentes de Desarrollo Local.

Local development: subsidised patronage? conclusions criticising current model

Summary: This article looks at the current situation of the Local Development Agencies –LDAs– in applying and developing active employment policies, along with the programmes derived from such policies. More specifically, it examines the important subject of financing for the model of local development implanted, now that over two decades have elapsed since it was first implemented. Have we created a type of subsidised patronage shoring up such a model?

Keywords: LDA, Local Development, Employment policies, Local Development Agents.

Desarrollo local: ¿clientelismo subvencionado? conclusiones críticas al modelo actual¹



Ricard Calvo Palomares
Ignasi Lerma Montero

1. Introducción: el nivel local como una apuesta de futuro para el desarrollo

El potencial de un territorio o de una colectividad ya ha dejado de residir únicamente en su capacidad de ceñirse a las reglas del juego de los grandes circuitos económicos externos, para incluir también, y sobre todo, sus aptitudes para inventar y promover una dinámica de sociedad local que permita la innovación y la realización de proyectos y, por ello, la creación de espacios de autonomía. (Vachon, 2001). Desde la óptica planteada por Bernard Vachon, en el desarrollo local no debe ser el recurso el que crea el proyecto, sino el proyecto el que posibilita el recurso. Es preciso pasar de una actitud pasiva a una posición activa, en la que todos los involucrados en el proceso de desarrollo se impliquen y comprometan de forma decidida en la definición y puesta en marcha de un proyecto común de mejora económica y social a nivel local.

Este aspecto clave descrito, en el modelo de desarrollo local español no ha tenido plenamente su reflejo, ya que nuestro sis-

¹ Este artículo se basa en los resultados obtenidos en un proyecto de investigación en curso en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València, que pretende analizar el papel clave que desarrollan los ADL's en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo, la tipología y evolución de los programas de empleo desarrollados, así como en la importancia de la medición de los efectos reales de las mismas.

tema se ha caracterizado por ser un modelo de reacción, puesto en práctica mayoritariamente en la década de los ochenta como respuesta a una grave situación de crisis económica con implicaciones sociolaborales muy marcadas –unas tasas de desempleo muy superiores a las europeas causadas por cierres masivos de centros de trabajo, expedientes de regulación de empleo e intensivos procesos de sustitución de mano de obra que generaron evidentes desigualdades regionales y sectoriales. Desde sus orígenes mismos, el modelo se muestra aplicado y no concebido, no nace con unas directrices claras y bien definidas, ni con unos objetivos concretos y concretados, aspectos de los que por tanto adolecerá en un futuro y que en determinados momentos supondrán una clara limitación a los posibles efectos del mismo.

La situación de premura socioeconómica en la que aparece el modelo se pone de manifiesto desde un primer momento, concretadas en unas intenciones básicas –claras y pragmáticas– que orientan los inicios del desarrollo local: crear nuevas empresas, autoemplear parados a toda costa, fomentar la actividad empresarial entre los emprendedores, buscar iniciativas locales de empleo, etc. Todas ellas, actividades dirigidas a actuar sobre el desempleo –la base de la situación negativa vivida en aquellos momentos– en la que van a aparecer y con la que van a tener que convivir estos primeros Agentes para el Desarrollo Local como los nuevos instrumentos de actuación directa a nivel micro.

Buena muestra de cómo se ha ido configurando el modelo de desarrollo local, es también la regulación oficial de la figura y de la actividad del ADL, que no llega hasta la Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre "Fomento del Desarrollo Local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E"², que supone el reconocimiento a nivel oficial de una nueva actividad a desarrollar a nivel local con implicaciones tanto sociales como económicas. Los Agen-

² Modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y recientemente por la Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero.

tes de Empleo y Desarrollo Local se configuran como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial. Su labor principal será la de actuar como impulsores del desarrollo local desde la perspectiva de que existen “huecos” productivos no explotados susceptibles de generar puestos de trabajo. Es concretamente en el ámbito local donde se encuentran las mayores posibilidades de detección y aprovechamiento en beneficio del empleo.

Cabe citar que en el artículo 8 de la Orden, se indican las funciones a desarrollar por un ADL: 1. Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores; 2. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras; 3. Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas; 4. Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas; y 5. Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulse la creación de actividad empresarial.

Desde un punto de vista aplicable y en consonancia con lo expuesto hasta el momento, la citada norma se orienta hacia el establecimiento de una línea de subvenciones y de directrices genéricas para concretar el proceso de contratación de estos nuevos técnicos locales –ADL’s– aparecidos en la década ante-

rior en los distintos municipios. Relación que se establecerá a través de un convenio de colaboración entre el INEM –en aquel momento– y la Corporación local³.

Junto a la nota característica del modelo de una inexistencia de estructura interna aparece otra relacionada con su sistema de financiación, adolece de una financiación propia y autónoma. Los distintos programas para el empleo se han configurado alrededor de una serie de ayudas y subvenciones. Desde el establecimiento de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE)⁴, el impulso comunitario al desarrollo local no ha cesado y ha coincidido con la dotación de determinados fondos de carácter estructural que han servido para impulsar y promover distintas líneas para la mejora del empleo, destacando aquellas relacionadas con la formación y la orientación laboral de carácter profesional. España con su designación como área de necesaria intervención ha recogido buena parte de dichos fondos, y los ADL's –a través de sus comunidades autónomas– han sido una pieza clave en el proceso de acceso a dichas subvenciones y acercamiento de recursos económicos al territorio.

Pese a todo ello, *el desarrollo local entendido como el desarrollo integrado de un territorio y, como consecuencia, su política deberá contemplar un esquema multidimensional de factores y agentes implicados* (VV.AA., 1991), tiene ante sí una gran oportunidad, aprovechar la cercanía de los técnicos a la situación concreta en la que existe un posible desequilibrio sobre el que actuar.

En este sentido cobra vital importancia el grado de conocimiento del territorio por parte del agente, que debe facilitar la búsqueda y la aplicación adecuada de los recursos necesarios y así, obtener una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los mismos. Según Vázquez Barquero (1988) *todo proceso de desa-*

³ En la actualidad la competencia de empleo ha sido asumida por la mayoría de Comunidades Autónomas, que han creado su órgano competente propio que se encarga de desarrollar la misma, En el ámbito de la Comunitat Valenciana ha sido el SERVEF (Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación).

⁴ La Estrategia Europea por el Empleo (EEE), establecida en la Cumbre del Consejo Europeo de Amsterdam en 1997, determinó unas nuevas directrices de actuación para la lucha contra el desempleo, estableciendo los principios y los procedimientos de una EEE coordinada para conseguir los objetivos establecidos para 2010. En todas estas directrices se otorgaba un papel importante de futuro al ámbito de actuación local en materia de empleo.

Desarrollo local tiene tres objetivos generales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y empleo de la población con el fin último de crear puestos de trabajo cualificados para la población, alcanzar una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada.

Se trata por tanto, de un modelo de desarrollo local proactivo constituido en su esencia por un conjunto de iniciativas desarrolladas a nivel micro dirigidas a dinamizar la economía, la actividad productiva y empresarial del territorio, favoreciendo la implicación de los distintos agentes sociales presentes, buscando a su vez una mejora social de la población.

2. Los programas de empleo: una propuesta de clasificación

Este impulso de lo local, promovido desde ámbitos europeos ha significado que la actividad descrita para los ADL en la aplicación y desarrollo de las políticas activas de empleo⁵, adquiera su máximo nivel de concreción en una serie de programas de y para el empleo. En este sentido, se hace necesaria una pequeña referencia a dichos programas desarrollados en el seno de las Agencias de Desarrollo Local, y que por tanto, conforman el contenido central de su actividad.

Para ello –ver tabla 1–, hemos intentado resumir en el siguiente cuadro la amplitud de programas de empleo existente, en aquellos que son en cierta manera los más aplicados por éstas, para ello, el criterio clasificatorio aplicado ha sido el objetivo principal pretendido por la acción. Hemos diferenciado un primer bloque de programas que pretenden el fomento del empleo, tanto directo como indirecto, desde distintas perspectivas: A. programas de fomento del empleo a través de la inicia-

⁵ Políticas activas de empleo, entendidas como las actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento de la ocupación como principal objetivo, fomentando la creación de puestos de trabajo –por cuenta propia o ajena–, buscando la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas básicamente a través de la formación, y mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de la orientación y la facilitación de información respecto del mercado de trabajo y mediante los servicios de empleo –o las entidades colaboradoras de los mismos.

tiva empresarial; B. programas de fomento del empleo a través de la contratación temporal directa del Ayuntamiento; y, C. programas de fomento del empleo indirecto a través de la conexión de la oferta con la demanda de trabajo. Un segundo bloque de actuaciones vinculadas con la mejora de las posibilidades de empleabilidad de los demandantes de ocupación: D. programas de mejora de la empleabilidad a través de la formación profesional; E. programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación de carácter mixto (formación + trabajo); y, F. programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación adaptada a colectivos especiales en peligro de exclusión social. En tercer lugar, programas de intermediación y orientación profesional para el empleo y el autoempleo. Y por último, otros programas de carácter social que aún no siendo actuaciones directamente vinculadas con el empleo se desarrollan en las agencias y dan soporte a la actividad de las mismas.

3. Los datos más relevantes del estudio de casos realizado

En nuestra intención de dar respuesta a la hipótesis central del artículo que plantea como cuestión de fondo el sistema de financiación del modelo de desarrollo local y más concretamente si hemos creado un *clientelismo subvencionado* que lo mantiene en funcionamiento, presentamos en este apartado los resultados más relevantes obtenidos de un estudio que tuvo lugar entre los meses de abril y junio del año 2006. El objetivo general de nuestra investigación fue estudiar el papel desarrollado por los Agentes de Desarrollo Local –ADL’s- en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas activas de empleo en la comarca valenciana de La Ribera Alta desde la aparición de las primeras agencias hasta el momento de cierre del estudio⁶.

⁶ Para poder alcanzar este objetivo genérico, nos planteamos otros de carácter específico y complementarios a éste, como los siguientes: analizar las características del entorno que rodea el agente en el desarrollo de su actividad; conocer el momento en el que son constituidas las diferentes agencias de la comarca y analizar los motivos que llevaron a los distintos municipios a solicitar la constitución de éstas; conocer las características básicas de la tarea desarrollada y los recursos humanos de que dispone; analizar las características propias del agente, y obtener un perfil de éste basado en variables como, la edad,

Tabla 1. Tipos de programas desarrollados por una ADL

A. Programas de fomento del empleo a través de las iniciativas empresariales	A.1. Autoempleo (Emprendedores) A.2. Creación de empresas A.3. I.L.E. (Iniciativa Local de Empleo)
B. Programas de fomento del empleo a través de la contratación temporal directa del ayuntamiento	B.1. Emcorp B.2. Pamer B.3. INEM - Corporaciones Locales B.4. Salario joven
C. Programas de fomento del empleo indirecto a través de la conexión de la oferta con la demanda de trabajo	C.1. Bolsas de trabajo C.2. Planes integrales de empleo (P.I.E.)
D. Programas de mejora de la empleabilidad a través de la formación profesional	D.1. Formación profesional ocupacional D.2. Formación profesional continua
E. Programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación mixta (formación + trabajo)	E.1. Escuelas taller E.2. Casas de oficio E.3. Talleres de empleo
F. Programas de mejora de la empleabilidad a través de una formación adaptada a colectivos en peligro de exclusión social	F.4. Programas de garantía social (P.G.S.) F.5. Talleres de formación e inserción laboral (T.F.I.L.)
G. Programas de intermediación y orientación laboral	G.1. Acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEA)
H. Otros programas de carácter social	H.1. Cursos de fotografía, cocina, etc. H.2. Exposiciones H.3. Aulas y cursos de acceso a la informática H.4. Semanas y ferias culturales H.5. Actividades diversas

Fuente: Elaboración propia.

el sexo, la antigüedad en el puesto de trabajo, la titulación académica, la formación complementaria en la materia, la experiencia previa y la relación laboral-contractual; conocer las líneas de trabajo desarrolladas por los ADLs de la comarca con exactitud, así como los programas de empleo desarrollados desde su constitución como tal, y analizar la evolución del tipo de programas de empleo desarrollados por los ADLs de La Ribera Alta en todo este tiempo, por años y por agencias; conocer los colectivos a los que se dirige, tipo de empresas con las que entra en contacto y características del mercado local de trabajo, analizar el grado de implicación social de la actividad profesional del técnico, y cuál es la principal orientación de ésta; y, por último analizar las características del servicio que preste el agente y los principales impedimentos con que se encuentra, y, el grado de implicación política municipal existente a los distintos municipios.

Para desarrollar esta investigación se decidió emplear tres tipos de herramientas con la totalidad de técnicos –concretamente 26 técnicos correspondientes a las 18 agencias locales existentes⁷– que estaban trabajando en dicho momento en las agencias de desarrollo del área geográfica de La Ribera Alta: en primer lugar un pequeño cuestionario que se les mandó a los ADL's por correo electrónico, en el que se les pedía información básica respecto de su actividad y de los programas de empleo desarrollados hasta el momento⁸; en segundo lugar una entrevista personal con ellos, se optó por una entrevista semiestructurada donde hubieran establecidos unos ítems básicos de trabajo común a todos, y que nos permitiera adaptarla a cada situación en concreto, y así poder profundizar en los aspectos más interesantes de cada uno de los ADL's entrevistados⁹; y en tercer lugar, se planteó la realización de un grupo de discusión entre los técnicos locales de empleo con un objetivo doble, por un lado presentar las conclusiones obtenidas hasta ese momento para que las validaran y por otro generar un pequeño debate entre ellos¹⁰.

⁷ Entre ellas, una de carácter supralocal perteneciente a la Mancomunitat de La Ribera (que aglutina a los municipios tanto de La Ribera Alta como de La Ribera Baixa).

⁸ Los contenidos del cuestionario remitido por correo electrónico anterior a la entrevista versaba sobre las siguientes informaciones: Fecha aproximada de inicio de la actividad de la agencia de desarrollo local; Número de recursos humanos disponibles de carácter estable en la agencia; Programas de empleo desarrollados hasta el momento; y Población activa y Número de habitantes de la población.

⁹ Los contenidos básicos de la entrevista fueron los siguientes: breve descripción del mercado de trabajo de la localidad; Perfil del ADL (formación académica, complementaria y experiencia previa). ¿Cómo afrontas este trabajo?; ¿Cómo nace la agencia en esta localidad? Años de trabajo; Líneas básicas de trabajo de la agencia. Objetivos de la misma; Actuaciones, acciones y programas desarrollados; Proceso seguido para la de detección de necesidades en la localidad; Aplicación de métodos para el seguimiento y medición de los efectos de los programas; percepción de las utilidades de la tarea desarrollada: ¿indicadores?; Principales dificultades con las que te encuentras en el desarrollo de tu tarea; Esfuerzo de la corporación municipal. Implicación política; Recursos disponibles (humanos y técnicos).

¹⁰ Por lo que respecta al grupo de discusión se estructuró en tres rondas con turno rotatorio de palabra de los técnicos asistentes sobre los siguientes contenidos: 1. Opinión sobre las conclusiones expuestas, si había alguna con la que no estuvieran de acuerdo, o si añadirían ningún más; 2. ADL's, políticas de empleo y mejora social, ¿una realidad o una utopía?; y 3. Principales retos de futuro del desarrollo local desde su perspectiva.

Tabla 2. Grado de repetición de los programas de empleo.

PROGRAMAS	Agencias de desarrollo local (año de constitución)																	
	1996	2000	1996	2005	1995	2002	2003	2001	2005	1999	2000	1996	2002	2003	2005	2002	2001	1999
A.1 Autoempleo	3	4	1	1	5	1	1	2	2	4	3	5	3	1	1	3	1	1
A.2 Creación empr.	3	4	1	1	5	1	2	2	2	4	1	5	3	1	1	2	1	1
A.3 Iniciativas loc. empleo (I.L.E.)	1	4	3	1	1	1	1	1	1	4	1	2	1	1	1	1	1	1
B.1 EMCORP	4	4	4	1	2	3	3	2	2	4	4	5	2	3	1	3	3	4
B.2 PAMER	4	1	1	1	1	3	3	2	2	4	4	5	1	3	1	2	3	4
B.3 INEM	4	4	5	1	2	2	3	1	1	4	4	4	2	3	1	3	3	1
B.4 Salario joven	2	3	2	1	2	1	3	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
C.1 Bolsa empleo	3	4	2	2	4	1	3	2	2	2	1	4	1	1	1	1	1	3
C.2 Plan integral de empleo (P.I.E.)	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
D.1 Formación pr. ocupacional (F.P.O.)	2	3	2	2	5	1	3	1	1	3	2	5	3	3	1	2	2	2
D.2 F. pr. continua	1	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1
E.1 Esc. taller	3	1	4	1	2	1	1	1	1	4	1	4	1	1	1	1	1	1
E.2 Casas de oficios	1	1	3	2	4	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
E.3 Taller de empleo	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1
F.1 Progr. garantía social (P.G.S.)	1	3	3	2	1	1	3	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1
F.2 Talleres form. e inser. lab. (T.F.I.L.)	2	1	3	1	2	1	3	1	1	2	1	2	1	2	2	1	1	1
G.1 Acciones OPEA	1	1	4	1	5	1	1	2	1	3	1	4	1	1	1	1	1	1

1. Ninguno
 2. Entre 1-3 años
 3. Entre 4-6 años
 4. Entre 7-9 años
 5. 10 años o más

Fuente: Elaboración propia.

Dado que aplicamos tanto técnicas de análisis de carácter cuantitativo, sobre todo para trabajar con los datos recogidos de los cuestionarios enviados, como de carácter cualitativo a través del análisis de los contenidos de las entrevistas y del grupo de discusión, presentamos los datos más destacados del estudio agrupados en dos grandes bloques. En primer lugar, en forma de tablas y datos numéricos que cuantifican de alguna manera el trabajo realizado, y en segundo, en forma de citas y comentarios extraídos de los contenidos de las entrevistas realizadas y del grupo de discusión planteado. Esta combinación de lo cuantitativo con lo cualitativo nos ofrece una perspectiva muy válida y completa para la determinación de las conclusiones posteriores.

Por lo que respecta a los datos que ofertamos, en la *tabla 2*, presentamos datos referidos al grado de repetición de los programas de empleo en las distintas agencias estudiadas. Ello nos permitirá analizar la importancia de esta repetitividad y vincularla con la existencia o no de una subvención económica.

En la *tabla 3*, podemos observar la representatividad de los programas de empleo desarrollados en las ADL's analizadas, que están financiados con fondos no municipales –bien con subvenciones procedentes de fondos europeos, partidas nacionales o líneas de ayudas a nivel autonómico. En la *tabla 4*, aparecen datos correspondientes al volumen de los programas desarrollados con fondos propios de la Corporación local en cada una de las áreas funcionales del Ayuntamiento.

Tabla 3. Tipo de financiación de los programas desarrollados.

Programas desarrollados con subvenciones no municipales	89,10 %
Programas no subvencionados y desarrollados con fondos municipales	10,90 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Programas desarrollados por los ayuntamientos con fondos municipales.

<i>Tipo de actividad o programa</i>	
Cultura	45,40 %
Deportes	20,53 %
Servicios sociales	12,35 %
Juventud	12,00 %
Empleo	9,72 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte en las *tablas 5, 6 y 7*, nos aportan información complementaria referente a los municipios que cuentan con una partida específica en los presupuestos municipales para el desarrollo de programas de empleo, a la utilización concreta que realizan de la misma y a la evolución sufrida por ésta en los últimos cinco años.

Tabla 5. Existencia de una partida presupuestaria para empleo.

Ayuntamiento con una partida presupuestaria específica para empleo	7	38,89 %
Ayuntamiento sin una partida específica para el empleo	11	61,11 %
Totales	18	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Utilización de la partida presupuestaria municipal para empleo.

Si que la utilizan	24,50 %
No la utilizan, porque disponen de subvenciones suficientes	75,50 %
Totales	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Evolución de las partidas presupuestarias para empleo en los últimos cinco años.

Se han ampliado	12,40 %
Se han mantenido	79,20 %
Se han reducido	8,40 %
Totales	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Además de las tablas anteriores, aportamos a continuación unos fragmentos de las entrevistas realizadas a los Agentes de Desarrollo Local de la comarca y del grupo de discusión planteado con posterioridad, en los que se ponen de manifiesto básicamente, dos grandes ideas que con posterioridad matizaremos: por un lado, la función del ADL como responsable directo del acercamiento de recursos económicos –en forma de subvenciones– al municipio, y por otro, el clientelismo generado en los usuarios del servicio.

“Mi función sería traer dinero al pueblo para que el pueblo se enriquezca de formación y empleo. Y por otra parte, sería la promoción de la empresa, patearme las empresas y verlas...”

“El objetivo básico que en este caso me viene muy marcado por el alcalde es la búsqueda de subvenciones –tal cual- para poder hacer cosas en el pueblo de cualquier índole: obras, trabajo, cualquier historia, cosas que teniendo una cara económica importante de cara al pueblo...”

“Existe y ha existido una partida específica para comercio, para industria y para desarrollo local (ADL). Son tres partidas de que disponemos, no están dotadas con grandes cantidades, pero sí es un principio, que si hace falta más se amplían (ahora no nos hacen falta, porque tenemos muchas subvenciones)...”

“...lo más importante es pedirlo todo, todo lo que se pueda...”

“...nos convertimos en verdaderos cazadores de subvenciones...”

“...dudo mucho que exista alguna subvención que desde nuestra agencia no solicitemos...”

“El ayuntamiento no dedica recursos porque tenemos subvenciones que cubren nuestro trabajo, el coste de la ADL aquí es cero...”

“Yo tramito hasta mi propia subvención como ADL, si no, no creo que existiera...”

“...Hay programas que crean dependencia, les damos trabajo unos meses al año, el resto lo cobran del INEM y realmente no estamos insertando a nadie, sobretudo estos programas van a menos...”

“Si miras el objetivo final, que es dar ocupación a gente que está en paro perfecto, después lo que pasa es que determinada gente del pueblo está esperando a que venga el Pamer y el Emcorp para trabajar unos meses y les es bastante ...”

4. Conclusiones críticas al modelo actual

A la vista de los resultados presentados en el apartado anterior, concluimos este artículo reafirmandonos en la existencia de un vínculo entre el desarrollo de acciones y programas para el empleo con la existencia de una línea subvencionada que permite la ejecución de los mismos de manera repetitiva. La reali-

dad nos muestra una clara dependencia, en algunos supuestos casi exclusiva, del modelo de desarrollo local con la existencia o no de subvenciones para el desarrollo de programas para el empleo.

Esta dependencia pone de manifiesto una cierta falta de compromiso real por parte de las Corporaciones locales con el empleo y la formación a nivel municipal. En su mayoría apuestan por un servicio municipal de empleo y formación mientras el coste del mismo sea cero o mínimo para la Corporación, lo que denota el escaso grado de necesidad que les otorgan a este tipo de actuaciones.

El empleo es visto a nivel local como una competencia transferida *de facto*, que asumen sin mayor oposición, siempre que venga con los recursos suficientes para ser desarrollada. En el momento el municipio no recibe las ayudas públicas necesarias, la acción queda aparcada de inmediato, o en su caso, nunca llega a realizarse, lo que desde un punto de vista práctico limita en gran medida los efectos de las acciones y de los recursos invertidos en ellas. Carece de todo sentido, unas acciones para la orientación laboral, por ejemplo, que tan solo se oferten a los usuarios en determinados meses del año, como si el resto del año no fuera necesaria dicha actuación. En esta línea, la mayor parte de los Ayuntamientos no han sido capaces de cubrir las carencias del modelo con fondos propios, limitándose a actuar tan solo cuando la actuación está subvencionada.

Por otro lado, el técnico ADL debido a su situación de inseguridad laboral –recordemos su origen como una línea subvencionada más, que se renueva anualmente– no consigue una completa posición de control sobre su actividad. Los factores del contexto funcional del modelo (tipo de actividad, temporalidad de las acciones, plazos y convocatorias, etc.) no le permiten establecer unos objetivos definidos a medio o largo plazo, lo que le obliga a orientar sus esfuerzos hacia el cumplimiento de objetivos de la actividad desarrollada a corto plazo.

Fruto de todo lo dicho con anterioridad, el modelo se ha configurado básicamente como un modelo cuantitativista, centrado en la búsqueda de resultados visibles y observables. Aspecto éste, que bien aplicado es muy positivo para cualquier actividad, pero que en este supuesto, conduce principalmente a la actividad a una justificación burocrática de las partidas económicas

aplicadas en los programas subvencionados concedidos, sin realizar casi ningún tipo de seguimiento ni observación posterior de los efectos de los programas. Deja totalmente aparcada la vertiente de análisis del grado de efectividad y utilidad de las acciones implementadas.

La realidad del modelo de desarrollo local –personificado en la figura del Agente de Desarrollo Local¹¹– está muy marcada por una indefinición de contenidos, funciones y tareas que forman parte del mismo. La evolución práctica de la actividad ha generado una permisividad que ha supuesto que los técnicos sean considerados como un *cajón de sastre*, donde cualquier actividad a desarrollar en el municipio referida a desarrollo económico, social o incluso local, cabe. Además se convierte en una dificultad importante para la profesionalización de la actividad, aspecto que en municipios de reducido tamaño¹² todavía se manifiesta con mayor virulencia, ya que los técnicos son utilizados como personal especializado con coste cero disponible para cualquier actividad pública municipal –desde la mera atención telefónica a la tramitación de impuestos municipales, cobros y un largo etcétera–.

Consecuencia de ello, la actividad del ADL se resiente estructuralmente, aparca su vertiente analista o de investigación de la realidad social que le rodea –y que intrínsecamente da sentido a su trabajo–, en favor de la aplicación de unos criterios más ligados a lo económico, a lo práctico, repetitivo y rentable en términos materiales para la Corporación.

Por último, como cierre y conclusión final de todas las anteriores, podemos afirmar que el clientelismo subvencionado, que planteábamos como hipótesis central del artículo, se manifiesta a un triple nivel: en primer lugar, el clientelismo de los ciudadanos que participan directamente en los programas, que ven en ellos una solución pasajera y estacional a su situación de desempleo; en segundo lugar, el clientelismo de las propias agencias con los promotores de los programas, ya que planifican su estructura y funcionamiento en base a estos programas subven-

¹¹ En nuestro estudio, 13 de las 18 agencias analizadas son de carácter unipersonal, lo que representa un 72,23 % del total.

¹² Municipios de menos de 5.000 habitantes.

cionados.; y en tercer y último lugar, aparece el clientelismo de la propia Corporación local, que realiza actuaciones y obras de carácter social bajo estas subvenciones económicas de carácter fijo ya que se repiten todos los ejercicios, pero discontinuas en el tiempo, aspecto éste que paraliza estas actividades en el momento finaliza la subvención.

5. Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- BERUMEN, A. (2006): *Competitividad y desarrollo local en la economía global*. Madrid, Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing, ESIC.
- CACHÓN, L. (1999): Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo. En *Política y Sociedad*, núm. 31, págs. 117-132.
- CALVO, R. y LERMA, I. (2008): Agentes de desarrollo local y políticas de empleo: un análisis cualitativo. El estudio de casos de La Ribera Alta. En *Revista de Treball, Economia i Societat*, Consejo Económico y Social de la C.V., núm. 47, págs. 9-29.
- CALVO, R. (2008): La situación laboral-contractual del agente de desarrollo local como factor limitador de los efectos de su actividad: una propuesta de clasificación. En *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 93, págs. 157-172.
- CARRILLO, E. (2002): *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Sevilla, Dirección General de Administración Local.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final.
- MURGA, M.A. (coord.) (2006): *Desarrollo local y Agenda 21*. Madrid, Pearson Educación.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo, CeCodet.
- RODRÍGUEZ, J.C. y MARTÍN, A. (2005): La dimensión económica y territorial del desarrollo local en España. En *Noticias*

- de la economía pública social y cooperativa*, núm. 45, págs. 43-48.
- SANCHÍS, J. R. (2000): *Manual para agentes de inserción socio-laboral*. Valencia, UNED.
- SANCHÍS, J. R. (2002): *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia, UNED.
- SANCHÍS, J. R. (2005): *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA*. Madrid, Informes y Estudios Empleo Núm. 26. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VACHÓN, B. (2001): *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo, CeCodet.
- VV. AA. (1991): *Manual de desarrollo económico local*. Madrid, FEMP.

Inmigración y ciudadanía: legitimación social de la desigualdad

JUAN DAVID GÓMEZ-QUINTERO

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: Existen tres cuestiones prioritarias que quiero tratar en este artículo para afirmar que el desconocimiento de determinados derechos hacia los inmigrantes no comunitarios legitima socialmente su exclusión: en primer lugar, plantearé las dificultades para extender la noción de ciudadanía a los inmigrantes no comunitarios que viven en España; en segundo lugar, defenderé una noción de ciudadanía plural que no dependa exclusivamente de la nacionalidad del sujeto; y, por último, reflexionaré sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes como organizaciones reproductoras de una concepción asistencial y exótica de los inmigrantes que igualmente entorpece la consecución de la ciudadanía. El artículo quiere fundamentalmente expresar el anacronismo en la denegación de la condición del inmigrante como ciudadano y reflexionar sobre las causas de tal concep-

ción. El reconocimiento de los derechos de los inmigrantes no es una cuestión de solidaridad, condescendencia o caridad. Es el camino y la meta que debería conducir la vigencia de un Estado de derecho y de una sociedad moderna.

Palabras clave: Inmigración, ciudadanía, derechos humanos, asociacionismo, sociedad civil.

Inmigration and citizenship: social legitimation of inequality

Summary: There are three main questions I wish to raise in this article to show that a lack of knowledge concerning certain rights with respect to non-community immigrants legitimises their exclusion on a social level. I shall start by discussing the difficulties in extending the notion of citizenship to non-community immigrants living in Spain; secondly, I shall defend a notion of plural citizenship that does not depend solely on the nationality of the subject; and finally, I shall reflect on the role of immigrants' associations as organisations that offer an exotic welfare concept of immigrants which also makes it difficult for them to obtain citizenship. The basic aim of the article is to show up the anachronism in denying the immigrant the condition of an immigrant and reflecting on the causes of such a concept. Recognising immigrants' rights is not a question of solidarity, condescension, or charity. It is the way forward and the goal that should be attained through the normal conventions of a democratic state and modern society.

Keywords: Immigration, citizenship, human rights, associationism, civil society.

Inmigración y ciudadanía: legitimación social de la desigualdad



Juan David Gómez-Quintero

1. Introducción

En medio de las expresiones *inmigración* y *ciudadanía* correspondientes al título de este artículo, debería mediar una categoría fundamental para comprender la relación entre ambos conceptos. Hablamos de los *derechos humanos*, aunque con más precisión nos referimos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a su consolidación y expansión como discurso asumido por millones de individuos y organizaciones en el mundo. Esta mediación de los derechos humanos entre “inmigración” y “ciudadanía” significa igualmente que la noción de ciudadanía para los inmigrantes no se basa en ningún tipo de privilegio o concesión por parte de un Estado, sino en la concepción de derechos inherentes al individuo que vive y habita en un Estado de Derecho como el español.

El reconocimiento de los derechos de los inmigrantes

no crea el conflicto, no crea el racismo y la xenofobia, sino que constituye la condición previa, necesaria aunque, desde luego, insuficiente, para que haya una política y una realidad social de integración. Y, además, (los derechos) o son universales, de todos, sin condición, o no son derechos humanos (De Lucas, 2004: 28).

Aún así, afirma Carlos Giménez (2006: 142), el caso español no es el mejor ejemplo de esta correlación, de hecho, afirma, *“llama la atención que la mayor parte de la irregularidad se origina desde la ley: es el sistema jurídico europeo y español el que crea ilegalidad, no las personas”*. Es obvio que las personas que

no renuevan sus permisos de residencia o de trabajo incumplen la ley, pero la mayor parte de las personas que han sido clasificadas como “irregulares” o, peor aún, “ilegales”, llegan a tales condiciones por cuestiones laborales y administrativas que debería resolver la administración del Estado. *“En cualquier caso, lo cierto es que hay derechos humanos y fundamentales que no se respetan y que entran en contradicción flagrante con las leyes de extranjería”* (Giménez, 2006: 142).

En consecuencia, en este artículo nos ocuparemos de tres cuestiones esenciales para dilucidar las posibilidades de concebir a los inmigrantes como ciudadanos de España y de Europa: en primer lugar nos aproximaremos a las dificultades que tiene la sociedad española y europea para extender la noción de ciudadanía a los inmigrantes no comunitarios, y concretamente veremos el caso de los derechos políticos. En segundo lugar, contemplaremos algunas concepciones de ciudadanía menos restrictivas que las actuales y, por último, analizaremos el papel de las asociaciones de inmigrantes como actores clave en la consecución de la ciudadanía en el caso español.

2. Inmigrantes no-comunitarios en España: ¿trabajadores o ciudadanos?

Antes de entrar en las reflexiones que suscitaría esta pregunta, podemos coincidir con una variedad de autores (De Lucas, 2004; Giménez, 2006), que la ciudadanía es, fundamentalmente, una titularidad de derechos y deberes de los miembros de una determinada comunidad política, y que estos derechos y deberes *“tienen que estar garantizados (los primeros) y tienen que ser exigidos (los segundos) por parte de las instituciones legítimas de dicha comunidad”* (Giménez, 2006: 142).

Si cotejamos esta definición con los derechos que efectivamente son reconocidos a los inmigrantes, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que los inmigrantes no comunitarios en España no son reconocidos como ciudadanos de plenos derechos.

Es bastante habitual escuchar hablar de *trabajadores extranjeros* o de *mano de obra inmigrante* como atribuciones supuestamente propias de las personas que en los últimos diez años

están llegando a España. Es cierto que el principal matiz de las migraciones contemporáneas es su motivación fundamentalmente económica (Castles, 2000), lo cual no legitima para equiparar al inmigrante sólo con su rol de trabajador. De igual modo, las lecturas parciales sobre la inmigración en determinados sistemas de la sociedad española, nos está llevando a naturalizar expresiones como *alumnos inmigrantes*, *pacientes inmigrantes* o *usuarios inmigrantes*, desconociendo la complejidad e indivisibilidad que encierra una persona como ser humano y un ciudadano como miembro de un Estado. Enfatizar el carácter *inmigrante* de los alumnos, los pacientes o los usuarios es reafirmar una diferencia que les distancia simbólicamente y materialmente del reconocimiento de la igualdad jurídica.

La extensión nominativa del inmigrante como ciudadano supera la parcialidad de las lecturas segmentadas que, bajo intereses políticos o económicos, instrumentalizan la inmigración para, por ejemplo, resaltar sus ventajas en la aportación al PIB y en el incremento a la natalidad, o los inconvenientes derivados del gasto en el sistema educativo sanitario y de servicios sociales.

No obstante, la posibilidad de ampliar tales restricciones en la percepción social del inmigrante, debe pasar inevitablemente por el reconocimiento político y jurídico de su ciudadanía.

Respecto a las dificultades para dar este paso, Javier de Lucas (2004) habla de una concepción segmentada que se traduce en una *lógica jurídica del regateo*, por la cual se reconoce sólo los derechos estrictamente necesarios como trabajadores inmigrantes. Una lógica jurídica que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que, además, cabe la marcha atrás: la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo, y a la apuesta por esa ficción de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen.

Una lógica de discrecionalidad de la administración, de los poderes públicos (si no la arbitrariedad), y no del control de esos poderes por parte de los administrados (los inmigrantes) y de la garantía jurisdiccional de los derechos. Una lógica de la discriminación, no de la igualdad, otra de la inestabilidad, en cuanto vulnerabilidad social, política y jurídica; y, por último, una lógica de la inseguridad, y no de la previsibilidad, de la estabilidad, de la certeza.

La suma de estas lógicas deriva en la *“construcción del inmigrante como infrasujeto, ergo como infraciudadano”*, un status jurídico que se basa, en la negación de los principios jurídicos más elementales, pues, *“para los inmigrantes, precisamente por su construcción como extranjeros, no valen las reglas del Estado de Derecho al contrario que para el ciudadano”* (De Lucas, 2004: 14).

La clave de la justificación de ese estatus de dominación/subordinación y desigualdad/discriminación, junto a esa visión instrumental (el inmigrante es sólo un trabajador), es el vínculo entre heterogeneidad social (cultural, nacional,...) del inmigrante y desigualdad ante el derecho. *“Las diferencias culturales significan incompatibilidad social y por ello, incompatibilidad jurídica y política”* (De Lucas, 2004: 15). Aún con todo, el peso de la heterogeneidad nacional puede llegar a ser más determinante que las diferencia culturales. Pertenecer a otra nación convierte al individuo en miembro de una comunidad nacional diferente a la propia. Esto significa que las concepciones convencionales de la ciudadanía no han terminado de desprenderse de la construcción moderna de las naciones y las nacionalidades.

En los trabajos de Saskia Sassen (1996 y 2007) se defiende la idea de un proceso de globalización que cuestiona la supremacía de los Estados nacionales como referentes exclusivos del orden de jerarquías sociales: *“Los procesos y las formaciones globales actuales pueden, y logran, desestabilizar la jerarquía de escalas centradas en el Estado-nación. A su vez, la formación del Estado-nación desestabilizó en su momento otras jerarquías anteriores”* (Sassen, 2007:24) constituidas por proyectos de poder en épocas pasadas. De este mismo modo, la desestabilización de tal patrón de ordenación de la sociedad, expone la férrea creencia en la inmovilidad de las identidades nacionales sobre las que se ha sostenido la ciudadanía: *“es posible definir la historia del Estado moderno como el proceso de nacionalización de prácticamente todos los rasgos esenciales de la sociedad: la autoridad, la identidad, el territorio, la ley...”* (Sassen, 2007:26).

Esta sobrevaloración de los pilares de la nación redunda en una dificultad estructural para el reconocimiento de la ciudadanía del inmigrante. Recordemos que el frustrado proyecto de Tra-

tado de Constitución Europea sólo admitía la ciudadanía a los nacionales de los Estados miembros, negando, por tanto, la ciudadanía de residencia a los nacionales de otros Estados: *“El tratado constitucional podría haber hecho un auténtico salto histórico de amoldar Europa a la globalización si hubiera incluido como ciudadanos a todos los residentes extracomunitarios (con unos años determinados de residencia)”* (Giménez, 2006: 143).

El conjunto de estas construcciones parciales e intencionales entran en contradicción directa las elementales garantías del Estado de Derecho, con la universalidad de los derechos humanos y con las exigencias de la extensión de la democracia en sociedades cada vez más plurales.

Bajo tal infraciudadanía no cabe integración política aún cuando la única justificación de esa condición es, a su vez, la radical diferencia atribuida al extranjero, como extraño a la comunidad política a causa de su nacionalidad o de su identidad cultural. No sólo la exclusión política redundaría en la privación de derechos políticos, sino en otro tipo de derechos de tal manera que se bloquea el acceso del inmigrante

a la esfera pública, condenándolo a una condición atomística, exacerbadamente individualista. De esta forma, se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten el acceso a la esfera pública a través de la acción colectiva: reunión, asociación, huelga, etc. (De Lucas, 2004:22-23)¹.

En el contexto europeo la situación no es muy diferente, aunque se pueden precisar algunos matices. Según el país miembro de la Unión Europea, el reconocimiento de los derechos a los inmigrantes puede variar considerablemente dependiendo de su estatus legal (Arango, 2004: 111). La dotación de derechos es mayor en el caso de los residentes permanentes o de larga duración, que constituyen el grueso de la población inmigrada en la Europa tradicionalmente receptora. Poseen la plenitud de los derechos civiles y generalmente la de los derechos socioeconómicos, pero carecen de derechos políticos, lo que limita severamente sus posibilidades de participación política.

¹ Hasta diciembre de 2007 estos derechos estaban reservados para los extranjeros con permiso de residencia.

Como excepción, tres países reconocen el derecho de voto en el ámbito municipal. Aún no tienen reconocido el derecho a la libre circulación dentro del territorio de la Unión Europea, entendiéndose por tal la libertad de establecerse y trabajar en país distinto del que son residentes. Por su parte, la dotación de derechos es mucho más limitada en el caso de los temporales y, en conexión con la sesión anterior, habría que discutir si la preferencia por la temporalidad que se observa en Europa constituye una opción acertada en la perspectiva del medio y largo plazo. En esa discusión se debería tener en cuenta cómo queremos que sean nuestras sociedades en el futuro. Por supuesto, la dotación de derechos es especialmente exigua en el caso de los irregulares, variando de país a país (Arango, 2004: 111).

Aunque, por supuesto, cualquier generalización al respecto resultaría peligrosa y arriesgada, puede decirse de la mano de Arango (2004) que, a la luz de una serie de indicadores relevantes –tales como la posesión de derechos, calidad de los empleos, condiciones de vida y participación cívica y política, entre otros–, las poblaciones inmigradas, tomadas en conjunto en el ámbito de la Unión Europea, aparecen como fuertemente desfavorecidas en comparación con las autóctonas. *“En no pocos países, la división entre nacionales y extranjeros ha sustituido en buena medida a viejas fracturas sociales como las existentes entre ricos y pobres”* (Arango, 2004: 111).

La generalizada aceptación de la negación al derecho al voto de los inmigrantes² (las manifestaciones y acciones reivindicativas han sido mínimas³) evidencia la legitimación social de la desigualdad jurídica que afecta a concretamente a estos colectivos.

² La reacción de algunos medios de comunicación que se autodefinen como *liberales* roza la indignación o el rechazo cuando se plantea la posibilidad de reconocer el derecho al voto de los inmigrantes: “ABC denuncia que Caldera lo podría plantear esta legislatura. De la Vega dice que permitir el voto a los inmigrantes no está ‘en el horizonte del Gobierno’”. Libertad Digital, 17-09-2004.

³ Cabe destacar la campaña “Aquí vivo, aquí voto” promovida por distintas asociaciones y ONG (en la que *Andalucía Acoge* tuvo un notable protagonismo) que han pedido públicamente el derecho al voto de los inmigrantes en las elecciones municipales. A nivel político, hasta 2008, Izquierda Unida había sido el único partido de ámbito estatal que ha defendido el derecho al voto de los inmigrantes no comunitarios.

1.1. El difícil reconocimiento de los derechos políticos

A los inmigrantes en situación legal en España se les reconocen como derechos políticos los de manifestación y reunión, sindicación y huelga, y asociación (artícs. 7.1, 11.1. y 8 de la LO 4/2000 reformada por la LO 8/2000). Durante siete años (2000-2007) estos derechos les han sido negados a los extranjeros en situación administrativa irregular⁴. Su inserción en la vida política de España quedaba limitada por la inexistencia del derecho de voto, siquiera a nivel local, para los ciudadanos extracomunitarios que no tengan la nacionalidad española.

Por otra parte, Eliseo Aja y Laura Díez (1999) señalan que a pesar del reconocimiento de algunos derechos económicos, sociales y culturales, no se ha producido un avance paralelo en el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros. En general, identifican los siguientes motivos para resistirse a la ampliación de los derechos de participación política a los extranjeros: en primer lugar, se aduce que la nacionalización es el instrumento adecuado y suficiente para acceder a los derechos políticos; aunque quizás olvidando que esta vía es lenta y onerosa, además de que supone, en ocasiones, la pérdida de la nacionalidad anterior. En segundo lugar, se defiende que la participación política del extranjero implica un ataque a la soberanía nacional; aunque para ello se utiliza un concepto clásico de soberanía. Por último, la participación política de los extranjeros se plantea como una ruptura de la identidad nacional y del patriotismo⁵ y, en conexión con ello, se considera que los extranjeros son una amenaza para el Estado además de que desconocen las aspiraciones nacionales; sobre este último argumento

⁴ El 19 de diciembre de 2007 el Tribunal Constitucional español reconoció los derechos de asociación, sindicación y huelga de los extranjeros en situación irregular.

⁵ La conformación de los cuerpos militares de un Estado como España con integrantes de otras nacionalidades resulta, cuando menos, paradójico. La nacionalidad es la vía de equiparación absoluta de derechos civiles y políticos. Sin embargo, nacionales de otros Estados pueden defender militarmente a España sin que eso suponga una deslegitimación del patriotismo castrense. La conclusión, por tanto, sería que el extranjero que integra las fuerzas militares españolas está en calidad de mano de obra y no de soldado vocacional dispuesto a dar la vida por "su" patria.

sólo puede ponerse de relieve la existencia, todavía hoy, de argumentos sociológico-culturales muy arraigados que hacen difícil la asunción de nuevos fenómenos sociales como la inmigración.

Como se aprecia, para defender la restricción de los derechos políticos a los extranjeros se aportan tanto motivos jurídicos como argumentos que manifiestan una ausencia de voluntad política al respecto. Pero parece evidente que, junto a estos motivos, existen otros que ponen de manifiesto la necesidad de ampliar los derechos políticos a los extranjeros y también revelan la posibilidad jurídico-constitucional de esta extensión.

La participación política del inmigrante resulta necesaria para impulsar con mayor efectividad los derechos civiles, superando los obstáculos que subsisten aún pese a su reconocimiento constitucional y legal. Sólo la titularidad de los derechos políticos convierte a los extranjeros en miembros plenos de la sociedad donde se desenvuelven. Lejos de ser éste un motivo aducido exclusivamente desde la perspectiva de los inmigrantes, también interesa a toda la comunidad permitir la “integración-normalización” de los núcleos de inmigrantes para superar los problemas derivados de la segregación ocupacional y urbana. Vivir en un estatus político discriminatorio gesta una potencial división y tensión en el seno del agregado social, que puede intentar superarse a través de la participación política de los extranjeros como vía de integración y paz social. La igualdad política es clave para impulsar una integración en la diferencia, corresponsabilizando al extranjero en las decisiones y en el futuro de la sociedad.

Por último, y centrándose especialmente en el derecho de sufragio, Aja y Díez (1999) sostienen que la participación política de los extranjeros resulta necesaria como consecuencia de las exigencias del propio principio democrático, en constante evolución desde la aparición del sufragio nacional masculino hasta el voto nacional universal y, recientemente, el sufragio en el ámbito local de los nacionales comunitarios. Resulta incoherente con el principio democrático que personas sujetas al mismo ordenamiento jurídico carezcan del derecho a participar, aunque sea indirectamente, en su producción. Además de ser ésta una cuestión de principio, también tiene importantes efectos prácticos, pues en tanto los inmigrantes carezcan de partici-

pación y representación política merecerán la atención marginal de los gobernantes.

La progresiva conciencia de estos argumentos favorables a la participación política de los extranjeros ha provocado avances en el ámbito internacional. Un compromiso significativo se alcanzó el 5 de febrero de 1992 con la firma en Estrasburgo del “*Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local*”, elaborado en el marco del Consejo de Europa. Este Convenio está estructurado en tres partes, precedidas de un preámbulo donde se acogen algunos de los argumentos expuestos: la residencia de los extranjeros en territorio nacional es una característica permanente de las sociedades europeas; los extranjeros residentes están sometidos a los mismos deberes que los nacionales; y su participación política es la mejor vía para facilitar su integración en la comunidad local. De igual manera, existe una resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE (2000/2231 (INI)) que en sus artículos 121-122 recomienda la ampliación del derecho al voto de los extranjeros no comunitarios que residen en la UE.

La Constitución Española (CE) de 1978 hace referencia a casi todos los derechos de participación de este Convenio, pero les otorga un reconocimiento y protección diversos cuando su titular es un extranjero. Por este motivo, resulta imprescindible partir de la siguiente diferenciación a la hora de analizar los derechos de participación política de los extranjeros en nuestra Constitución. Por un lado se encuentran los siguientes derechos recogidos en la sección primera del capítulo II del Título I: reunión, asociación, sindicación y huelga y derecho de petición. Por otro lado se encuentran los derechos de sufragio activo y pasivo y el derecho de acceso a la función pública, recogidos en el artículo 23 CE y reservados a los nacionales según dispone el artículo 13.2 CE (salvo el sufragio en las elecciones municipales sí existe reciprocidad).

3. La construcción de una ciudadanía plural

La construcción de una ciudadanía plural requiere una democracia inclusiva e igualitaria. Esta a su vez, se basa en una noción de *ciudadanía abierta, diferenciada, integradora* (De Lucas, 2004). Una comunidad política, así entendida, exige plan-

tear como reivindicaciones irrenunciables de toda política de inmigración que pretenda estar acorde con los principios de legitimidad democrática y de respeto a los derechos humanos, al menos tres asuntos relevantes (De Lucas, 2004:32-33):

1. La condición de miembro de la comunidad política no puede ser un privilegio vedado a quienes *no tuvieron el premio de la lotería de nacimiento*. El modelo de democracia inclusiva exige un cambio en las oportunidades de alcanzar esa membresía. La primera reivindicación es el reconocimiento y satisfacción del derecho de acceso, de las vías que hacen posible la inclusión a la condición de miembro de esa comunidad,... Por esa razón, antes que los derechos políticos, el rasero para medir una política que dé la talla es si se inspira en el reconocimiento de un derecho humano fundamental, el de libertad de circulación.
2. Quien llega y quiere convertirse en miembro de esa comunidad política, puede aspirar a su reconocimiento. Ahora no se trata del derecho de acceso sino de las condiciones del derecho de pertenencia, que tampoco es reconocido como tal, ni aun como facultad. Entre los requisitos que concretan el ejercicio de esa facultad y que ponen de relieve el objetivo de restricción se encuentran, evidentemente, algunos de los medios de acceso a la integración social: vivienda, educación y trabajo,
3. El reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos. De los derechos personales, de las libertades públicas, de los derechos económicos, sociales y culturales, pero, obviamente, de los derechos políticos.

En un esfuerzo por conseguir una amplia concreción, De Lucas (2004a) propone anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres años), en el ámbito local, es decir, de una ciudadanía basada en la vecindad, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto), desde una concepción de la ciudadanía como ciudadanía multilateral (doble, y aún más, cuádruple ciudadanía) y además ciudadanía

gradual: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después” (De Lucas, 2004a: 116).

Para fundamentar su propuesta, este autor se basa en indicaciones de la Comisión Europea⁶ en la que se perfilan los elementos de una *“nueva política de inmigración europea”*, que permitiría hablar de una *“ciudadanía cívica”* (epígrafe 3.5). El valor que concede a esta nueva concepción de ciudadanía pone el acento en el objetivo de la *“integración de los nacionales de terceros países”* que acuden como inmigrantes (epígrafe 2.5), y, sobre todo, por la afirmación de la integración como un *“proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida”*.

Este tipo de ciudadanía plural o cívica interpela a la sociedad de acogida ya que sugiere la modificación de su sistema normativo y la amplitud a otras formas de concebir el Estado. Por tanto, esta propuesta no implica una radical transformación del propio Estado, sino su concepción como estado plurinacional y multicultural.

No podemos afirmar que exista un consenso académico –ni mucho menos político– respecto a las formas que deberían asumir nuevas nociones de ciudadanía. Hemos precisado la idea de ciudadanía plural como una posible alternativa a las restricciones de la ciudadanía convencional. Otro tipo de propuesta apuntan en direcciones más flexibles como una ciudadanía multicultural (Giménez, 2006) o una ciudadanía económica (Sassen, 1996)⁷.

4. El asociacionismo inmigrante ¿exotismo cultural o ciudadanía plural?

El tema del asociacionismo inmigrante ha sido poco estudiado por las ciencias sociales, sin embargo, son cada vez más los espacios dedicados a la reflexión y análisis de estas formas

⁶ De Lucas (2004a: 117) cita la Comunicación de la Comisión Europea (COM) N° 2000 757.

⁷ Esta autora pone el acento en los cambios económicos de la globalización. Cree que el poder de las empresas transnacionales se ha superpuesto en muchos casos a los propios estados y cree que, por tanto, el concepto de ciudadanía económica evidencia –de forma provocadora y metodológica según reconoce– nuevas formas de soberanía.

de agrupación⁸. En este subapartado nos referiremos fundamentalmente a las organizaciones que forman los inmigrantes no comunitarios y a las reducidas posibilidades que existen para posicionarse, así como a las múltiples amenazas para no hacerlo, como actores cívicos y políticos que trabajen por la construcción de la ciudadanía plural.

Kastoryano (2000) por ejemplo, ha estudiado el impacto de las comunidades transnacionales en las sociedades de origen y destino. El multiculturalismo y las “políticas de la identidad”, en boga en las democracias occidentales desde los años ochenta, favorecen la aparición de estas comunidades transnacionales que podrían resultar actores clave en el reconocimiento de la ciudadanía plural en las sociedades de acogida, así como ejercer un papel relevante en la vida social y política de sus sociedades de origen.

Dichas comunidades transnacionales aspiran a actuar como grupos de presión en busca de reconocimiento político en ambos espacios. A menudo, esta acción estructura la comunidad. Por ejemplo,

los haitianos de Nueva York y Montreal organizaron una comunidad transnacional basada en la lucha política contra el régimen de Duvalier en Haití, por una parte, y contra la discriminación y el desempleo de la segunda generación de jóvenes en Canadá y los Estados Unidos de América, por otra parte (Kastoryano, 2000:60).

Durante la década de los setenta y ochenta, en medio de las represiones políticas bajo las dictaduras militares en el sur de América Latina, se constituyeron comunidades de exiliados que ejercieron una fuerte presión sobre los gobiernos y sobre organismos internacionales. En su conformación y orientación resultaba esencial la participación de intelectuales y artistas con un alto grado de concienciación sobre su papel de ciudadanos. No

⁸ Por ejemplo, existen formas más complejas de agrupación como las Federaciones de Asociaciones *de* y *pro* inmigrantes; tal es el caso de REDACOGE Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes. Asimismo, han aumentado los espacios de reflexión: un caso fue las *Jornades sobre associacionisme d'origen immigrat a Catalunya* en diciembre de 2005. Y unos años antes en Sevilla: Fernández Prados, y otros (2002): *El asociacionismo inmigrantes: diferentes perspectivas*, en Serrano, L. (coor.) *II Seminario de la Investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 269-283.

obstante, el carácter económico de las migraciones contemporáneas ha redefinido la conformación de colonias y organizaciones de las que se espera que tengan un papel activo en la política de los países de acogida y de origen, así como en otras esferas de la sociedad civil.

Sonia Veredas (2003) ha explorado con profundidad el mundo asociativo inmigrante en España tanto desde su significación para las poblaciones de inmigrantes como desde la relación institucional de éstas con el Estado. Además, ha realizado un trabajo de campo relevante con asociaciones que han participado en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como una plataforma, potencialmente idónea, para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los inmigrantes.

Según ella, las asociaciones de inmigrantes son muy diferentes entre sí, en cuanto surgen de poblaciones con características sociodemográficas y culturales distintas, y presentan manifiestas divergencias en cuanto a su configuración, planteamientos organizativos e ideológicos y estrategias de actuación.

La primera diferencia significativa se refiere a su finalidad: existen asociaciones políticas (ocupadas en la defensa de los derechos de los inmigrantes ante la Administración del país receptor), asistenciales, lúdicas, religiosas, de cooperación al desarrollo del país de origen, etc. En todo caso, el carácter de las asociaciones determina el tipo de conducta: expresiva (no existe fin o, si se prefiere, la actividad es un fin en sí mismo) o instrumental (la actividad se orienta a un fin determinado), aunque lo cierto es que ambas conductas no se oponen entre sí. Por ejemplo, las asociaciones de carácter cultural, lúdico o religioso pueden ofrecer algunos servicios al asociado, mientras las políticas y/o asistenciales incorporan la dimensión expresiva a partir de la asunción de registros culturales o étnicos importados del país de origen.

De otro lado, las asociaciones de inmigrantes hacen una labor en el interior del colectivo, de afirmación y mantenimiento de la identidad; las asociaciones mixtas hacen un trabajo de fomento del diálogo entre colectivos, de denuncia y reivindicación; finalmente, las ONG's son más prestadoras de servicios, tramitando documentación y ayudas.

La heterogeneidad del mapa asociativo inmigrante permite conceptualizar a cada grupo de organizaciones de igual nacionalidad como

“mini-sociedad”, debido a que reproduce en su configuración los elementos articuladores de la sociedad de procedencia. Igualmente, el contexto legal que define la política migratoria Española y el diferente grado de asentamiento de cada grupo –antigüedad de la migración, inserción laboral, grado de precariedad material, funcionamiento de las redes primarias, etc.– constituyen factores de primera importancia en la clasificación de la diversidad de las asociaciones, que se distribuyen en un continuo de cuyos polos se situarían las asociaciones que enfatizan los aspectos simbólicos y culturales (dimensión étnica e identitaria) y en el otro las que ponen énfasis en los aspectos políticos y estratégicos (dimensión reivindicativa) (Veredas, 2003: 210).

En este variado contexto adquieren una relevante significación las asociaciones político-asistenciales que actúan a nivel estatal o autonómico. Este tipo de organizaciones se conciben como *“plataformas organizadas de reivindicación ante las instituciones gubernamentales: es ésta una demanda de inclusión en el sistema institucionalizado de beneficios”*⁹ del que quedan por fuera los inmigrantes que no participan de los bienes y derechos que disfrutaban la mayor parte de los ciudadanos. Según Veredas (2003) la dimensión reivindicativa está ausente entre las asociaciones de inmigrantes de mayor antigüedad en España (filipinas, latinoamericanas) o de origen europeo (polacos, rumanos...), donde predomina otras dimensiones: la relativa estabilidad material de tales grupos, asentamiento con carácter definitivo en España y, a veces, su autopercepción elitista -no se consideran inmigrantes o no desean manifestarse públicamente como tales-. Este carácter elitista de los más veteranos es la expresión del aumento del estatus que proporcionan los años de experiencia migratoria, al menos respecto a los inmigrantes recién llegados. Muchos de ellos no se sienten inmigrantes, no sólo por que han adquirido la nacionalidad o la residencia permanente, sino porque esa categoría, con su carga peyorativa ligada a la precariedad económica, no corresponde a la propia percepción individual o colectiva.

⁹ Veredas (2003:212) cita a Melucci (1994:122) “¿Qué hay de nuevo en los ‘nuevos movimientos sociales?’” En: Laraña y Gusfield (1994) Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad. Madrid: CIS.

Buena parte de las personas que dedican su tiempo a las asociaciones han superado los obstáculos iniciales inherentes a los primeros años de instalación. De tal manera que tienen el tiempo, la voluntad y, en algunos casos, un abanico de intereses que les lleva a participar de las mismas.

Asimismo, Veredas (2003) realiza un análisis de las asociaciones de inmigrantes que tienen presencia en el Foro de la Inmigración, del cual deduce varios fenómenos insertos en estas estructuras. En primer lugar, destaca la existencia de un importante rastro de continuidad organizativa¹⁰ en una doble dimensión: por una parte, en el previo historial participativo (en el país de origen) de algunos de los líderes de las asociaciones y, por otra, en el apoyo otorgado a tales asociaciones desde organizaciones ya consolidadas (otras asociaciones de inmigrantes, sindicatos, partidos políticos, administración pública, ONG, consulados del país de origen, parroquias). En determinadas situaciones ese apoyo tiene un matiz paternalista por el cual las organizaciones consolidadas se atribuyen el apadrinamiento y respaldo de las asociaciones emergentes. Ayudar a la creación de asociaciones produce un tipo de rendimiento simbólico de la acción social o solidaria de las entidades *pro*-inmigrantes con larga trayectoria.

En este contexto, resulta crucial la labor de los “*empresarios políticos*” (Veredas, 2003:211) como personas vinculadas previamente a proyectos de corte semejante. La continuidad de la asociación depende del acceso a recursos que permitan su supervivencia y de la existencia de una estructura organizativa suficientemente fuerte y con funcionamiento constante.

Asimismo, es habitual entre estas asociaciones el *desplazamiento o sucesión de objetivos*¹⁰: grupos inicialmente de carácter político o cultural evolucionan hacia el asistencialismo, o viceversa. En otros casos se observa no tanto el desplazamiento de objetivos como la asunción de otros nuevos a añadir a los fundacionales. “*Tales procesos están condicionados en buena*

¹⁰ Veredas (2003:215) cita a Melucci (1988) Los movimientos sociales y la democratización de la vida cotidiana. En: F. Calderón (eds) Imágenes desconocidas: la modernización en la encrucijada postmoderna, Buenos Aires: CLACSO.

medida por la política oficial española, que incentiva mediante subvenciones la prestación de servicios en detrimento de las actividades reivindicativas” (Veredas, 2003:211). Aunque este desplazamiento de objetivos también puede estar influenciado por la gestión de turno, el perfil educativo de los gestores y el grado de concienciación respecto a la situación de los inmigrantes en el país de acogida, cuenta de forma muy significativa. Como hemos afirmado, muchos de los dirigentes de las asociaciones pertenecen a elites de las minorías que no conciben o reconocen de forma directa la vulneración a ciertos derechos o el riesgo de exclusión de sus compatriotas o coétnicos. Asimismo, muchos de estos líderes han adquirido la nacionalidad española, lo cual equipara sus derechos con los de los autóctonos.

La forma de organización interna de las asociaciones también sugiere diversas reflexiones. En los estatutos reconocidos por las respectivas asambleas aparece un sustrato democrático formal que muy pocas veces opera fielmente en la gestión interna: en el caso de los latinoamericanos,

muchas de las dificultades están relacionadas con la escasa organización racional-burocrática, múltiples rivalidades internas entre grupos familiares, mínima reivindicación cívico-política y máxima folclorización de la cultura de origen, escasa “cultura del proyecto”, dependencia de personas más que de procesos y desconocimiento del papel del Estado (Gómez Quintero, 2005:179).

Además, la concentración del poder se ve también favorecida por la aproximación mayoritariamente instrumental de los individuos a las asociaciones, sobre todo si tales asociaciones han logrado cierto nivel de institucionalización, concretamente, solidez económica.

El grado de participación en la mayoría de las asociaciones consideradas por Sonia Veredas (2003) es ciertamente bajo, especialmente si se asume la perspectiva activista desde la que algunos autores entienden la pertenencia a las mismas. Resulta clarificadora en este caso la distinción entre miembros y clientes de las asociaciones¹¹ los primeros participan activamente en su

¹¹ Veredas (2003) cita a Rex, J. (1973) *Race, colonialism and the City*, Londres, Rotledge & Kegan Paul.

gestión y los segundos sólo se benefician de sus servicios o se suman a eventos puntuales. Esta pauta débil de participación evidencia, sobre todo, comportamientos de índole racional-comercial, donde costes y beneficios son sopesados por los agentes individuales de tal manera que se optimizan cuando los logros de la asociación (es decir, servicios) son accesibles también para quienes no han participado en su obtención.

La precariedad de parte considerable de los inmigrantes procedentes de terceros países constituye una importante baza para las asociaciones de migrantes. De hecho, su principal incentivo es la oferta de servicios de diferente índole, de manera que la vinculación del inmigrante que acude a ellas es la precisa para la obtención de los mismos. Para la mayoría de los inmigrantes, el entorno de relaciones primarias es el punto de referencia identitario por excelencia, ámbito donde la conducta expresiva se manifiesta casi en exclusiva: al origen nacional se añade la clase social (que se superpone en muchos casos a la adscripción étnica/ zona geográfica de procedencia) como referente de identificación personal y, en consecuencia, como potenciales registros disgregadores de la acción colectiva (asociativa). Por otra parte, es evidente la distancia social entre los dirigentes de muchas de estas asociaciones y las poblaciones de referencia, distancia manifiesta en el apoliticismo casi generalizado de éstas (la dimensión política de las asociaciones, si es que existe, queda fuera del conocimiento e interés del inmigrante de la calle), en el carácter elitista de la oferta lúdico-cultural de aquéllas, etc. En ocasiones pueden existir ciertas tensiones entre miembros con estudios universitarios o con empleos cualificados y miembros que se desempeñan en tareas de baja cualificación: las prácticas de ocio o las actividades culturales propuestas pueden ser diametralmente opuestas.

Los registros simbólicos o “campos de identidad” de unos y otras raramente coinciden. Por todo ello, puede afirmarse que el utilitarismo y la desconfianza marcan, por lo general, la relación entre inmigrantes, también asociados, y asociaciones. Una de las consecuencias directas de estos entramados es la inexistencia o debilidad de discursos claros y contundentes que reivindicquen, de forma precisa, demandas concretas como el derecho al voto de los inmigrantes; y, de forma más amplia, la construcción de una ciudadanía plural.

3.1. Relaciones entre asociaciones de inmigrantes y Estado español

Respecto a las relaciones entre las asociaciones con la administración del Estado, Veredas (2003) constata en su estudio sobre la participación en el Foro de la Inmigración, que éste no es sólo resultado del interés y de la iniciativa de las propias asociaciones de inmigrantes, sino que responde, además, a la necesidad declarada por la oficialidad, de contar con interlocutores frente a grupos en buena medida desestructurados, hecho éste que brinda a estas asociaciones la “oportunidad política”¹² necesaria para su impulso. El carácter del discurso asociativo, dirigido a la reforma y negociación o a la ruptura y conflictividad, condiciona –y es condicionado por– la inclusión/exclusión de la organización en los canales oficiales y extraoficiales de diálogo y también por su acceso a las subvenciones estatales.

El análisis del modo en que se verifica, en tanto que parte de la sociedad civil, la conexión entre estas asociaciones y la Administración precisa ser completado analizando el lugar que se les otorga y la visión de la oficialidad al respecto. La relación entre una y otras se concreta en el trasvase desde la Administración de recursos económicos a las asociaciones en forma de subvenciones, y en el establecimiento de mesas de consulta o foros donde algunas de tales asociaciones tienen cabida.

Si el acceso a los servicios sociales normalizados no es posible para los inmigrantes en situación irregular, la respuesta a sus necesidades se canaliza a través de la financiación pública de ciertos programas desarrollados por asociaciones de inmigrantes y ONG españolas. Teniendo en cuenta que los proyectos presentados a las convocatorias de subvenciones se ciñen a los descriptores –tipos de programas que se van a financiar– estipulados en aquéllas, cabe preguntarse con qué criterios se selecciona a las organizaciones financiadas. Los criterios especificados en buena parte de tales convocatorias se refieren al grado de implantación de la entidad (territorial, social, agrupación en federaciones, confederaciones), capacidad y características de la misma (antigüedad de la entidad, especialización,

¹² Veredas cita a McAdam (1982) *Political process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: The University Chicago Press.

estructura y capacidad de gestión, presupuesto del año anterior, mecanismos de financiación), incorporación de voluntariado y cumplimiento de las obligaciones con la entidad convocante (si se hubieran contraído). Algunos estos criterios son difícilmente ponderables y, en su mayor parte, se relacionan con la dimensión de la entidad y su capacidad económica, no con su “implantación social”: lo que normalmente los secretarios de las asociaciones certifican no es el número de socios (individuos cotizantes a fecha definida), sino más bien el total de inmigrantes que han pasado cada año por los locales de la asociación.

Además, el énfasis en la estructura puede condicionar de hecho el sobredimensionamiento orgánico de algunas de esas asociaciones, es decir, su evidente desequilibrio entre forma y contenido (por lo general, las asociaciones actúan de hecho en un ámbito geográfico más reducido que el que declaran). Por otra parte, si bien es cierto que en la actualidad existen notables diferencias en cuanto a la infraestructura de las asociaciones, no lo es menos que precisamente la obtención de fondos públicos lo que ha ocasionado tales diferencias en todo caso,

si la Administración pretende erigir, aun parcialmente, su política de integración social de los inmigrantes sobre la canalización de subvenciones a ONGs, sindicatos y asociaciones de inmigrantes -que actúan descoordinadamente y multiplican los mismos servicios- en vez de normalizar la prestación servicios desde un reparto claro de competencias entre los niveles estatal, autonómico y local y entre entidades, a nadie escapa que quien sale perdiendo es el inmigrante, que desconoce donde acudir y, generalmente, también el carácter público de la financiación (y, por tanto, gratuito) de los servicios que tales estructuras ofrecen (Veredas, 2003:214-215).

Para esta autora queda claro, pues, que la Administración premia logros que ella misma ha hecho posibles. Pero, se pregunta, ¿cómo se mide la representatividad de la asociación? En ninguna parte se establece claramente tal extremo, pero se deduce que la representatividad se avala con el certificado extendido por el Secretario de la entidad donde

se haga constar el presupuesto del ejercicio de correspondiente (anterior en todo caso al de la convocatoria), el número de personal con relación laboral fijo o eventual, la relación del número de oficinas abiertas y su respectivo domicilio, el número de socios o afilia-

dos y voluntarios, la estructura y la capacidad de gestión (Veredas, 2003:217).

Así, las lógicas de concesión de subvenciones y de integración en los canales oficiales de consulta coinciden: se consuma el matrimonio entre política y economía.

La reflexión de Merton sobre la máquina o “pandilla” política y su deriva hacia el caciquismo, resulta aquí especialmente iluminadora: el cacique (identificado en su trabajo con los dirigentes de las asociaciones de inmigrantes), merced a su proximidad a ciertos grupos en situación de necesidad (en su caso, los inmigrantes) y a su cercanía a los organismos oficiales (es decir, los departamentos gubernamentales encargados de gestionar la política migratoria en los distintos ámbitos territoriales), proporciona a los grupos de inmigrantes una serie de servicios que no obtienen a través de los canales oficiales -llámese “normalizados”-. Así, el funcionamiento de la máquina asociativa contribuye al mantenimiento de una estructura de prestación de servicios, con carencias y vacíos que son cubiertos por esta especie de “providencia organizada”¹³.

Obviamente, no está en la intención de la Administración pública que los fondos destinados a tales asociaciones sean gestionados desde la discrecionalidad de sus dirigentes, pero podría decirse que, de hecho, las asociaciones de inmigrantes convierten al inmigrante en ciudadano ante al Estado, y en súbdito ante ellas (Veredas, 2003:217).

Así pues, la similitud del funcionamiento de las asociaciones de inmigrantes con el modelo descrito por Merton se refiere a la doble conexión de aquéllas: por un lado, con la oficialidad (es decir, la Administración en sus distintos ámbitos), y por otro, con las poblaciones en situación de necesidad (es decir, los inmigrantes), y todo ello en el marco de la función asistencial que realizan tales asociaciones.

Pero el riesgo de derivar hacia una “*lógica caciquil*” en la práctica cotidiana de las asociaciones de inmigrantes se produce, sobre todo, en su relación con la Administración, por cuanto la contrapartida a la concesión estatal de subvenciones

¹³ Veredas (2003) cita a Merton, R. (1946:88) La persuasión de las masas.

suele ser, como venimos diciendo, la neutralización del potencial contestatario de aquéllas, que acaban convirtiéndose en ONG especializadas en la gestión de las ayudas públicas que reciben, y no en actores dinámicos de la sociedad civil que promuevan la extensión de derechos civiles y políticos para los inmigrantes. Para evitar ese riesgo, la gran asignatura pendiente de las asociaciones de inmigrantes estriba en un mayor acercamiento a sus grupos de referencia. De hecho, su frecuente desconexión respecto de los grupos que les sirven de base –y que son su razón de ser– y el carácter meramente clientelista (instrumental) de la relación que mantienen los inmigrantes con las asociaciones que los representan, son rasgos propiciados, en buena medida, por los procesos de cooptación desarrollados desde la Administración, procesos que han contribuido a convertir las asociaciones de inmigrantes en un fin en sí mismas, esto es, en asociaciones interesadas fundamentalmente en su propia preservación.

De este modo podemos concluir que, a pesar de la existencia de espacios reducidos (pero con un nivel moderado de incidencia política) el tipo de relación Estado-asociación no contribuye a la generación de relaciones reguladas por el reconocimiento efectivo de los derechos de los inmigrantes. Como hemos visto, la lógica clientelar, la cooptación y las subvenciones para las prestaciones de servicios complican aún más el panorama actual de los inmigrantes como ciudadanos.

4.1. El derecho de asociación: la participación en la sociedad civil

No cabe duda de que una de las principales vías de participación de los inmigrantes en la sociedad civil es el asociacionismo. Si bien ya se ha analizado las dificultades por consolidar el asociacionismo inmigrante, este no puede ser en ningún caso argumento para limitar o restringir el derecho de asociación para los colectivos de inmigrantes. No puede desconocerse que el inmigrante se encuentra en una posición de debilidad en la sociedad donde se desenvuelve (Aja y Díez, 1999). Existe una clara debilidad numérica (es una minoría frente a la mayoría); una debilidad en términos políticos (carece del derecho al voto); una debilidad económica (si trabaja, lo hace en los puestos

menos cualificados); una debilidad mediática (los inmigrantes son habitualmente una “mala noticia”). Si bien el asociacionismo no permite superar todas estas debilidades ante las que se encuentra el extranjero, hace factible la lucha contra algunas de ellas haciendo ganar espacio a la igualdad no retórica, a la cohesión social y, por ende, al equilibrio personal del individuo. Las asociaciones deberían ser uno de los referentes de los diversos orígenes, de las diversas sensibilidades, y una de las vías para conocer problemáticas y aspiraciones, la voz necesaria para quien todavía no dispone de otros medios de participación. Y, podría añadirse, también son el mejor vehículo para establecer un diálogo entre los colectivos de inmigrantes y la sociedad receptora.

Por supuesto, existen también otras vías de participación social de los inmigrantes en la sociedad civil, aunque se trata de instrumentos incipientes y difíciles de evaluar. Se trata, por ejemplo, de fiestas para celebrar fechas señaladas en las culturas de origen o para dar a conocer distintas realidades culturales o las denominadas fiestas de la diversidad, donde se ofrecen todo tipo de actividades que van de degustaciones gastronómicas a debates sobre la situación de los inmigrantes o de los países de los que proceden. Sin embargo, algunas de las *fiestas interculturales* derivan, sin pretenderlo, en un tipo de feria del exotismo que reduce las culturas a una especie de conjuntos de recreación folclórica artificial. Como si se tratase de escaparates de las culturas, la complejidad, la diversidad y la heterogeneidad de las etnias, culturas y nacionalidades se conjugan en la reproducción homogeneizante de “lo típico”: el baile típico, el traje regional, la comida típica, la artesanía tradicional. Muchos de los objetos expuestos en esas fiestas son expresiones de la cultura material que corresponden a bienes nostálgicos (fetiches) que confieren la vinculación o evocación con un espacio lejano y un tiempo pasado en el que esos objetos muy probablemente expresaban un sentido o interés diferente. De hecho, se trata de objetos expuestos en toldos que no han sido importados para tales eventos, sino que son objetos recopilados provisionalmente por los socios, usuarios o clientes de las asociaciones de inmigrantes para esas ocasiones. Eso significa que han sido traídos particularmente para mantener dicho vínculo y personalizar

los respectivos hogares con artesanías, cuadros o afiches que reproducen una parte de su contexto de origen.

Esta derivación de los espacios de encuentro institucionalizados hacia ferias del exotismo puede, a pesar de desvirtuar y frivolar la interculturalidad como modelo de convivencia, significar un puente que se tienda sobre las barreras del desconocimiento y los estereotipos mutuos, como quien ve un escaparate comercial y se sienta atraído por lo que pueda encontrar en el interior. O por el contrario, convertirse en escenas coloridas que inspiran sólo la contemplación, la curiosidad y el seguir de largo sin interactuar.

Por otra parte, también fomentan la participación ciertos espacios en programas de radio o televisión donde se procura igualmente la difusión de la cultura de origen, la información de sus respectivos países o regiones y la sensibilización social respecto a la inmigración¹⁴. Son, sin duda, vías a explorar que señalan siempre en la dirección de favorecer una todavía deficiente participación de los inmigrantes en la vida de la sociedad donde se desenvuelven.

La organización autónoma de la sociedad civil se da en asociaciones creadas en torno a elementos de índole identitario o simbólico (religión, deporte...), pero en el resto acucia, antes o después, el dilema independencia ideológica-dependencia económica. La institucionalización de la asociación, en tanto afianzamiento como organización formal, está muy ligada en este caso a la obtención de fondos estatales. En otros términos, si asumimos que la sucesión del "ciclo de crecimiento" por el "ciclo de formalización" en una asociación se verifica con el incremento del número de miembros y de empleados administrativos, da ingresos y gastos anuales y del valor de la propiedad de la organización, no cabe duda de que el proceso, cuando se ha dado, ha estado muy ligado a la intervención estatal. Se ratifica

¹⁴ Uno de los ejemplos lo podemos apreciar en la aparición hace unos meses del *Canal Latino TV*. Ellos se definen como "una empresa catalana que cuenta con un equipo de trabajo joven y multicultural con profesionales de Chile, República Dominicana, Perú, Venezuela, Argentina y Catalunya. A través de la realización de producciones locales promueven la participación, la integración y la proximidad cultural con la comunidad latina en nuestro país y con los distintos países e identidades latinoamericanas". <http://www.canallatino.tv> (abril de 2006).

así la hipótesis de la construcción de la sociedad civil “desde arriba”, fenómeno que neutraliza el potencial de oposición de las asociaciones políticas.

Así pues, el riesgo de cooptación de las asociaciones desde los organismos oficiales implica la supresión del debate acerca de las condiciones estructurales del ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de las poblaciones inmigrantes: las asociaciones quedan relegadas al ámbito de lo asistencial, maniatadas en el ejercicio reivindicativo —en caso de que tal hubiera existido— frente a quien no es sino su mentor y principal proveedor de recursos. Se observa, de hecho, un cambio en el tono y el contenido del discurso público de las asociaciones (si lo tenían) a raíz de su inclusión en el marco institucional donde se dirime, al menos parcialmente, la cuestión inmigrante y en el ámbito de las entidades subvencionadas. Estas asociaciones sustituyen las “declaraciones radicales” por el “reformismo práctico”, y ello —insistimos— en aquéllas que efectivamente han desarrollado algún tipo de activismo político.

Para concluir, podemos afirmar que las dificultades del modelo de asociacionismo puedan superarse en los próximos años con la transformación del rol de las propias organizaciones. La forma como se ha producido la inmigración (de forma inesperada y precipitada) ha opacado la concienciación respecto al valor y pertinencia de la ciudadanía. Hasta ahora ha sido más urgente asistir al inmigrante que reivindicar su igualdad jurídica. Asimismo, y aventurándonos a vislumbrar el futuro de la mano del pasado, es posible que la progresiva formación de una clase media (con recursos materiales y simbólicos), representada por proporciones considerables de inmigrantes, vea restringidas sus posibilidades de ascenso social y se movilice para la obtención de la plena igualdad jurídica.

De otro lado, resulta igualmente prioritario que los inmigrantes, en caso de que deseen lograr la igualdad jurídica, asuman progresivamente su condición de ciudadanos. Es importante que ellos definan su situación respecto a la relación con la sociedad de acogida. Si dicha autoconciencia reconoce para sí mismo la condición de ciudadano de un Estado moderno con derechos inherentes y susceptibles de ser reivindicados, su relación estará mediada por una percepción de igualdad respecto a los autóctonos. Por el contrario, si el propio sujeto se reconoce a sí

mismo como un trabajador extranjero con menos derechos sociales y laborales que los autóctonos, es posible que su papel sea más pasivo que el primer tipo de autoconciencia.

5. Bibliografía

- AJA, Eliseo y DÍEZ BUESO, Laura (1999). La participación política de los inmigrantes. En revista digital La Factoría. N° 10. Octubre de 1999-Enero de 2000. <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/aja10.htm>
- ARANGO, Joaquín (2004) Un modelo alternativo de ciudadanía e inmigración. En: Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía. Barcelona: CIDOB. Pp. 108-113.
- BLANCO, Cristina (2000) Las migraciones contemporáneas. Madrid: Alianza.
- BELTRÁN ANTOLÍN, Joaquín (2005) Las comunidades asiáticas en España: una visión panorámica. Revista CIDOB *d'Actes Internacionals*, núm. 68, Pp. 33-51. diciembre 2004-enero 2005
- CASTLES, S. (2000) Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas Mundiales. En Revista internacional de ciencias sociales: Las migraciones internacionales 2000. N° 165 septiembre. Pp. 17-31.
- DE LUCAS, J. (2004) La inmigración, como *res política*. Universitat de Valencia.
- (2004a) La construcción de un proyecto de ciudadanía abierta a los inmigrantes. En: Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía. Barcelona: CIDOB. Pp. 115-127.
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (2006) “Nueva ciudadanía, políticas sociales de inmigración y derechos de los migrantes” En: Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa. Barcelona, Fundación CIDOB. Pp. 139-148.
- GÓMEZ QUINTERO, J. D. (2005) La emigración latinoamericana: contexto global y asentamiento en España. En: Acciones e investigaciones sociales, N° 21, 2005. Pp. 157-184.
- JONES-CORREA, Michael. (1998). “*Different Paths: Gender, Immigration and Political Participation.*” *International Migration Review*, N° 32(2). Pp. 326-349.

- KASTORYANO, Riva. (2000) Asentamiento, comunidades transnacionales y ciudadanía. En *Revista internacional de ciencias sociales: Las migraciones internacionales 2000*. N° 165 septiembre. Pp. 58-63.
- MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C. (2002). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. La Catarata. Madrid.
- SASSEN, S. (1996) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- (2007) *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz ediciones.
- SILLS, D. (1977) Aspectos sociológicos de las asociaciones de voluntarios. *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar. Pp. 621.
- VEREDAS MUÑOZ, Sonia (2003) “Las asociaciones de inmigrantes en España: práctica clientelar y cooptación política”, En: *Revista Internacional de Sociología* n° 36. Pp. 207-225.

Percepciones sobre el acceso a la protección social de la población inmigrante en Aragón

NURIA DEL OLMO VICÉN

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y PSICOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: El acceso de la población inmigrante a los recursos del sistema de protección social de la sociedad de acogida viene determinada por la integración de los inmigrantes como trabajadores extranjeros en el sistema de la Seguridad Social, accediendo así a determinadas coberturas de naturaleza contributiva, hecho sobre el que se constata una evolución positiva. Sin embargo se evidencia que todavía existe un porcentaje importante de aquellos que no tienen este acceso o lo hacen de una manera temporal e insuficiente, condicionando a una parte importante de este colectivo hacia una protección social asistencial procedente de los servicios sociales públicos y privados. En estas páginas, desde un enfoque cualitativo, se analiza la percepción que sobre éste acceso tienen los profesionales de dichos servicios.

Palabras clave: inmigración, servicios sociales, protección social.

Perceptions of access to social welfare by the immigrant population in Aragón

Summary: Access by the immigrant population to resources offered by the welfare system of the host society is determined by the integration of the immigrants as foreign workers within the Social Security System, which thus entitles them to certain welfare services of a taxable nature. This has been shown to be evolving in a positive fashion. However, there is some evidence to suggest that there is still a significant percentage of immigrants that do not have such access or only have it on a temporary or insufficient basis, making a significant part of this group dependent on welfare protection offered by public and private social services. In this article, we carry out a qualitative analysis of the way such access is perceived by professionals working in these services.

Keywords: Immigration, social services, social welfare.

Percepciones sobre el acceso a la protección social de la población inmigrante en Aragón¹



Nuria del Olmo Vicén

En estas páginas se analiza el acceso de la población inmigrante a las prestaciones ofrecidas por la sociedad de acogida durante su etapa de asentamiento. En principio la lógica conduce a estructurarlo en los siguientes bloques²: **Primero, sobre el acceso a las prestaciones sociales a través del empleo:** La integración de los inmigrantes como trabajadores extranjeros en el sistema de la Seguridad Social, que determina el análisis del acceso a determinadas coberturas de naturaleza contributiva, como son las prestaciones por desempleo y las pensiones.

¹ Este artículo presenta una parte de los datos cualitativos recogidos en la investigación sobre Servicios Sociales realizada por el grupo de investigación de la EUES, dirigido por M. Miranda, dentro del proyecto *Diagnóstico de la Inmigración en Aragón 2007*, dirigido por C. Gómez Bahillo y financiado por la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo de Gobierno de Aragón. En dicha investigación se realizaron un total de 35 entrevistas, de las cuales 19 fueron a entidades que ofrecen sus servicios a la población inmigrante, agrupadas en servicios sociales públicos, entidades no lucrativas y servicios procedentes de otros agentes sociales como sindicatos; seleccionadas según las zonas geográficas con mayor asentamiento (en términos absolutos) de inmigrantes y se procedió a la elección del número de organizaciones en función de la distribución por % de población inmigrante empadronada a 2006, eligiendo éstas entidades en función de la mayor o menor presencia que tienen respecto a las actuaciones con población inmigrante.

² De acuerdo con el planteamiento seguido por Rodríguez Cabrero en su análisis sobre la protección social de los inmigrantes extranjeros (Rodríguez Cabrero, 2003).

Segundo, sobre el acceso a las prestaciones sociales a través los servicios sociales públicos y privados, y Tercero, sobre el acceso a la protección social a través del sistema de rentas mínimas de inserción, por medio de las ayudas económicas del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS).

Sin embargo, la metodología cualitativa utilizada en esta investigación nos obliga a redefinir los objetivos relativos al acceso de los inmigrantes a los recursos del sistema de protección social, centrándonos en los factores que delimitan el acceso a éstos así como las principales vías por las cuales los inmigrantes acceden a dichos recursos. Análisis que se realiza desde la óptica de las organizaciones de la sociedad de acogida que ofrecen servicios a la población inmigrante, públicas y privadas³.

El artículo viene estructurado en un primer punto que expone algunos datos estadísticos sobre el acceso de la población inmigrante a los recursos del sistema de protección social, especialmente sobre el incremento de las afiliaciones a la Seguridad Social; en un segundo apartado se expone la percepción que tienen las organizaciones que ofrecen sus servicios a la población inmigrante, sobre dicho acceso a través de los servicios sociales públicos y privados.

1. Algunos datos estadísticos sobre el acceso a los recursos del sistema de protección social público

De acuerdo con los datos se verifica el incremento del **acceso de la población inmigrante a los recursos de protección social a través de las cotizaciones a la Seguridad Social**: el número de afiliados extranjeros se incrementó en Aragón de 9.595 personas en el año 2000 a 58.512 personas en diciembre de 2006, dato que en términos absolutos ofrece un saldo positivo. Este incremento del número de afiliados se ha favorecido tanto por la creación de empleo en la Comunidad de

³ Un análisis completo precisaría también de la perspectiva inmigrante.

Aragón como por los procesos de regularización –Rodríguez Cabrero (2003) insistía en el año 2003 que este hecho es clave aunque no el único factor–.

Cuadro 1. Inmigrantes afiliados a la Seguridad Social en Aragón sobre total de afiliados extranjeros (2000-2006).

Mes/año	Total de afiliados extranjeros	Afiliados extranjeros no comunitarios	Afiliados extranjeros de la U.E.	% afiliados no comunitarios/Total de afiliados extranjeros
Dic. 2000	9.595	7.955	1.640	82,90
Dic. 2001	15.482	13.726	1.756	88,65
Dic. 2002	20.802	18.609	2.193	89,45
Dic. 2003	24.676	21.824	2.852	88,44
Dic. 2004	30.233	26.107	4.126	86,35
Dic. 2005	49.578	44.767	4.811	90,29
Dic. 2006	58.512	50.760	7.752	86,75

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Población Extranjera en Aragón. Año 2006. Instituto Aragonés de Estadística. MTAS.

De hecho se puede observar en la tabla un incremento importante entre el año 2004 y diciembre del 2005 (con una diferencia de 19.345 personas de nueva afiliación frente a los tramos anteriores que ofrecen un crecimiento de unas 5.000 afiliaciones nuevas anuales), período en el que tuvo lugar el último proceso de regularización (técnicamente denominado proceso de normalización), dando lugar a un crecimiento importante de inmigrantes con permiso de trabajo y por lo tanto con posibilidades de ser contratados⁴.

Sin embargo, es preciso destacar que sobre los datos de personas extranjeras empadronadas en Aragón, el porcentaje de afiliados sobre población empadronada no sigue una línea ascendente por lo que se deduce que a pesar del incremento continuo de afiliaciones a la Seguridad Social, una parte impor-

⁴ Estos datos son una aproximación a la realidad dado que, por ejemplo, y entre otros casos, no se puede contabilizar el incremento de inmigrantes nacionalizados que también acceden a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social a través de las cotizaciones.

tante de los inmigrantes no puede acceder a las prestaciones propias del sistema. De hecho la población inmigrante afiliada representa en el conjunto de la población empadronada a dic. 2006 (123.591 empadronados)⁵ un 47,34 %, es decir, menos de la mitad de la población residente en Aragón no tiene la posibilidad de acceder a las prestaciones propias del sistema, como por ejemplo a las prestaciones por desempleo, las cuales debido a la edad son las más probables de ser necesitadas.

La explicación a estas oscilaciones en los porcentajes de afiliados sobre población empadronada hay que encontrarla en las siguientes circunstancias: Primero, se ha incrementado notablemente la “visibilización” de inmigrantes irregulares a partir del acto administrativo del empadronamiento, lo que produce que el ritmo de empadronamientos sea muy superior al ritmo de afiliaciones a la Seguridad Social. Este incremento de empadronamientos es en sí positivo de cara a la previsión de las afiliaciones –dado que las cifras de irregulares quedan cada vez más próximas a la diferencia entre la cifra de los empadronados y la cifra de aquellos que tienen tarjeta de residencia– pero en el momento presente, muestra la realidad de todos aquellos que no pueden acceder a las prestaciones derivadas de la cotización a la Seguridad Social.

Segundo, las cifras muestran un porcentaje del 34,4% de mujeres (dic.2006) sobre el total de las afiliaciones de extranje-

⁵ Como se precisaba en un artículo anterior (Del Olmo Vicén, 2008) la actual pluralidad de situaciones administrativo-legales de los inmigrantes asentados en España hace complejo manejar los datos sobre las diferentes posibilidades de acceso al total de prestaciones de protección social ofrecidas por la sociedad española, así diferenciamos entre: indocumentados, con pasaporte (normalmente y en función del país emisor, con visado turístico a su entrada), empadronados (sin permiso de residencia), con permiso de residencia, con permiso de residencia y trabajo (tarjeta de residencia: inicial, primera renovación, segunda renovación y permanente) y nacionalizados. Teniendo en cuenta que el objetivo de nuestra investigación es el acceso de la población inmigrante -por razones económicas- a los recursos de protección social, consideramos el dato del total de los empadronados (con y sin permiso de residencia), dado que se aproxima más al volumen total de inmigrantes extranjeros asentados en Aragón que el dato relativo a los extranjeros con tarjeta o autorización de residencia, a pesar de que ambos datos no incluyen a los inmigrantes nacionalizados. Ver datos en Gobierno de Aragón. Marzo 2006: elaborados a partir de los datos de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. MTAS; y ver datos del Padrón 2006. INE.

ros, y del 44,79% sobre el total de mujeres extranjeras empadronadas (padrón 2007) lo que conduce a pensar que se constata una mayor presencia de mujeres clasificadas como “no activas”, las cuales pueden haber sido reagrupadas y en cuyo caso son dependientes de la cotización de sus parejas o incluso para las más jóvenes, de sus progenitores; o bien, son ellas mismas iniciadoras del proyecto migratorio y se encuentran de manera irregular en Aragón. En ambos casos, pueden estar trabajando dentro de la economía sumergida y por lo tanto no acceden a las prestaciones sociales correspondientes. Se deduce que estas mujeres desarrollan su actividad particularmente dentro del sector de servicio doméstico y de proximidad, hecho también deducible dado que continúa siendo uno de los sectores más proclives a la contratación irregular, y además porque para aquellas que están cotizando, destaca su presencia dentro del régimen “empleadas de hogar” (96,1% de mujeres) lo cual presupone la continuación de la situación previa a su regularidad⁶.

Concluyendo que lo que sin duda es evidente, menos de la mitad de la población inmigrante empadronada accede a las prestaciones de la cobertura de la Seguridad Social, y las mujeres en menor medida. Cuando establecemos los datos en términos de población inmigrante por razones económicas, presumiblemente localizados bajo el epígrafe de “afiliados no comunitarios” sobre el total de extranjeros empadronados no comunitarios, observamos que el porcentaje mejora pero todavía sólo 45,4 de cada 100 inmigrantes económicos empadronados en Aragón están afiliados a la Seguridad Social. Comparando los datos con los de aquellos extranjeros que tienen tarjeta de residencia, observamos que el número de afiliados es superior, alcanzando para el año 2006 el 55,22%, es decir sólo 55 inmigrantes de cada 100 que tienen permiso de residencia en Aragón están afiliados a la Seguridad Social.

⁶ Para afirmar rotundamente este dato sería necesario incluir la evolución de los tipos de contrato –tasas de temporalidad– y evolución de las tasas de paro de población extranjera con objeto de valorar el porcentaje en el que el mercado es capaz de absorber a todos los inmigrantes regularizados, aspectos que quedan fuera de los objetivos del artículo.

Cuadro 2. Inmigrantes afiliados a la Seguridad Social en Aragón sobre total de inmigrantes empadronados (2000-2006).

Mes/año	Afiliados extranjeros no comunitarios (30/12/X)	Extranjeros empadronados Total (01/01/X+1)	% afiliados no comunitarios empadronados	Extranjeros ⁷ empadronados Total (01/01/X+1)	% de afiliados comunitarios empadronados
Dic. 2002	18.609	44.028	42,26	57.472	32,37
Dic. 2003	21.824	77.545	28,14	-	-
Dic. 2004	26.107	96.848	26,95	88.326	29,55
Dic. 2005	44.767	105.361	42,48	96.085	46,59
Dic. 2006	50.760	123.591	41,07	111.694	45,40

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Población Extranjera en Aragón. Año 2006. Instituto Aragonés de Estadística. MTAS⁸.

Cuadro 3. Inmigrantes afiliados a la Seguridad Social sobre total de extranjeros con tarjeta de residencia en Aragón.

Mes/año	Afiliados extranjeros	Afiliados extranjeros no comunitarios (30/12/X)	Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia	% de afiliados extranjeros con tarjeta o autorización de residencia	% de afiliados extranjeros no comunitarios con tarjeta o autorización de residencia
Dic. 2002	20.802	18.609	25.994	80,02	71,58
Dic. 2003	24.676	21.824	39.015	63,24	55,93
Dic. 2004	30.233	26.107	53.478	56,53	48,81
Dic. 2005	49.578	44.767	81.028	61,18	55,24
Dic. 2006	58.512	50.760	91.915	63,65	55,22

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Población Extranjera en Aragón. Año 2006. Instituto Aragonés de Estadística. MTAS.

⁷ Bajo esta clasificación "Extranjeros empadronados no comunitarios" se incluye el total de la población empadronada menos el número de extranjeros empadronados pertenecientes a "UE", "América del norte" y "apátridas y no consta". Datos extraídos de los datos anuales de población del IAEST (2003, 2004, 2005, 2006) en la web:

http://portal.aragob.es/servlet/page?_pageid=4705&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=1227&_fid=1485433&_fnavbarid=1474620&_fnavbarsiteid=1227&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=

⁸ Los datos de dic.2006 son extraídos de los Datos del Padrón a 01-01-2007 "Población Extranjera en Aragón. Año 2006. IAEST. Gobierno de Aragón: pp.71-83.

Respecto al acceso a las prestaciones sociales a través del sistema público de Servicios Sociales –en concreto los perceptores de las prestaciones no contributivas y ayudas económicas del IASS– se tienen los datos de los usuarios extranjeros registrados en el SIUSS (memoria del 2005), los cuales ascienden a 10.815 y representan el 11,28% del total de usuarios registrados –cuyo incremento ha sido respecto al 2004 de un 8,42%–, sin embargo se carece de datos desagregados que permitan conocer cuantitativamente las ayudas recibidas por la población inmigrante, aspecto sobre el que se matiza posteriormente a través del estudio cualitativo.

Respecto al acceso a sistema público de salud, se contempla un incremento progresivo de los inmigrantes no comunitarios que tienen tarjeta sanitaria, destacando el mayor incremento (un 40,8%) en el 2003⁹, de acuerdo con lo datos, fecha que coincide con la modificación legislativa para establecer la obligación de proveerse de una tarjeta de identidad de extranjero, como documento acreditativo de la autorización administrativa para residir¹⁰. Con fecha de 2006 se constatan 124.501 Tarjetas sanitarias dentro del Registro de Usuarios del Sistema de Salud de Aragón, lo cual arroja un saldo superior a la población empadronada¹¹.

⁹ Evolución del Registro de Usuarios del Sistema de Salud de Aragón 2002-2006 (Tabla 30, pág. 42) en: La Inmigración en Aragón. Dossier de datos Estadísticos. Marzo 2007. Gobierno de Aragón.

¹⁰ Desde el 22/12/03 se aprueba la nueva regulación legal del Padrón Municipal de Habitantes como consecuencia de la modificación de la Ley de Extranjería (artículo tercero, apartado 5 de la Ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social que modificó la Ley 7/1985 de 2 de abril). El artículo tercero modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a los efectos de perfeccionar la información contenida en el Padrón Municipal relativa a los extranjeros empadronados. En primer lugar, se introdujo dicha modificación para establecer la obligación de proveerse de una tarjeta de identidad de extranjero, adaptando así nuestra normativa al Reglamento 1030/2002, del Consejo, de 13 de junio de 2002 (B.O.E. n.279, de 21 de noviembre).

¹¹ Se pudo observar en la implementación de la muestra que para determinados colectivos geopolíticos se produce también un mayor número de personas con tarjeta de residencia que número de inmigrantes empadronados. El hecho de que se registre también un mayor número de tarjetas sanitarias que extranjeros empadronados también puede ser explicado a raíz de la modificación de la

Concluyendo, se constata una evolución positiva del número de inmigrantes económicos asentados en Aragón que tienen acceso a las prestaciones del sistema de protección social de carácter contributivo pero se evidencia que todavía existe un porcentaje importante de aquellos que no tienen este acceso o lo hacen dentro del segmento secundario del mercado de trabajo lo cual les condiciona a un acceso temporal y en ocasiones insuficiente en función del tipo y tiempo de contratación, lo cual, de acuerdo con Carrasco Carpio y Rodríguez Cabrero (2005), condiciona un modelo de protección social de integración de naturaleza dual (contributivo y asistencial) condicionando a una parte importante de este colectivo hacia una única protección social asistencial, procedente de los servicios sociales públicos y particularmente como se expone a continuación, privados; Y posible también, respecto a la protección a la salud, gracias a las modificaciones legislativas pertinentes que permiten el acceso a la tarjeta sanitaria tras el acto administrativo del empadronamiento.

2. Análisis cualitativo del acceso a la protección social a través del sistema de servicios sociales¹²

Como se ha deducido en el punto anterior la principal vía de acceso a los recursos de protección social para los colectivos inmigrantes se produce a través de los servicios sociales, públicos y privados. En principio se puede dar por válida la afirmación

Ley de Derechos y libertades de los Extranjeros en España (artículo tercero Ley 14/2003) la nueva regulación del Padrón Municipal de Habitantes obliga a la renovación periódica del empadronamiento cada dos años cuando se trate de extranjeros no comunitarios sin residencia permanente en España; Si no se realiza la renovación, se procede a la baja automática del extranjero empadronado en el municipio de referencia; esto puede explicar que algunos sean dados de baja en el empadronamiento pero conservan su tarjeta sanitaria emitida anteriormente.

¹² Las entrevistas ha sido realizadas a técnicos de distintas entidades recogidas en las siguientes categorías: Eav: entrevista a técnicos de las asociaciones de voluntariado. Eap: entrevista a técnicos del sistema público de Servicios Sociales. Eas: entrevista a técnicos de sindicatos y otros agentes socioeconómicos, como por ejemplo de asociaciones de empresarios.

de que el acceso a los recursos de protección social es un proceso de continuidad a través del acceso iniciado en sus primeros momentos de asentamiento en Aragón, es decir a partir del itinerario denominado “de acogida”¹³. Los servicios de acogida han sido definidos como un primer nivel de atención dirigido a la población inmigrante compuesto principalmente por la información y asesoramiento en el área laboral, jurídica, formación de idioma, etc. La mayoría de la población inmigrante ha tenido contacto con algún servicio social de acogida o al menos ha tenido conocimiento de ellos a través de la red migratoria. Por lo que el conocimiento y acceso a los servicios sociales es actualmente una realidad para un porcentaje importante de inmigrantes extranjeros, sin embargo una vez recibidas las prestaciones propias de los servicios de acogida –fundamentalmente prestaciones técnicas de información y asesoramiento, y en ocasiones prestaciones materiales de bolsas de alimentos– no es tan evidente una continuación en el itinerario de prestaciones debido principalmente a los requisitos de tipo legal –tener tarjeta de residente, “ser regular”– que deben cumplir para acceder a dichas prestaciones. Es más, desde las propias organizaciones que atienden a la población inmigrante se constata incluso la dificultad para los que carecen de permiso de residencia de acceder a través del sistema público de Servicios Sociales a otros recursos de los diferentes subsistemas de bienestar social como por ejemplo el acceso a la vivienda.

“El acceso a los Servicios Sociales lo tienen fácil, el problema (es) si de los servicios sociales les tenemos que derivar a otro sistema en ese caso nos quedamos ya colgados, quiero decir, el servicio funciona bien, acceden muy bien al horario de aquí, acceden muy bien al horario de atención de temporada, en campaña, el problema es luego, que tendría que estar unido a política de vivienda, a política de empleo, a regularización” Eap-04.

¹³ **El área de acogida** viene definido por el conjunto de prestaciones generales o específicas ofrecidas por las diferentes organizaciones e instituciones de la sociedad de acogida, pertenecientes tanto al sector de la administración pública, al sector de voluntariado y a otras organizaciones sin ánimo de lucro o bien ofrecidas por los diferentes agentes socioeconómicos, particularmente los sindicatos; y a través de las cuales los colectivos toman contacto con el sistema público de protección social del país de inmigración.

2.1 Respecto al acceso a los recursos propios del conjunto de de servicios sociales privados

Con frecuencia si no se produce una derivación desde las entidades de acción social (ONL, sindicatos) a los servicios sociales públicos –con objeto de recibir una prestación concreta– en las organizaciones de voluntariado se produce una continuación de prestaciones, pero no existe una división clara entre los servicios del área de acogida y el resto de prestaciones de protección social, principalmente porque no suele estar establecido el requisito previo de tener permiso de residencia para poder acceder a dichas prestaciones, bien sean técnicas, económicas y/o materiales.

Respecto a estos recursos ofrecidos –que podríamos denominar de “protección social” con objeto de diferenciar de aquellos del área de acogida¹⁴– podemos precisar que existe una mayor coordinación y se procura que no haya duplicidad de los mismos en dichas organizaciones:

“Trabajamos en dos líneas: una es necesidades sociales básicas, que aquí también se está en coordinación con los centros municipales, evidentemente sí, primero se utiliza la red pública y nosotros en ese sentido pues tenemos los compañeros que están en las Cáritas parroquiales o en los diferentes centros, pero entendemos que crear recursos sólo para inmigrantes no nos lleva absolutamente nada (...)Eav-01.

De igual modo, las prestaciones se orientan hacia una atención normalizada, las prestaciones específicas para inmigrantes

¹⁴ Se diferencian ambas áreas principalmente en función de las prestaciones que se ofertan, las cuales tienen relación con las necesidades producidas por el tiempo de asentamiento, si las propias del área de acogida se resumen en prestaciones técnicas de información, asesoramiento, tramitación de documentación, formación para el aprendizaje de español, bolsa de trabajo y ayudas de alimentos básicamente, en el denominado área de protección se ofrecen además prestaciones relativas a programas de familia, ayudas económicas de comedor escolar, ayudas económicas de urgencia, programas de formación profesional, programas de conciliación para mujeres inmigrantes o no, etc. aunque se insiste que sólo existe diferencia real entre área de acogida y área de protección social en los servicios sociales públicos, dado que prima el principio de acceso normalizado a éstos, y por lo tanto para acceder se debe acceder en las mismas condiciones que la población española y para ello es necesario tener permiso de residencia.

quedan reducidas al área de acogida, aunque se constata que determinados servicios del área denominada de protección social y en determinadas áreas geográficas, por ejemplo en las zonas rurales, únicamente surgen por la necesidad detectada entre la población inmigrante, y poco o nada entre la población autóctona; de ahí que, en un porcentaje importante, estos servicios sólo son utilizados por los inmigrantes.

“Sí que teníamos un centro de acogida pero nuestra filosofía ha sido la atención normalizada... entonces se han ido creando recursos para emigrantes y nosotros los hemos ido quitando, (...) tenemos un programa de empleo donde se trabaja en temas de empleo, pues el inmigrante, tenga papeles o no tenga papeles, se trabaja más desde las dificultades y no por el hecho de ser extranjero o nacional. Que necesitan un curso de formación, pues va a los cursos de mujer, la parroquia que tiene apoyo escolar, pues va el niño inmigrante (...) lo que sí es cierto es que pues el porcentaje sobre todo en determinados servicios es mayor”Eav-01.

Desde un punto de vista organizacional se puede observar que la naturaleza de la organización a la cual accede el inmigrante en primera instancia determina su acceso al conjunto de subsistemas de bienestar social. Las organizaciones sindicales y patronales –pioneras junto en los servicios de atención directa a inmigrantes (Maya Jariego, 2003)– a excepción del área laboral, no tienen un desarrollo explícito de otros recursos. Será a través de las organizaciones de voluntariado y de los servicios sociales públicos, por medio de los cuales el inmigrante accede al conjunto de prestaciones del sistema de protección social en Aragón. También desde estas organizaciones se orienta al inmigrante, o se le posibilita el acceso a otros subsistemas de bienestar social, particularmente sanidad y educación.

De igual modo, se constata por parte del inmigrante un conocimiento más específico de las organizaciones sindicales: la población inmigrante que acude a un sindicato normalmente conoce el tipo de organización que es y las prestaciones de asesoría laboral que le pueden ofrecer, y por lo tanto el inmigrante acude con una consulta específica; sin embargo el acceso a las prestaciones de las entidades de acción social, y de los servicios sociales públicos, suele ser más una continuación del proceso de acogida, es decir acude para recibir una información

general y posteriormente continúa recibiendo alguna prestación material o económica.

En términos cuantitativos, es decir, sobre volumen de población inmigrante que accede a los recursos de protección social se percibe que hay un mayor acceso a los recursos desde las entidades de voluntariado, debido fundamentalmente a que no se produce una división de perfiles de usuario en función de su situación administrativa-legal (“con permiso de residencia”, empadronado, indocumentado, etc.) salvo en aquellas prestaciones cuya dimensión económica –directa o por financiación del programa o servicio correspondiente– procede de la administración pública; mientras que en los servicios sociales públicos sí hay una restricción importante de usuarios dado que a determinadas prestaciones, como se ha comentado, solo accede la población inmigrante regular.

“Un inmigrante que viene buscando vivienda (sí se le atiende)..., pues la oferta pública solamente es para personas en situación regular. Tanto la bolsa de UGT como la de Ozanam son para personas regulares e irregulares. Es una cuestión de acceso pero, claro, el inmigrante lo que quiere es encontrar un piso. Quién se lo encuentre...(les es indiferente). Para otras cosas no: en el centro municipal te pueden atender igual con papeles que sin papeles, y acuden allí y, si no, se les deriva también. La derivación suele ser mutua”Eas-04.

Desde el punto de vista territorial se puede precisar que existe una diferencia en el acceso a los recursos de protección social entre las zonas urbanas y las rurales agrícolas, marcada particularmente por el perfil de usuario que se genera según el mercado laboral. Así se diferencia en las zonas agrícolas una menor utilización de los recursos debido fundamentalmente a que los inmigrantes están de paso, por lo que se produce una demanda importante en recursos relativos al área de acogida (bolsas de alimentos, por ejemplo), pero decrece notablemente la continuidad a otros, por haber un menor número de inmigrantes asentados durante los meses en los que no hay campaña agrícola y debido también a que la fluctuación de la oferta laboral desarrolla asentamientos menos estables, con una menor reagrupación familiar y por lo tanto con menos demandas de necesidades relativas a salud, a educación, a vivienda, a programas de familia, etc.

2.2 Respecto al acceso a los recursos de base y especializados del sistema público de Servicios Sociales

Los servicios sociales como “la última red de protección social junto a las rentas mínimas de inserción” (Rodríguez Cabrero 2003: 275) también son utilizados por la población inmigrante residente en Aragón en su etapa de asentamiento.

El acceso a los servicios sociales se produce a través de tres vías principales: primera, como continuación de los servicios utilizados en una etapa previa, o etapa de llegada, es decir como continuación a los servicios ofertados en la etapa denominada de acogida. Segundo, se hace uso de estos servicios por parte de la población inmigrante debido a la derivación desde una entidad de acción social, la cual presumiblemente también ha intervenido en esa primera etapa de acogida. Tercero, los inmigrantes acceden a estos servicios de manera directa o a través de la red migratoria, durante su etapa de asentamiento con objeto de superar las dificultades económicas, sociales, familiares o de cualquier otra índole que dificultan su inserción en la sociedad de asentamiento.

Como ha quedado reflejado en páginas anteriores los inmigrantes acceden con frecuencia a los servicios sociales públicos en la etapa de su llegada a Aragón, dato confirmado a nivel nacional desde hace años: “los inmigrantes se están convirtiendo progresivamente en un colectivo demandante de información, orientación y protección social particularmente en los períodos iniciales de su llegada a España” (Rodríguez Cabrero 2003: 275)

Respecto a la segunda vía de acceso a los servicios sociales públicos, la derivación desde las entidades no lucrativas se contempla como una continuación de la etapa de acogida, y en particular acceden por esta vía –como se ha comentado previamente– aquellos inmigrantes regularizados, dado que son los que pueden acceder a las prestaciones materiales y económicas del sistema público.

El acceso a los servicios sociales públicos también se produce como proceso de acceso generalizado al conjunto de ayudas que ofrece la sociedad autóctona, es decir los inmigrantes con frecuencia no distinguen entre servicios sociales públicos y

privados¹⁵. Dato que por otra parte es comparable a los datos arrojados por otras investigaciones sobre los usuarios autóctonos de los servicios sociales; así por ejemplo de acuerdo a la encuesta del EDIS¹⁶ el 17,7% de los hogares pobres andaluces habían recurrido a un centro público (municipal 13,3% o autonómico, 4,3%) mientras que el 42,1 % habría acudido a una ONG (principalmente Cruz Roja, 16% y Caritas 26,1%) sin embargo como consta en su análisis “estas cifras, no obstante deben considerarse con la precaución que supone los posibles sesgos producidos por la poca capacidad para diferenciar entre tipos de centros que, de acuerdo con el estudio cualitativo, suelen tener entre la población afectada” (Pérez Yruela et al. 2002: 160).

El conocimiento y acceso directo a los servicios, desde la perspectiva de los servicios sociales públicos se considera también “prácticamente normalizada”, es decir no se plantean grandes diferencias respecto al conocimiento y accesibilidad de la población autóctona.

“Ese conocimiento es similar al que tienen los ciudadanos en general de los servicios sociales. Si en estos momentos hiciéramos una encuesta como el año pasado se hizo... en Zaragoza, ¿quién conoce los servicios sociales?, pues conocer, conocer, en general, pues hay un buen conocimiento, en torno al 45 ó 50% te contestan afirmativamente. ¿Usuarios? Eso baja. Y en el caso de los inmigrantes, si hiciéramos lo mismo... es más, la encuesta que se hizo hace dos años sobre este tipo de temas daba similares resultados” Eap-03.

¹⁵ Dato que no es incompatible con la “especialización institucional”, además los datos cualitativos reflejaban que, respecto al acceso e itinerario de acogida de la población inmigrante, la percepción entre los trabajadores de los servicios sociales públicos y los inmigrantes difería, dado que mientras los inmigrantes no parecían diferenciar entre la naturaleza de las organizaciones, los servicios sociales públicos consideraban que el conocimiento de la naturaleza de los servicios era determinante para que en principio los inmigrantes acudieran en menor medida a los servicios sociales públicos (principalmente por miedo y desconfianza), sin embargo más próxima a la percepción inmigrante era la percepción de los responsables de las organizaciones de voluntariado que también consideran que los inmigrantes en la mayoría de los casos no saben distinguir entre un tipo y otro de organización.

¹⁶ Encuestas EDIS sobre las condiciones de vida de la población pobre en Andalucía (EDIS 1995a, 1995b, 1996 y 1998, Madrid. Ed. Fundación Foessa).

Los datos a nivel nacional en el año 2000 exponían que sólo el 22% de la población en situación irregular había hecho uso de los servicios sociales¹⁷, sin embargo como se comentó anteriormente diversas modificaciones legislativas han condicionado una mayor acercamiento a las instituciones del Estado, en particular a los ayuntamientos, con objeto de tramitar el empadronamiento y de ahí que en ocasiones se tomara contacto con los servicios sociales. El empadronamiento como proceso administrativo básico para tener acceso a la asistencia sanitaria, a los recursos sociales específicos de la zona o municipio, para proceder a la escolarización o demanda de plaza de guardería pública, para acreditar la estancia en un proceso de regularización, para solicitar una vivienda de protección social, etc. y para cuyo trámite la documentación original solicitada se reduce a pasaporte o tarjeta de residente o DNI, es decir salvo los indocumentados, toda persona puede acceder a la tramitación del empadronamiento.

Estudios posteriores confirman un mayor acercamiento a los servicios sociales primarios, así por ejemplo los datos para Navarra mostraban que el 40,7 % de los inmigrantes no conocía los servicios sociales de base, un 23,3% los conocía pero no los usaba, y el 35,9% restante los usaba¹⁸ (Laparra, 2003). Los datos actuales para Aragón confirman un incremento importante de usuarios de los servicios sociales de origen extranjero siendo el incremento de usuarios en Aragón en el sector inmigrantes de un 8,4% del año 2004 al año 2005, situando el número de usuarios atendidos y registrados en el SIUSS en el sector de inmigración de 10.437 (2004) a 10.815 (2005), que corresponde al 11,28% del total de todos los sectores de usuarios atendidos. Desde el año 2001 hasta el año 2005, en los datos recogidos a

¹⁷ De los cuales hay que destacar que el 38% de demandantes de la red privada son inmigrantes irregulares o están en proceso de legalización frente al 27% de presencia de irregulares en centros públicos (Rodríguez Cabrero, 2003).

¹⁸ Frente a los datos relativos a las entidades de iniciativa social, las cuales conocían y usaban el 85,4% de los inmigrantes, frente al 9,8% que conocía pero no las usaba, y el 4,8% que declaraba no conocerlas (Laparra, 2003: 227). Los datos son siempre sobre el 100% por lo que en términos comparativos, no conocemos el % de usuarios de cada una de las organizaciones, siendo además que en numerosas ocasiones son usuarios de varias organizaciones simultáneamente.

través de las memorias de servicios comunitarios en Aragón, se observa un incremento de usuarios inmigrantes respecto al conjunto total de la población usuaria de servicios sociales: los datos de usuarios inmigrantes sobre total de población usuaria pasan de 13,3% en 2001, a 15,6% en 2002, a 16,7% en 2003 y a 17,7% en 2004 de población inmigrante atendida sobre el total de usuarios. Como también se observa un incremento de usuarios extranjeros sobre el total de empadronados, el 2,1% de los extranjeros empadronados eran usuarios en el 2001, el 3,6 en 2002, el 5,1% en 2003 y el 6,2% en 2004. Para el 2005 se precisa que “entre la población atendida desde los Servicios Sociales Comunitarios se produce un mayor peso en la población extranjera que el que le correspondería en función de su proporción entre los empadronados” (DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2006) Memoria 2005 de los Servicios Sociales Comunitarios de Aragón. Zaragoza, IASS: 45)

Es decir, respecto al número de población extranjera empadronada en Aragón que accede a los servicios sociales comunitarios se produce un continuo ascenso lo cual indica que se extiende el conocimiento y acceso de los servicios sociales públicos por parte de la población inmigrante asentada¹⁹, así como se observa el progresivo incremento de usuarios extranjeros sobre los usuarios españoles a través del estudio cualitativo

“No hay diferencias respecto a los autóctonos (en el conocimiento). Lo que hay en los inmigrantes es más variabilidad y cambios en su situación, pero no hay diferencias” Eap-03.

Los datos extraídos del análisis cualitativo en Aragón confirman este hecho particularmente en las zonas rurales. Los servicios sociales públicos también han sufrido una transformación importante en los últimos años debido a la presencia de inmigrantes, mientras que los usuarios autóctonos habían decrecido considerablemente –de hecho, los profesionales manifestaban

¹⁹ Es preciso señalar también, como se precisó en páginas anteriores, que la regularización (“proceso de normalización”) del año 2005 incrementó de forma importante tanto el número de personas inmigrantes empadronadas como el número de personas regularizadas, lo cual facilita el acceso y permite el disfrute de las prestaciones de los servicios sociales de la red pública.

que faltaban recursos para atender a los nuevos usuarios de los servicios sociales de base²⁰-, Datos similares también se presentan en otras comunidades autónomas limítrofes como por ejemplo en Navarra, en donde los servicios sociales de base tienen una mayor implantación entre los inmigrantes en las zonas rurales –en concreto en la zona de la Ribera– frente a los servicios de las entidades de acción social no lucrativas, tendiendo así, a igualarse el acceso a los servicios públicos y privados mientras que en el área de Pamplona sucede lo contrario, se produce un mayor acceso a los servicios sociales privados (Laparra 2003).

Otro dato extraído de las entrevistas, respecto al acceso a las prestaciones sociales a través del sistema sanitario, muestra que también se produce un acceso a los servicios sociales públicos a través de los trabajadores sociales de los centros de salud; como se constata en otras investigaciones a nivel nacional, se produce un acercamiento a estos profesionales, derivando en ocasiones hacia los centros de los servicios sociales municipales. Así por ejemplo en Navarra los datos mostraban que el 51% de los inmigrantes usaban los servicios de los trabajadores sociales de los centros de salud, frente al 18,5% que los conocía pero no los usaba y el 30,5% que no los conocía²¹.

²⁰ Sin embargo los datos muestran una relación equilibrada entre número de usuarios inmigrantes registrados en el SIUSS y el número de trabajadores sociales, Así por ejemplo en las comarcas de Bajo Cinca , seguida de Valdejalón se registra entre 40-50 y 30-40 (respectivamente) usuarios inmigrantes de cada 100 (Memoria 2003), registrando ambas comarcas entre el 10 y 15 usuarios por cada 100 habitantes (Memoria 2003) y un porcentaje de 4,6 y 3,4 (respectivamente) trabajadores en servicios sociales comunitarios por cada 10.000 habitantes (Memoria 2004) frente a Zaragoza que registra entre 10 y 20 inmigrantes por cada 100 usuarios registrados en el SIUSS, registrando entre el 0 y 5 usuarios distintos registrados en el SIUSS por cada 100 habitantes (Memoria 2003) y un porcentaje de 1,8 trabajadores en servicios sociales comunitarios por cada 10.000 habitantes (Memoria 2004). Aunque los datos correspondientes a los usuarios registrados y los datos de trabajadores de los centros pertenecen a memorias de dos años diferentes, al ser dos años seguidos consideramos que no se ha producido una variación importante, al menos en cuanto al número de trabajadores sociales por cada 10.000 habitantes.

²¹ En este estudio no se han recogido datos en Aragón sobre el acceso a los servicios sociales a través de los centros de salud, excepto algún apunte hecho por algún inmigrante entrevistado.

En general, los servicios sociales son utilizados por una proporción pequeña de los hogares de la población española, entre el 4,4% y el 5% a principios del año 2000. Si se compara con los datos sobre el acceso a los servicios sociales de la población autóctona en situación de pobreza o vulnerabilidad, encontramos que no existen diferencias importantes con los colectivos inmigrantes, los cuales podemos englobarlos en situación de vulnerabilidad. Los datos para Asturias en el 2004 mostraban que un 92,4% de los hogares no utilizaba ningún servicio social mientras que, entre la población más pobre o en situación de vulnerabilidad, el porcentaje de hogares que habían acudido a los centros de ayuda aumentaba conforme más extrema era la pobreza (desde el 40,5% hasta el 81,1% de los hogares de pobreza severa) (Pérez Yruela et al., 2004); los datos para Navarra estimaban que un 93% de la población afectada por procesos de exclusión conocía los servicios sociales de base y un 82% acudían a los mismos (Laparra 2003). Los datos para Andalucía, de acuerdo con EDIS, mostraban que el 54,8% de los hogares pobres andaluces no habían recurrido nunca a los servicios sociales pero “desde el punto de vista de los subtipos, parece existir una clara correlación entre grado de utilización y de pobreza” (Pérez Yruela et al. 2002) llegando hasta el 82,5% los integrantes del subtipo de pobreza severa y de exclusión grave.

De los datos cualitativos se puede deducir que los inmigrantes que acceden a los servicios sociales públicos en una etapa de asentamiento son sólo aquellos que se encuentran en una situación de mayor pobreza y vulnerabilidad.

“No son seguidores continuos, no viven de ayuda, igual piden una ayuda de urgencia puntual cuando pasan por un mal momento pero cuando ellos otra vez se han puesto, otra vez han cogido el hilo...de trabajo, de....pues ya no piden ayuda. (...)”Eap-05.

Y cuanto mayor es la facilidad de acceso al mercado laboral y la continuidad en éste, es decir más factible es la autosuficiencia a medida que transcurre el tiempo de asentamiento, menos se recurre a las prestaciones de los servicios sociales.

“Pero digamos los que tienen ya papeles que vienen de otra ciudades ya no acuden tanto a estos servicios, sobre todo los que tienen trabajo, esos sí que ya no acuden porque hay muchos que han

venido desde el país de origen requerido por un empresario de aquí que viene directamente con su visado de trabajo y aquí trabaja directamente entonces este sí que no acude, porque tiene dinero porque tiene ya todo organizado” Eap-05.

Sin embargo los datos arrojan que en ocasiones sigue recibiendo ayudas el inmigrante mejor situado social y económicamente y no aquel que más lo necesita, sencillamente porque este último no ha conseguido traspasar la línea de acceso a los recursos del sistema. La percepción desde los trabajadores de los centros de servicios sociales confirma que el uso de los servicios sociales públicos está condicionado inicialmente por el conocimiento que se tiene de éstos. En segundo lugar, condicionado por algunos factores que tienen una mayor incidencia en la decisión de acudir o de no acudir a un servicio social, como es el papel que juegan las redes primarias en la relación con los servicios sociales en momentos de dificultad económica. Y en tercer lugar, en particular, por el significado subjetivo sobre la utilización de los servicios sociales que construyen en la inmigración los distintos colectivos según procedencia geopolítica. Situación que según los trabajadores sociales tampoco dista tanto de la vivida con la población autóctona: se mantiene el significado de servicios sociales de carácter asistencial orientados hacia la población más desfavorecida, concepto que algunos de estos trabajadores insisten en mantener con objeto de optimizar los recursos existentes.

“A lo mejor porque en su país ellos tenían otro nivel y consideraban que los servicios sociales estaban para otra gente y ellos no querían entrar en ese...porque la impresión un poco que te dan cuando vienen es esa, de mucha...es una cultura que también está en España, nos está costando mucho a los servicios sociales y en algunos campos ya se está consiguiendo sobre todo con el tema de la tercera edad, con la ley de la dependencia” Eap-08.

Sin embargo sí se encuentra una diferencia importante entre el tipo de recursos más demandado: la población autóctona demanda en mayor cantidad servicios relativos a prestaciones domiciliarias, (particularmente ayuda a domicilio, transporte adaptado para personas dependientes y tele-asistencia) mientras que la población inmigrada demanda ayudas económicas, acceso a la vivienda, escolarización de menores y atención a

problemas psicosociales. En los resultados de los estudios estatales de hace cinco años también se afirmaba que los centros de servicios sociales públicos se responsabilizan sobre todo de las prestaciones económicas y de las demandas de alojamiento y vivienda (Rodríguez Cabrero 2003)²²

“Los inmigrantes posiblemente reciben o acceden a prestaciones que estén vinculadas o bien a problemas de carácter económico, acceso a la vivienda, escolarización de los menores... O circunstancia de tipo psicosocial personal. Dificilmente acceden a las cuestiones que tienen que ver con estas prestaciones domiciliarias o atención domiciliaria”Eap-03.

Las razones en el tipo de recursos demandados estriban, en primer lugar, en la composición demográfica de los colectivos, una casi inexistente presencia de personas mayores y un peso casi insignificante del colectivo de disminuidos dentro del colectivo inmigrante. También influye, aunque en menor medida, el desconocimiento que tiene la población inmigrante de algunas prestaciones, y sobre todo se refleja la falta de socialización en el país de origen relativa a estas prestaciones, como por ejemplo el tema de los recursos de menores.

Salvo estas diferencias, la demanda entre población autóctona –en situación de vulnerabilidad y pobreza– y la población inmigrante en su fase de asentamiento, es similar, por lo que se podrían englobar dentro de un perfil próximo en cuanto a usuaría de los servicios sociales. También se produce esta similitud en la demanda debido a la atención que se ofrece desde una perspectiva normalizada, de ahí que los recursos más demandados sean, además de la continua información y tramitación de temas legales, las prestaciones económicas, los programas de intervención familiar y en tercer lugar, servicios específicos para mujeres. Y en particular se destaca las demandas relativas al crecimiento de la familia en territorio aragonés a consecuencia de la reagrupación, muestra una vez más de que se inicia una segunda fase del asentamiento permanente y de una demanda y actitud diferente ante los servicios sociales.

²² No se hace diferencia entre el área de acogida y el área de las prestaciones de una segunda etapa de asentamiento.

“Ahora mismo se está en otra disposición: hay menos movimiento de llegada y es mas significativo el movimiento de asentamiento, entonces eso significa que por cada persona que ha venido aquí en situación de inmigrada, hay una familia,(...) directamente afincada aquí, se puede observar mucho más en criterios como las becas de comedor y libros, que hablan ya de una población infantil que, o ha nacido aquí, o que ha venido directamente por reagrupación familiar” Eap-06.

Respecto a la demanda de servicios por parte de los inmigrantes cabe destacar que se ha producido un incremento de petición de alojamientos temporales fuera del período denominado de acogida; los trabajadores de los citados centros manifiestan que este servicio es demandado en una segunda etapa de asentamiento, en muchas ocasiones por mujeres normalmente cabeza de familia de hogares monomarentales, mostrando las dificultades añadidas para los inmigrantes en función del género.

“Nosotros tenemos 11 apartamentos y, pisos, un montón, también. 7 pisos, una mini-residencia y, vamos, está prácticamente lleno. Y hay familias, familias inmigrantes, bastantes. Me ha entrado una señora con dos niños que es nigeriana, y tenemos familias rumanas de bastantes miembros: abuela, la madre, tres niños, una hermana... tenemos familias enteras” Eap-02.

Situación que se destaca dado que, los responsables de este tipo de alojamientos temporales afirman que éstos son cada vez menos demandados por los inmigrantes recién llegados, debido a que la población recién llegada ya cuentan con redes consolidadas e integradas en Aragón que les permite obtener algún tipo de alojamiento²³.

“Y lo mismo se nota mucho en los últimos años que ya hay más gente asentada en la ciudad, porque hace unos años no sé si había más inmigrantes pero teníamos muchos más usuarios inmigrantes. ¿Por qué? Porque llegaban y no tenían dónde ir. Ahora llegan y tie-

²³ Sobre este aspecto concreto ver, entre otros, Aparicio Gómez, R. y Tornos, A. (2005): Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Ministerio e Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid) y Ribas Mateo, N. (2003) “Redes y espacios. Formación de redes sociales en la movilidad” en G. Aubarell (dir.) Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio. Icaria & Antrazyt, Barcelona. Pp. 205-226.

nen redes. De su pueblo, de su país, de su familia a veces, yo qué sé. Con lo cual es más fácil ubicarse temporalmente, y aquí cae el que no tiene a nadie, que cada vez son menos aunque son muchos todavía, o el que no se arraiga o...”Eap-02.

También destacan los responsables de los servicios sociales públicos, que los servicios para la atención de la mujer son los terceros más demandados, después de la información y de los programas específicos de familia, y que atienden principalmente a situaciones de violencia doméstica.

“Por ejemplo de Rumania sí he tenido gente que les estaban haciendo seguimiento desde centros municipales, y rusos... rusa tuvo una sola señora y era por violencia doméstica. Estuvo dos años en la casa de la mujer, pero era porque le caneaba el marido y decidió irse del domicilio” Eas-01

Aunque detrás de estas demandas se encuentran otras necesidades relativas a la posición que ocupa la mujer en el ámbito familiar. Por ejemplo entre mujeres procedentes del África Subsahariana se destacan situaciones de poligamia en las cuales la mujer acepta esa circunstancia e incluso no la oculta en la sociedad de acogida.

Respecto a la demanda y acceso a los servicios sociales públicos específicos para inmigrantes –como por ejemplo el SAOJI– (Servicio de Asistencia y Orientación Jurídica para Inmigrantes) se constata un conocimiento extendido de la existencia de éstos entre la población inmigrante, pero parece que no se llega a conocer los programas y actividades concretos que ofrecen, ni los requisitos para acceder, ni tampoco la diferencia entre éstos y los servicios sociales de base, lo cual merma el grado real de accesibilidad y la posibilidad de acceder a otro tipo de prestaciones de los servicios sociales desde una perspectiva de normalización, como cualquier ciudadano con necesidades concretas.

“El SAOJI, me sorprende que el SAOJI todavía la gente no tiene muy claro qué es, cuando además es un servicio que financia la DGA desde hace muchos años y en Zaragoza, en particular, funciona muy bien”Eas-01.

Por último destacar que desde los servicios sociales se reclama una actualización de los requisitos que se exige a la población inmigrante porque consideran que los criterios

demandados no se ajustan a las necesidades reales tanto en tramitación de documentos –por ejemplo de cara a la reunificación familiar– como en relación a la demanda de prestaciones económicas

“Yo pienso que tiene que existir, que ya hace mucho tiempo que lo estamos pidiendo al menos en los pequeños foros en los que yo me he podido mover, es una renovación de lo que son el criterio de prestaciones, una modificación de ese decreto que se adapte más a lo que son las necesidades, ya no solo en cuanto a las cantidades sino en cuanto a las formas, a los requisitos(...) con estas familias son situaciones a muy largo plazo que no se resuelven en un año”Eap-08.

3. Conclusiones

Es evidente que la población inmigrante continúa accediendo al conjunto de recursos del sistema de protección social de manera deficiente. Si embargo, a pesar de que este acceso se produce principalmente a través de los servicios sociales, públicos y privados, se constata en Aragón una evolución positiva en el acceso de los inmigrantes al empleo, lo cual significa un punto de partida imprescindible para el acceso a la cobertura social determinada por la cotización a la Seguridad Social. Por otra parte, sobre el acceso a los recursos de protección social en la etapa de asentamiento, existe la percepción de que éste se produce de manera normalizada, tanto a través del sistema público de servicios sociales como a través del entramado de servicios privados, la principal diferencia estriba en que existe un porcentaje mayor de usuarios inmigrantes en los servicios sociales privados frente a los usuarios autóctonos; mientras que en los servicios sociales públicos se detecta una presencia similar respecto a la población autóctona cuyo perfil se clasifica como población en riesgo de exclusión social. En cualquiera de las vías de acceso a los recursos de protección social se observa que el principal factor que delimita y condiciona dicho acceso es la situación administrativo-legal del inmigrante, conduciendo a coberturas diferentes en función del perfil de la situación administrativa de empadronado, con permiso de residencia o con permiso de residencia y de trabajo.

4. Bibliografía

- APARICIO, R. y TORNOS, A. (2004). *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CARRASCO CARPIO, C. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005). "La protección social de los inmigrantes no comunitarios" en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2.
- DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2004). Memoria 2003 de los Servicios Sociales Comunitarios de Aragón. Zaragoza, IASS.
- DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2005). Memoria 2004 de los Servicios Sociales Comunitarios de Aragón. Zaragoza, IASS.
- DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2006). Memoria 2005 de los Servicios Sociales Comunitarios de Aragón. Zaragoza, IASS.
- DEL OLMO VICÉN, N. (2008). "Reflexiones sobre Inmigración y Servicios Sociales" *Aposta Digital. Revista de Ciencias Sociales*, nº 37, abril-junio.
- IAEST (Instituto Aragonés de Estadística) (2007). Población extranjera en Aragón. Año 2006. Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- LAPARRA, M. (2003). "Acogida y apoyo social" en En Laparra, M. (ed.): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona, Bellaterra. Pp. 227-232.
- MAYA JARIEGO, I. (2003). "Accesibilidad y pertinencia de los servicios sociales para inmigrantes" en F. Checa, A. Arjona Y J.C. Checa (eds.). *La integración social de los inmigrados. Modelos y experiencias*. Barcelona, Icaria. Pp. 323-345.
- PÉREZ YRUELA et al. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. CSIC.
- PÉREZ YRUELA et al. (2004). *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. CSIC.
- PÉREZ YRUELA, M. Y RINKEN, S. (2005). *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. CSIC.

- RIBAS MATEO, N. (2003). "Redes y espacios. Formación de redes sociales en la movilidad" en G. Aubarell (dir.) *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Icaria & Antrazyt, Barcelona. Pp. 205-226.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003). "Protección social de los inmigrantes extranjeros" en A. Izquierdo Escribano (director): *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid, CES. Pp. 249-300.

Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler del Ayuntamiento de Zaragoza y la inserción social por el empleo: el mito de Sísifo

DAVID PAC SALAS Y ÁNGEL SANZ CINTORA

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: Una de las apuestas de las políticas activas de empleo de la Unión Europea es la de promover la inserción social mediante el empleo de las personas con más dificultades de incorporarse autónomamente al actual mercado de trabajo tan exigente y competitivo. El caso de los vecinos de las viviendas sociales de Margen Izquierda del Ayuntamiento de Zaragoza pone de manifiesto las dificultades de la inserción de estos colectivos que, sin embargo, necesitarán de la continuidad en el tiempo de los programas como EMPLÉATE, reforzados con cambios profundos en el mercado de trabajo español.

Palabras clave: mercado de trabajo, precariedad, activación, inserción social por el empleo, viviendas sociales.

The occupants of social housing rented from Zaragoza city council and social integration via employment: the myth of sisyphus

Summary: One of the commitments espoused by the European Union's active employment policies is the promotion of social integration through the employment of people that find it more difficult to join the workforce automatically in such demanding and competitive times. The case of people occupying social housing on the Left Bank (of the River Ebro) rented from Zaragoza City Council highlights the difficulties faced by such groups in terms of social integration. Come what may, these people will require the continuity in time of programmes such as EMPLÉATE (a job placement scheme), backed up by far-reaching changes in the Spanish job market.

Keywords: Job market, precariousness, activation, social integration via employment, social housing.

Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler del Ayuntamiento de Zaragoza y la inserción social por el empleo: el mito de Sísifo¹



David Pac Salas
Ángel Sanz Cintora

1. Introducción

El Tratado de Lisboa (2007), resultado del fallido intento de dotar a la Unión Europea de una apariencia de Constitución, no renuncia al objetivo del “pleno empleo” (art. 3 del Tratado de la Unión Europea) que aquella pretendía “constitucionalizar” (MAEyC: 2004, art 1,3)². Se trata de un objetivo que viene de

¹ Este trabajo ha sido posible gracias a la investigación llevada a cabo en el Programa EMPLÉATE de la Iniciativa Comunitaria EQUAL y la decisión de la SMRUZ de promover el estudio sociológico de los inquilinos de las viviendas sociales de Margen Izquierda. Junto con Montserrat Navarrete presentamos una primera versión de este trabajo, como ponencia, en el V Congreso Latinoamericano de Sociología del trabajo, celebrado en Montevideo (Uruguay) en abril de 2007, con el título “Precariedad y pobreza en el mercado de trabajo. Los inquilinos de las viviendas sociales municipales de Zaragoza”.

² Como señalan José Martín y Mariola Urrea (2008, 32 y ss.), el nuevo Tratado de Lisboa, salvo algunas excepciones, “mantiene las principales aportaciones materiales que recogía el Tratado Constitucional, tanto en el plano estructural como en los planos institucional y competencial”. Especialmente en lo que se refiere a los contenidos de las políticas sustantivas (en concreto a las políticas de empleo y a la política social y económica), reconocen estos autores que “es realmente difícil localizar disposiciones concretas de esa parte III del Tratado Constitucional que no hayan encontrado acomodo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

lejos. Desde los años 80 se vive en Europa una enorme preocupación por el empleo: no sólo por las altas tasas de desempleo que sufre la economía europea desde los años 80 (anormalmente altas para la situación de pleno empleo de los años 60 y 70) sino también (quizás especialmente) por las bajas tasas de actividad, sobre todo en alguno de los países miembro.

Estas inquietudes se plasman en compromisos a partir de la Cumbre extraordinaria de Lisboa de marzo de 2000 “la Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. De tal manera que, en la siguiente cumbre de Estocolmo de marzo de 2001, en el punto 3, de las conclusiones, “Más y mejores empleos”, se dice:

“La Unión y los Estados miembros se han comprometido totalmente a lograr el pleno empleo, ... Los objetivos de tasa media de empleo en la Unión Europea que deben alcanzarse para 2010 (tan cerca como sea posible del 70%) implican que durante todo este período hay que ir avanzando constantemente. Tasas de empleo más altas requieren políticas activas de empleo, como las previstas en la Estrategia Europea para el Empleo, cuya aplicación debe reforzarse”. (Comisión Europea: 2001).

No vamos a entrar ahora a analizar esas políticas activas de empleo que propugna la Unión Europea³. Lo recordamos como fondo de referencia y nos centramos en presentar algunas reflexiones sobre los resultados de un programa piloto, de tantos que financia la U.E, que se ha desarrollado en la ciudad de Zaragoza, impulsado y financiado por la Iniciativa Comunitaria EQUAL de la Unión Europea, dentro de sus políticas de promoción de empleo entre los sectores de población con mayores dificultades de inserción laboral.

EQUAL se proponía, según su Reglamento, “promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdades en relación con el mercado de trabajo a través de

³ Ver los planteamientos de A. Sanz sobre el verdadero compromiso social que expresaba el frustrado Tratado para una Constitución Europea en Sanz Cintora (2005, 109-136).

la cooperación internacional” (Comisión Europea: 2000, art. 3), es decir, mediante programas en los que participan distintos países de la Unión, intercambiando sus respectivas experiencias.

En el marco de esta Iniciativa Comunitaria EQUAL, se creó en 2005 la Agrupación de Desarrollo SARAQUSTA, de acuerdo con las exigencias del Reglamento EQUAL⁴. En ella están implicados, directa o indirectamente, 76 profesionales de las entidades que la forman, una buena muestra de la importancia de este tipo de programas piloto europeos y del tipo de compromisos de cooperación que exigen de las administraciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil.

Esta Agrupación de Desarrollo puso en marcha el programa EMPLÉATE, dentro del área temática EQUAL que se propone “facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado que debe estar abierto a todas las personas” (Comisión Europea: 2000, art. 16).

Según el acuerdo interinstitucional que lo pone en marcha, “el proyecto busca la complementariedad con las políticas de Servicios Sociales y de Recursos Humanos de la Comunidad en el desarrollo de la ciudad. Sus objetivos son experimentar un modelo de intervención integral que permita mejorar la posición de las ciudadanas/as con mayores dificultades de inserción social y laboral, reducir el tiempo de inserción-incorporación al empleo de las personas con más dificultades, construyendo con ellos itinerarios de inserción, siempre acompañados de personal técnico que realiza la tutorización y la mediación con la empresa y cuantas medidas de acompañamiento y conciliación sean necesarias” (Agrupación de Desarrollo SARAQUSTA: 2006, 4).

El programa se ha desarrollado en la ciudad de Zaragoza, con especial incidencia en uno de sus distritos urbanos, Margen Izquierda, por su ubicación en esa margen del río Ebro que atra-

⁴ Está formada por cinco entidades públicas del Gobierno de Aragón y tres del Ayuntamiento de Zaragoza; cuatro agentes sociales y económicos, es decir, los dos sindicatos y las dos entidades empresariales más importantes de la Región; y 17 entidades sociales más. Un total de 29 entidades trabajando en red, una de las cuales, la Red Aragonesa de Entidades Sociales para la inclusión, engloba a 12 de ellas, y otra, el Comité Español de Representantes de Minusválidos de Aragón, agrupa a otras tres. (Agrupación de Desarrollo SARAQUSTA, 2006).

viesa la ciudad. Se trata de un Distrito urbano, formado en parte por el antiguo arrabal de la ciudad y, en parte, por una gran área de expansión urbanística desde los años ochenta. Precisamente en esa área se sitúan unos bloques de viviendas sociales de alquiler del Ayuntamiento. Estos inquilinos han sido destinatarios importantes de ese programa de inserción social mediante el empleo, así como objeto de una investigación sociológica encargada por la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza (SMRUZ) en el marco del proyecto EMPLÉATE

La Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza (SMRUZ) es una empresa pública municipal, responsable de ejecutar las políticas de vivienda del Ayuntamiento de la ciudad. Gestiona unas 1.600 viviendas sociales de alquiler, algo más de un tercio en Margen Izquierda. Dentro de su compromiso por la promoción social de sus inquilinos, entró a formar parte de la Agrupación de Desarrollo SARAQUSTA y encargó a Ángel Sanz ese estudio sociológico.

Para diseñar el proyecto de estudio, se mantuvieron distintas entrevistas de trabajo con los profesionales del Departamento de Alquileres de la SMRUZ, las organizaciones sociales del barrio, las entidades e instituciones que trabajan en los ámbitos de la exclusión y la pobreza y con los profesionales responsables de los distintos programas. Con sus aportaciones y el encargo institucional, se elaboró un amplio cuestionario que se aplicó en 408 viviendas sociales y se entrevistó personalmente a 300 individuos activos, el 73% de los activos que vivían en esas viviendas. El trabajo de campo se realizó durante el mes de marzo de 2006. Se trataba de evaluar, entre otras cosas, el grado de empleabilidad de los inquilinos de estas viviendas protegidas y sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.⁵

⁵ De los 555 hogares que la SMRUZ tiene en Margen Izquierda únicamente se logró entrevistar a 408, recogiendo información de 1.133 vecinos de los 1.550 que viven en esas viviendas de alquiler. En esos mismos hogares, se entrevistó además a 300 activos de los 409 registrados en la encuesta. Tratando de recoger la mayor parte de las situaciones, pero especialmente las más problemáticas en relación con el mercado de trabajo, se optó por encuestar como máximo dos activos por hogar, eligiendo a los ocupados de más edad y a los desocupados más jóvenes, en caso necesario. Así se recogió información del 80% de los desempleados y del 70% de los ocupados. En los cuadros de resultados que se presentan en este artículo, se prescinde sistemáticamente de las "no respues-

2. La inserción social por el empleo, condición necesaria pero insuficiente

Parece evidente que el empleo es una condición no ya para la integración social; sobre todo es indispensable para sobrevivir si no se tienen otros medios. Pero cada vez hay más planteamientos teóricos, desde la sociología y desde la economía política, que son especialmente críticos con el tema⁶. Son planteamientos especialmente negativos, o quizás realistas, en relación con las políticas de inserción social mediante el empleo si no se entra en el fondo del problema, es decir, el funcionamiento actual del mercado de trabajo. La experiencia norteamericana es bien ilustrativa de la existencia del pleno empleo con altas tasas de pobreza y marginación (Navarro: 2006). En tal sentido, cualquier iniciativa local que se emprenda para lograr una mejor inserción en el empleo de colectivos con dificultades va a chocar siempre con las leyes del mercado y con las grandes políticas económicas y de empleo que se llevan a cabo desde el Estado y desde la Unión Europea. En el mejor de los casos, como señala Robert Castel (1997), las políticas sociales locales no hacen sino reproducir el mito de Sísifo: intervienen con políticas positivas de inserción laboral, pero difícilmente consiguen que los ciudadanos beneficiarios logren la integración social, gracias a un “trabajo estable” y a la inmersión en una “densidad relacional fuerte”.

Según este planteamiento, el trabajo estable y la densidad relacional definen la integración social que lleva parejo el disfrute pleno del conjunto de derechos ciudadanos (participación social y política) y derechos sociales (educación y salud, pero también acceso a las políticas redistributivas de vivienda y urbanismo, garantía de rentas, servicios de ayuda a las familias y servicios sociales personales) (Raya: 2002)

Hasta hace poco más de un año, mediados de 2007, el fuerte crecimiento de la economía mundial, gracias a los gigantes asiáticos y a las economías emergentes latinoamericanas, y el nota-

tas” por lo que no siempre N tiene el mismo valor en cada caso. Puede verse el estudio publicado en Sanz, A. (2008).

⁶ Ver, por ejemplo, Subirats, J (2004), Colectivo IOE (2003), Tezanos, J.F. (coord.) (2003 y 2004) o Fundación Luis Vives (2008).

ble crecimiento de la economía española, parecían alejarnos del pesimismo de Jeremy Rifkin (1994) cuando pronosticaba el final del trabajo por el nacimiento y creciente desarrollo de las nuevas tecnologías. Pero todavía hay demasiados “nuevos pobres” en nuestra sociedad “posmoderna” o mejor, sociedad de consumo, donde la economía actual no necesita una fuerza laboral masiva, pues “aprendió lo suficiente como para aumentar no sólo su rentabilidad sino también el volumen de su producción, reduciendo al mismo tiempo la mano de obra y los costos” (Bauman: 2000, 139). Los “nuevos pobres” han pasado a formar parte del excedente poblacional, los sobrantes a criminalizar son ya “vidas desperdiciadas” (Bauman: 2005).

En el mejor de los casos, con las políticas activas de empleo y las específicas de inserción social propugnadas por la UE, sólo tendrán oportunidad de incorporarse a la situación de trabajadores pobres, perdedores irremediables en una economía despilfarradora y absolutamente desregulada al servicio del beneficio a corto plazo; al menos cuando las políticas de “activación” que se ponen en marcha se corresponden al modelo de “gobierno moral-terapéutico” de las conductas de los sujetos, tal como nosotros consideramos que ocurre con las que pone en marcha el programa EMPLÉATE de la Iniciativa Comunitaria EQUAL que vamos a analizar.

Según este modelo, se asume un concepto de individuo que se caracteriza por la *pasividad* y auspicia que los sujetos cumplan con el deber moral que tienen de *hacerse cargo de sí mismos*. Así se definirá la conducta del desempleado o inactivo bien como “resultado de un cálculo racional por parte de éste que, *lógica y racionalmente*, no desea (o no le compensa) trabajar”; bien como “resultado de un déficit de personalidad” (de capacidades y/o habilidades) (Moreno y Serrano: 2007, 38 y ss.)

García Serrano (2007, 135-151) hace un breve análisis de las políticas activas de empleo en España en comparación con otros países de la UE y las sitúa en la misma línea crítica. Señala las diferencias más evidentes y negativas, particularmente el bajo gasto destinado a las políticas de mercado de trabajo en general y a las políticas activas en particular y su desequilibrio hacia las subvenciones para la creación de empleo más que para formación y hacia la formación de los empleados más que la de los desempleados. Reconoce un cierto cambio de

orientación, hacia “estrategias de activación de los parados, que consisten en intensificar las acciones de orientación, apoyo en la búsqueda de trabajo y seguimiento de los individuos sin empleo, estableciendo incluso itinerarios de inserción individualizados, y profundizando el esquema de incentivos dirigidos a empujar a la vuelta al trabajo de los parados”. Pero, por una parte, sitúa estas políticas en la tendencia de los países europeos de compensar los efectos desincentivadores del sistema de prestaciones económicas a los desempleados (lo que no es nuestro caso con estos desempleados de larga duración que han salido ya de la cobertura de estas prestaciones); y, por otra, señala la necesidad de “llevar a cabo estudios sistemáticos de evaluación de los programas particulares de las políticas de mercado de trabajo ... con objeto de conocer cuáles son los efectos que producen en las perspectivas laborales de los individuos y en los indicadores laborales agregados” (García Serrano: 2007, 150) Si la evaluación que nosotros hacemos en este artículo es correcta, los efectos se muestran bastante pobres e, incluso, negativos.

Otro tanto puede ocurrir con la “penúltima” recomendación de la Unión Europea en relación con el empleo, la flexiguridad. Concretamente, la Directriz 21 de las Directrices integradas para el Crecimiento y el Empleo para el período 2005-2008 insta a los Estados miembros a “...promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo...” Asimismo, el informe anual aprobado por la Comisión en enero de 2006 en el marco del relanzamiento de la estrategia de Lisboa insta a los Estados miembros a “alcanzar una posición común respecto a la flexibilidad y la seguridad en el empleo (flexiguridad)” ... Por otra parte, en el primer semestre de 2006 el Consejo colocó la flexiguridad en el centro de la agenda política de la UE⁷.

Al final, se trata de una nueva forma de referirse a las políticas activas de empleo, “una estrategia que de forma sincronizada y deliberada busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones labo-

⁷ Consejo Informal de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, celebrado en Villach (19-21 de enero de 2006) bajo la presidencia austriaca. Ver toda la referencia en MTAS: 2007b, 86.

rales y, por otro lado, mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral” (Ramos-Díaz, 2005). No se trataría de defender *el puesto de trabajo* como de defender *la carrera laboral de los trabajadores*. La seguridad laboral no se asociaría a un puesto de trabajo permanente sino a estar permanentemente empleado. Por eso se definen como prioridades unas políticas sociales que ayuden a los trabajadores a transitar por el mercado de trabajo con formación actualizada, especialmente entre la mano de obra menos cualificada para reducir la segmentación del mercado de trabajo, como espera la Comisión Europea. Pero justo ahí radica el problema y el punto más débil de esta propuesta como señala Ramos (2005) “sería verdaderamente difícil recualificar a toda la fuerza laboral. Y una vez cualificados sería altamente improbable que todos pudieran conseguir empleos de alta cualificación”. Aún menos en un país donde el modelo de las políticas de activación se corresponde con el “gobierno moral-terapéutico” al que hacen referencia Moreno y Serrano (2007, 38 y ss.).

El ciclo depresivo de las economías norteamericana y europea que se vislumbra y del que nadie se atreve a diagnosticar ni su profundidad ni su duración no harán sino empeorar las condiciones en que se van a producir las políticas de “activación” y/o de “flexiguridad” que propugnan estos procesos de inserción social mediante el empleo.

Así que, entre tanto, se deberían ensayar y ampliar programas de inserción laboral en modelos de trabajo protegido y formación con voluntad política de acompañamiento duradero de muchos de los ciudadanos que hoy están cuasi excluidos del mercado de trabajo capitalista (Estivill: 2006)⁸. De otra manera, las actuales condiciones del mercado de trabajo van a hacer extraordinariamente difícil la inserción laboral de unos colectivos con escasa capacidad de oferta en ese mercado de trabajo por su bajo nivel formativo, déficit de habilidades y débil vinculación con el empleo del que o tienen una relación muy intermitente o llevan separados mucho tiempo.

⁸ Estivill (2006, 162-166) hace un breve presentación de los dispositivos de inserción existentes en Francia.

Programas que deberían ir siempre acompañados de fórmulas ciudadanas de rentas básicas o ingresos garantizados que conjugaran el principio de universalidad, modulado por el criterio de necesidad, el de corresponsabilidad social y colectiva y de solidaridad en el sentido más tradicional del término⁹.

El estudio que hemos realizado y las primeras evaluaciones del Programa EMPLÉATE parecen poner de manifiesto estas hipótesis: que el actual mercado de trabajo español es incapaz de desarrollar verdaderos procesos de inserción social mediante el empleo para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Esto no quiere decir que valga más no hacer nada hasta que se transforme radicalmente el actual mercado de trabajo, causante de estas situaciones de marginación y pobreza. No nos cabe ninguna duda de que es mejor cierta intervención, lo más rigurosa posible, que el olvido. Siempre que se pongan de manifiesto las limitaciones de dicha intervención, se denuncien las causas profundas de la situación analizada, se actúe con respeto a los desempleados y se les acompañe al disfrute pleno de sus derechos ciudadanos.

En este artículo vamos a presentar, en primer lugar, algunos datos sobre las características de los activos de las viviendas sociales de alquiler que consideramos relevantes para la hipótesis enunciada, profundizaremos luego en la situación particular de los desempleados de esas viviendas y en su disponibilidad para incorporarse al mercado de trabajo y, finalmente, presentaremos algunos resultados del Programa EMPLÉATE, no muy alejados del mito de Sísifo.

3. La población activa de las viviendas sociales y su relación con el mercado de trabajo

La población de estas viviendas tiene unos déficits en formación que suponen una grave limitación para el empleo. Es ilustrativo ver las diferencias con la población de su entorno, el

⁹ Ver la propuesta de Antón (2005, 191-215) con los elementos que deberían configurarla "enmarcados en la cultura universalista de los derechos humanos y sociales, en el desarrollo de los valores de reciprocidad y participación ciudadana y el acceso a la ciudadanía plena".

distrito urbano donde están ubicadas estas viviendas sociales, y con la ciudad en su conjunto¹⁰. Tres cuartas partes tienen únicamente estudios primarios o menos. Pero casi un tercio son, lo que podríamos llamar, analfabetos funcionales, mucho más que en el distrito y en la ciudad.

Tabla nº 1. Nivel de estudios alcanzado por los mayores de 16 años. %

	<i>Viviendas</i>	<i>Distrito</i>	<i>Zaragoza</i>
Primarios incompletos y menos	35,3	19,1	17,0
Primarios	40,7	20,1	22,3
ESO y FP I	14,1	31,8	28,7
Bachillerato y FP II	4,7	16,6	16,1
Universitarios	3,0	11,4	15,8
Otros	0,1	—	—
Ns/nc	1,9	—	—
N=	790	115.923	614.905

Fuente: Sanz, A. (2008) y Censo de población y viviendas 2001 del INE para el Distrito y Zaragoza.

El problema del analfabetismo funcional afecta prácticamente a todos los grupos de edad. Sólo los más jóvenes escapan de él, y aun así casi un 7% de los jóvenes de 16 a 19 años y un 23% de los que tienen entre 20 y 24 están en esta situación. A partir de los 25 años casi una tercera parte de la población de todos los grupos son analfabetos, y más de tres cuartas partes sólo tienen primarios completos o menos.

El nivel educativo de partida del conjunto de estos inquilinos supone un entorno altamente limitativo en una economía “basada en el conocimiento” tan competitiva y dinámica como quiere promover la Unión Europea.

Su vinculación con el mercado de trabajo es muy escasa y precaria. Comparando las tasas de actividad y empleo con la ciudad y el distrito, se aprecian notables diferencias, aun con-

¹⁰ Utilizamos los datos del Censo de población y viviendas 2001 del Instituto Nacional de Estadística y la elaboración que del mismo hace el Instituto Aragonés de Estadística, los últimos disponibles para este nivel de desagregación por distrito urbano. Los datos del Distrito se refieren a Margen Izquierda, donde se encuentran estas viviendas.

tando con el lapso temporal señalado entre el 2001 y el 2006, años en que la actividad y el empleo han aumentado en la ciudad y en todo el país. La tasa de actividad es considerablemente más baja en estas viviendas: nueve puntos menos que en el distrito y seis menos que en la ciudad. Aun así, lo que marca la diferencia es la altísima tasa de desempleo, casi tres veces mayor en estas viviendas que en el conjunto de la ciudad y en el propio distrito sin apenas diferencias entre ellos.

Tabla 2. Población activa, ocupada y desempleada, en viviendas, distrito y ciudad.

	<i>Viviendas</i>	<i>Distrito</i>	<i>Zaragoza</i>
Población 16-64 años	638	82.870	417.540
Población activa	409	60.577	294.095
Ocupados	269	53.611	259.287
Parados	140	6.966	34.808
<i>Tasa de actividad</i>	<i>64,1</i>	<i>73,1</i>	<i>70,4</i>
<i>Tasa de desempleo</i>	<i>34,2</i>	<i>11,5</i>	<i>11,6</i>

Fuente: Sanz, A. (2008) y Censo de población y viviendas 2001 del INE para el Distrito y Zaragoza.

No obstante, aunque entre los inquilinos de estas viviendas sociales hay bastante población pobre, en conjunto no se puede decir que formen parte de los más excluidos de la ciudad. No sólo porque tienen una vivienda digna y protegida, con apoyos psicosociales que ofrecen las trabajadoras sociales de la SMRUZ, sino porque deben tener una mínima renta con la que hacer frente al pago del alquiler por bajo que sea¹¹. Tal como aparece en el estudio de Sanz, A. (2008), en comparación con

¹¹ Desde 1990, año inaugural de estas viviendas sociales de alquiler, las normas de acceso han sufrido modificaciones, pero los que quieren acceder a ellas siempre deben cumplir unos máximos económicos (no tener ingresos económicos superiores a 1,5 ó 2,5 el salario mínimo interprofesional o equivalente), con ciertas preferencias en caso de circunstancias personales o familiares adversas (edad, tamaño de la familia monoparental o numerosa, falta de vivienda en condiciones, etc.); pero han de tener algunos ingresos para hacerse cargo del alquiler que no suele superar el 20/25% de los ingresos familiares. El alquiler medio está en 162 euros mensuales que, con la subvención, se puede rebajar hasta 117 (CESA: 2005, 598) En 2006, el salario mínimo interprofesional era de 541 euros y la pensión mínima personal, de 470.

los hogares de bajos ingresos y pobres de la ciudad de Zaragoza (Cáritas: 2006), los hogares de las viviendas se situarían en una posición intermedia entre los hogares del nivel de “bienestar” de la ciudad (por encima del 60% de la mediana de la renta media) y los hogares de bajos ingresos y pobreza.

La escasa población activa de estas viviendas desarrolla su actividad en el segmento secundario del mercado de trabajo¹², con más presencia en la construcción y menor en la industria tradicional que el distrito y la ciudad, y algo menor en el sector servicios, pero con presencia mayoritaria en las ramas de acti-

Tabla 3. Distribución de la población activa por sector económico y ramas de actividad, Viviendas, Margen Izquierda y Zaragoza. %

	Viviendas	Margen izquierda	Zaragoza
Limpieza profesional	20,4		
Servicio doméstico	7,1		
Cuidado personas	2,9		
Hostelería	8,6	4,7	4,8
Venta ambulante	6,8		
Comercio	5,0	16,2	15,5
Administración, educ	3,6	21,0	23,5
Otros servicios colec	5,7	4,5	5,4
Todos los servicios	60,1	64,7	68,1
Construcción	12,9	7,8	7,8
Alimentación, textil...	9,3		
Metal	6,4	16,8	13,7
Maquinaria	5,7		
Industria	21,4	26,7	23,1
Otros varios ¹³	5,8	0,8	1,1
N =	281		

Fuente: Sanz, A. (2008) y Censo de población y viviendas 2001 del INE para el Distrito y Zaragoza.

¹² El “segmento secundario del mercado de trabajo” se define por la inestabilidad de sus empleos y porque “los puestos-empleos son de bajo nivel de cualificación y que, además, no posibilitan su adquisición, con malas condiciones laborales (menor salario, poca valoración social...), localizados en pequeñas empresas donde se carece de capacidad de negociación” (Navarrete: 2008, 129).

¹³ Incluye agricultura, chatarra, reparaciones, transporte y comunicaciones en los datos de la encuesta y sólo agricultura y pesca en Margen Izquierda y Zaragoza ciudad.

vidad de este sector especialmente secundarias. Si una buena parte de los activos del sector servicios, tanto del distrito como de la ciudad, se encuentran, sobre todo, en administración pública, salud y educación o en comercio, los de estas viviendas se encuentran en limpieza profesional, servicio doméstico, hostelería o venta ambulante, ramas que no han sido consideradas en la síntesis del Censo 2001 realizada por el Instituto Aragonés de Estadística (IAEST), por ser muy minoritarias en el conjunto de las ramas de actividad económica.

Es más significativo ver el tipo de ocupación que tienen los vecinos en esas ramas de actividad: el 43% tienen ocupaciones no cualificadas, cuatro veces más que en la ciudad o en el distrito.

Tabla 4. Tipo de ocupación. %

	Viviendas	Margen izquierda	Zaragoza
Directores, profesionales y administrativos	3,6	41,6	47,8
Empleados comercio, hostelería.	27,6	15,2	14,3
Agricultores	0,4	0,5	0,7
Trabajadores de la industria, construcc..	17,9	17,5	15,3
Operadores instalaciones y	7,9	15,5	12,4
Trabajadores no cualificados	42,7	9,7	9,4
N =	280	100,0	99,9

Fuente: Sanz, A. (2008) y Censo de población y viviendas 2001 del INE para el Distrito y Zaragoza.

Cuando se les pregunta por el nivel de cualificación que ellos mismos atribuyen a la actividad que desarrollan, la respuesta que dan no puede ser más elocuente: el 70% lo consideran de peonaje y un 24.2% no le dan más nivel que de grado medio o FP-1. El peonaje es más alto en los niveles educativos más bajos, pero alcanza un 62% entre los bachilleres y universitarios. El porcentaje de mujeres que consideran su trabajo no cualificado alcanza el 81%.

La experiencia laboral de esta población, que realiza actividades tan escasamente cualificadas, está estrechamente ligada a la temporalidad: la permanencia en la empresa o en el mismo trabajo, durante más de tres años, sólo se produce en el 42% de los activos, es decir, el 52% de los que ahora están trabajando,

Tabla 5. Nivel de cualificación atribuible a la actividad, por nivel educativo. %

	<i>Incompletos</i>	<i>Primarios</i>	<i>ESO-FP</i>	<i>Bach y más</i>	<i>Total</i>
No cualificado, peonaje	80,0	74,3	47,6	62,1	70,4
FP1 – Grado medio	20,0	22,8	47,6	6,9	24,2
FP2 – Grado superior	0,0	2,9	4,8	17,2	4,0
Universitario	0,0	0,0	0,0	13,8	1,4
N =	70	136	42	29	277

Fuente: Sanz, A. (2008).

pero sólo el 19% de los que están desempleados en el momento de realizar la encuesta estuvieron ese tiempo de permanencia en su último trabajo. Naturalmente, la temporalidad vivida por ellos en sus últimos empleos es muy elevada: el 58% permanecieron en su último empleo menos de un año.

En los dos últimos años, el 21.8% no ha trabajado nunca o lo han hecho menos de seis meses. Si hiciéramos un perfil de los colectivos más afectados por la falta de trabajo o la escasa permanencia en el empleo en los dos últimos años, tendríamos: una mujer, casi de cualquier edad, pero especialmente muy

Tabla 6. Tiempo trabajado en el último trabajo, por situación de actividad. %

	<i>Ocupado</i>	<i>Desempleado</i>	<i>Total</i>
Menos de un mes	7,9	9,5	8,4
Entre 1 y 3 meses	7,3	23,8	12,4
Entre 3 meses y 1 año	12,6	25,0	16,4
Entre 1 y 3 años	20,4	22,6	21,1
Más de 3 años	51,8	19,0	41,8
N=	191	84	275

Fuente: Sanz, A. (2008).

joven o muy mayor para trabajar y casi de cualquier nivel de estudios, aunque habrá alguna más con muy bajo nivel de estudios, pero también con bachillerato o titulación universitaria

La mayor parte de los ocupados en el momento de hacer la encuesta (84%) son trabajadores por cuenta ajena. Más de la mitad tienen contrato temporal o trabajan en la economía sumergida, sin contrato ni seguridad social. Se evidencia, así, las altas tasas de temporalidad de esta población, mucho más altas que

Tabla 7. Activos que no han trabajado o lo han hecho menos de seis meses en los dos últimos años. %

Todos	21,8
Desempleados	56,9
Mujeres	24,5
Grupos de edad	
16-19	41,7
30-34	35,3
55-59	31,6
60-64	40,0
Nivel de estudios	
Incompletos y menos	23,0
Bachillerato y +	23,8

Fuente: Sanz, A. (2008).

las que ya padecen los trabajadores españoles, los peor situados de toda Europa¹⁴.

Cuando los que trabajan por cuenta ajena en este colectivo lo hacen en estas condiciones de precariedad laboral, quizás el objetivo primero fuera garantizar una mayor estabilidad en el puesto de trabajo y no “malgastar” recursos y esfuerzos en un objetivo tan complicado como el insertar en un mercado de trabajo tan “excluyente” a una población tan débil y maltratada como parece ser este colectivo en su conjunto.

Tabla 8. Trabajadores por cuenta ajena y tipo de contrato, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Contrato indefinido	52,3	47,5	48,7
Contrato temporal	42,8	44,4	44,3
Sin contrato ni SS	4,8	8,2	6,9
N =	63	99	160

Fuente: Sanz, A. (2008).

¹⁴ En el IV Trimestre de 2004 la tasa de temporalidad de España era de 30.9% y la de Aragón de 25.6%, según la EPA (Gobierno de Aragón: 2006, 38). La tasa de temporalidad en España, en 2006, era de 34 %, la más alta de la Unión Europea; le seguía de lejos Polonia (27,3), Portugal (20,6), siendo la más baja Estonia (2,7) e Irlanda (3,4); la media era de 14, ligeramente más alta para las mujeres (15,5), alcanzando en España 36,7 el porcentaje de asalariadas con contrato temporal (MTAS: 2007).

Desde el punto de vista del nivel de estudios alcanzado, aumentar la formación no es precisamente un objetivo estimulante, a la vista de los datos: como si se primara tener estudios primarios o menos para integrarse “mejor” en el mercado de trabajo, al más puro estilo de la Organización Científica del Trabajo (OCT) tayloriana, “cuanto más ignorantes sean los trabajadores, mejor”.

Tabla 9. Trabajadores por cuenta ajena y tipo de contrato, por nivel de estudios. %

	<i>P. Incompletos</i>	<i>Primarios</i>	<i>ESO + FP</i>	<i>Bach y más</i>	<i>Total</i>
Contrato indefinido	45,0	54,5	39,1	42,1	48,4
Contrato temporal	47,5	37,7	52,2	57,9	44,6
Sin contrato ni SS	7,5	7,8	8,7	—	6,9
N =	40	77	23	19	159

Fuente: Sanz, A. (2008).

El conjunto de datos pone de manifiesto la relación laboral tan difícil y precaria de la población activa de estas viviendas sociales de alquiler. Su experiencia laboral está marcada por la temporalidad, en el segmento secundario del mercado de trabajo caracterizado por su especial marginalidad y escasa cualificación de sus actividades. Ellos mismos se consideran tanto o menos cualificados, conscientes de los bajos niveles de formación que han alcanzado.

Pero ¿qué ocurre, en particular, con los desempleados de estas viviendas? ¿Cuál es su situación en relación con el empleo y su disponibilidad para lograrlo?

4. Los desempleados y su preocupación por la inserción laboral

De los 111 desempleados encuestados, la mayor parte tienen experiencia laboral y sólo 13 dicen no haber trabajado nunca, es decir, son buscadores de primer empleo. Pero más de una tercera parte confiesan haber tenido esa experiencia laboral “hace tiempo”. Así que sólo poco más de la mitad de este colectivo de desempleados ha tenido relación reciente con el

trabajo. No hay diferencia por sexo entre los que no han tenido antes trabajo, pero sí en haber trabajado hace tiempo que afecta mucho más a las mujeres.

Tabla 10. Desempleados que han trabajado antes en alguna ocasión o no, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Sí, recientemente	60,5	47,1	52,3
Sí, hace tiempo	27,9	41,2	36,0
No	11,6	11,8	11,7
N=	43	68	111

Fuente: Sanz, A. (2008).

La falta de experiencia laboral afecta más a los grupos más jóvenes: 42% de los de 15-19 y 18% de los de 20-24, pero hay algún desempleado sin experiencia laboral en el resto de los grupos de edad hasta el de 50 años. Los porcentajes de trabajadores con experiencia laboral de “hace tiempo” aumentan con la edad, especialmente a partir de los 40 años, y alcanza al 75% del grupo de los que tienen 60 años; pero también a más del 20% de los jóvenes entre 20 y 29 años.

En concreto, casi una tercera parte de este colectivo hace más de tres años que no está empleada. Pero más de la mitad de las mujeres hace más de dos años que está desempleada, son las paradas de muy larga duración. En realidad, casi el 60%

Tabla 11. Tiempo de desempleo, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Menos de 1 mes	11,9	6,0	8,3
1-6 meses	40,5	13,4	23,9
6-12 meses	11,9	20,9	17,4
1-2 años	7,1	7,5	7,3
2-3 años	0,0	13,4	8,3
Más de 3 años	28,6	38,8	34,9
Parados larga duración	35,7	59,7	50,5
N=	42	67	109

Fuente: Sanz, A. (2008).

son parados de larga duración. Por el contrario, algo más de la mitad de los hombres sólo lleva menos de seis meses desempleada, mientras que esa situación sólo afecta a una quinta parte de las mujeres.

Cuando se les pregunta por sus deseos de trabajar, casi todos afirman su disposición positiva. Sólo un 8.3% muestra reticencias, sobre todo por problemas de salud o de cuidado de menores o dependientes. Pero vamos a ver qué hacen y qué están dispuestos a hacer para buscar y encontrar empleo.

Casi todos ellos cumplen con la obligación administrativa de estar inscritos en el INAEM (Instituto Aragonés de Empleo), aunque ellos mismos son conscientes de su escasa utilidad como vía de acceso al empleo¹⁵. Ahora bien, es importante señalar que hay un 16.5% que no están inscritos en ningún recurso de empleo y casi una quinta parte de las mujeres.

Además de estar inscritos como demandantes de empleo, la mayoría realizan alguna búsqueda de empleo más “activa” como consultar ofertas de empleo, visitar empresas, consultar amigos y familiares, etc. Pero ahora encontramos una cuarta parte de estos desempleados que dicen no realizar ninguna de las actividades de búsqueda propuestas. Es decir, pequeño pero impor-

Tabla 12. Recursos de empleo en los que se inscriben, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
En INAEM	57,1	56,7	56,9
En bolsa de trabajo	2,4	1,5	1,8
En agencia de colocación	0,0	1,5	0,9
Varios de estos	26,2	20,9	22,9
Estoy en todos	2,4	0,0	0,9
No estoy en ninguno	11,9	19,4	16,5
N=	42	67	109

Fuente: Sanz, A. (2008).

¹⁵ En el estudio que hicimos para el Ayuntamiento de Zaragoza con M. Navarrete (Navarrete, M. y otros: 2007) pusimos de manifiesto cómo para los jóvenes de Zaragoza las vías de acceso al empleo son las redes familiares y sociales y su propia capacidad, el llamado capital relacional. Pues bien, para los activos de estas viviendas ése es el mayor activo para acceder al empleo en mayor medida que para los jóvenes de la ciudad.

tante núcleo de parados, completamente desanimados que afecta, sobre todo a mujeres, a los de nivel educativo alto, a los muy jóvenes y a los más mayores...

Tabla 13. Desempleados que no realizan ninguna actividad para buscar empleo. %

Todos	24,8
Mujeres	30,0
Nivel de estudios:	
Con bachillerato y +	37,5
Primarios completos	26,7
Grupo de edad:	
16-19	33,3
40-44	31,0
50-54	33,3
55-59	50,0
60-64	75,0

Fuente: Sanz, A. (2008).

Tampoco están “todo el día” buscando empleo los que lo hacen. De los que realizan alguna actividad de búsqueda, sólo un 60% lo hace con frecuencia. El otro 40% se podría calificar como desempleados desanimados que sólo alguna vez o muy de vez en cuando hacen algo por buscar empleo.

¿Les interesa la formación como preparación para el empleo? Hemos visto el bajísimo nivel de educación formal de toda esta población. Pues bien, casi la mitad (48%) reconoce que ni ha hecho ni hará cursos de formación para el empleo: algo más reticentes son las mujeres, en este sentido, pero sin grandes diferencias con los hombres.

Tabla 14. Formación para el empleo, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Estoy siempre haciendo cursos de formación	2,4	4,5	3,7
De vez en cuando realizo cursos de formación	52,4	46,3	48,6
Nunca he hecho cursos de formación	42,9	40,3	41,3
Ni he hecho ni haré cursos de formación	2,4	9,0	6,4
N=	42	67	109

Fuente: Sanz, A. (2008).

Siendo, no obstante, correctos con el encuestador, sólo una quinta parte dicen que nunca o casi nunca sirve para nada esa formación, siendo más críticas las mujeres. Aunque también son ellas las que más confían en la formación.

¿Qué necesita, pues, este colectivo para encontrar empleo? Algunos dicen: lo que se necesita es “suerte”, “relaciones sociales”, “que las empresas no sean tan exigentes”. Pero lo que más demandan es, en primer lugar, información sobre oportunidades de empleo y, en segundo lugar, formación específica sobre empleo. Sólo en tercer lugar aparece la mejora de las técnicas de búsqueda de empleo y en cuarto lugar la formación ocupacional. Es decir, lo que quieren, en el mejor de los casos es información, que les digan dónde y cuándo ofrecen un empleo, pura y simplemente. Y la demandan más los hombres que las mujeres. La formación, sin embargo, la demandan más las mujeres, que también han manifestado antes más confianza en ella, aunque sean más críticas al respecto.

Sólo unos pocos señalan la opción de trabajo protegido, aún menos demandan ayuda personalizada, y sólo una persona pide el curso de alfabetización, cuando aproximadamente una cuarta parte de este colectivo son analfabetos funcionales. Quizás son conscientes de que tampoco les van a reclamar mucho más para las tareas que van a realizar en el segmento del mercado de trabajo en el que van a poder ocuparse.

Eso es lo que ellos eligen de la oferta de ayudas. Otra cosa es si están dispuestos a participar en las actividades de inser-

Tabla 15. Demandas para encontrar empleo, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Mejorar técnicas de búsqueda	13,2	14,7	14,1
Información sobre oportunidades de empleo	31,6	27,9	29,3
Recibir formación específica	21,1	27,9	25,3
Curso de alfabetización	0,0	1,6	1,0
Formación ocupacional	10,5	13,1	12,1
Tener una experiencia de trabajo protegido	5,3	11,5	9,1
Ayuda personalizada	2,6	8,2	6,1
Otras	23,7	34,4	30,3
N=	38	61	99

Fuente: Sanz, A. (2008).

ción laboral que el sistema les ofrece. Más de una cuarta parte de estos trabajadores desempleados reconocen abiertamente que no están interesados, 25.8%. Sobre todo las mujeres dicen “no” un 29% y un 12% estaría dispuesta pero dependiendo de condiciones. Los hombres se muestran más dispuestos (68.4%) y, además, ponen menos condiciones (10.5%).

El colectivo diana de intervención, donde se encontraría una mayor disponibilidad para participar en actividades para facilitar la inserción en el empleo, serían los hombres, con alto nivel de formación o, al menos, con estudios primarios completos, los más jóvenes hasta los 24 años y el grupo de 45 a 49 años, en el límite ya de las exigencias del mercado de trabajo.

Tabla 16. Interés por participar en actividades de inserción laboral, por sexo. %

	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
No	21,1	28,8	25,8
Sí	68,4	59,3	62,9
Depende	10,5	11,9	11,3
N=	38	59	97

Fuente: Sanz, A. (2008).

En síntesis, casi la mitad de los desempleados de estas viviendas no han trabajado nunca o lo han hecho hace tiempo. La mitad son parados de larga duración, más de un año sin trabajar, por lo tanto con dificultades de inserción. Aunque digan que quieren trabajar, hay un núcleo duro, en torno al 20%, entre el 25 y el 75% de algunos de sus grupos, que no hacen mucho por el empleo. Son desempleados desanimados y los que buscan empleo lo hacen con escasa intensidad. Ni tienen especial interés en su formación.

Evidentemente, no son representativos de los parados españoles, pero pueden serlo del colectivo de parados con especiales dificultades de inserción laboral, precisamente a quienes van dirigidos los programas europeos de activación. Por eso vamos a analizar, brevemente, algunos resultados del programa EMPLÉATE, una experiencia piloto diseñada especialmente para ellos, para colectivos de desempleados con especiales dificultades de inserción laboral.

5. EMPLÉATE, la inserción social por el empleo

El programa EMPLÉATE que ampara esta investigación se ocupa, como se ha dicho, de acompañar a los parados con especiales dificultades en itinerarios de inserción individualizados. Cuenta con personal técnico y administrativo cualificado que, por una parte, sondea el mercado de trabajo en busca de ofertas de empleo (los prospectores de empleo) y, por otra, recibe a los posibles demandantes de empleo remitidos por las propias entidades que componen la Agrupación de Desarrollo (40%), por los Servicios Sociales (22%) o que entran directamente al CEDIS (Centro de Dinamización Social y Laboral), responsable de la gestión de todo el proceso (22%)¹⁶.

El Programa se inicia en 2005, aunque sólo en el último trimestre del año se empiezan a recibir candidatos para el programa hasta un total de 96. En el año 2006, ya plenamente operativo, recibe 189 posibles demandantes de empleo. El programa concluye en diciembre de 2007, pero en el mes de junio de ese año se cierra la fase de acogida (de entrada) de candidatos al programa. Se continúa trabajando con las personas que han accedido al programa, pero no entran nuevos candidatos. Hasta ese momento se habían atendido 496 personas, pero sólo 281 de ellas habían llegado a incorporarse a un itinerario individualizado de inserción laboral, después de ser validadas positivamente por el equipo CEDIS, como se explicará más adelante.

A partir de la información facilitada por los distintos Informes del Proyecto¹⁷ vamos a resaltar algunos datos para poner de manifiesto nuestra hipótesis, es decir, las enormes dificultades de inserción de estos parados, en sectores y ramas de actividad especialmente secundarios del mercado de trabajo. En primer lugar, compararemos algunas características de ambos grupos de parados, los de las viviendas sociales y los del programa

¹⁶ Para ver un resumen de la forma de trabajar en el proyecto Empléate, en general, y en CEDIS, en particular, ver Sanz, A. (2008, 169 y ss.).

¹⁷ Ver, en particular, Secretaría Técnica (2007a) Proyecto EMPLÉATE: *Informe CEDIS, Octubre 2007* y (2007b) *Memoria final EQUAL-EMPLÉATE, 2005-2007*. Zaragoza, diciembre 2007 en <http://www.equal-empleate.org/portada.php>. También hemos utilizado información del año 2006, elaborada por la Secretaría Técnica pero no publicada.

EMPLÉATE. Ambos pertenecen al mismo colectivo de excluidos con dificultades para el empleo, pero si la hipótesis se confirma entre los candidatos del programa, ocurrirá en mayor medida con los inquilinos de las viviendas sociales que viven en una situación de mayor precariedad y marginalidad en el mercado de trabajo. En segundo lugar, nos centraremos en el grupo de desempleados del programa EMPLÉATE para señalar las dificultades de los procesos de inserción, tanto en sus etapas iniciales como en sus resultados finales en términos de empleo, en cantidad y calidad.

5.1 Algunas características de esta población

Tanto en EMPLÉATE como en las viviendas, casi dos tercios de los desempleados son mujeres. Es bien sabido que la tasa de desempleo es más alta entre las mujeres que entre los hombres¹⁸, pero aquí se trata, además, de promover una acción positiva, entre otros, con las mujeres. Hasta el punto de que, incluso, aumenta a 66.2% el porcentaje de mujeres entre las personas validadas.

Tabla 17. Desempleados, por sexo. %

	<i>Viviendas sociales</i>	<i>Total personas atendidas EMPLÉATE</i>	<i>Personas validadas CEDIS</i>
Mujeres	61,3	61,7	66,2
Hombres	38,7	38,3	33,8
N =	111	496	281

Fuente: Sanz, A. (2008), Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

En relación con los grupos de edad, éstos no son homogéneos salvo en el de menores de 25 años, mucho más numeroso en las viviendas sociales con un altísimo número de desempleados en casi todas las edades, pero, especialmente, en el grupo

¹⁸ En 2006 la tasa de paro en la UE era de 8,2%, 7,5 para los varones, 9,1 para las mujeres; pero en España los datos eran, 8,5, 6,3 y 11,6 respectivamente, casi cinco puntos más de porcentaje de paro entre las mujeres (MTAS: 2007a).

de edad 16-19. Así que encontramos población más adulta entre los casos CEDIS, especialmente entre los mayores de 50/45 años.

Tabla 18. Desempleados, por grupos de edad. %

	<i>Viviendas sociales</i>	<i>Validados CEDIS</i>
< 25 años	26,1	18,5
25-50 años	57,6	(26-45) 57,6
+ 50 años	16,2	(+ 45) 23,8
No consta	—	
N =	111	281

Fuente: Sanz, A. (2008), Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

El nivel de estudios de estos desempleados es muy bajo en ambos casos, como era de esperar. Aún más bajo el de los desempleados de las viviendas sociales, con casi diez puntos más de analfabetos funcionales. Por el contrario, entre los validados CEDIS hay mayor porcentaje con estudios secundarios e, incluso, un 2,8% con titulación universitaria, situación que no se da entre los desempleados de las viviendas¹⁹.

Tabla 19. Desempleados y nivel de estudios. %

	<i>Viviendas sociales</i>	<i>Validados CEDIS</i>
Sin estudios	23,4	13,2
Primarios	55,9	57,6
Secundarios	20,7	26,3
Universitarios	—	2,8
N =	111	281

Fuente: Sanz, A. (2008), Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

¹⁹ Entre todos los inquilinos de las viviendas sólo hay un 3% con titulación universitaria.

Seguramente la variable más importante a la hora de analizar las posibilidades de inserción de estos desempleados, sea el tiempo que acumulan de desempleo²⁰. En esta variable no podemos ofrecer el dato para los 281 casos validados y sólo disponemos de información para los 189 aceptados al programa durante el año 2006²¹. Como se ve, hay muchos más desempleados de larga y muy larga duración en las viviendas que en el colectivo CEDIS. Hay que decir que los desempleados que llegan al programa EMPLÉATE han sido derivados mayoritariamente por las entidades que forman parte de la Agrupación de Desarrollo Saraqusta, donde han sido atendidos previamente y donde han recibido apoyo para fortalecer su motivación de cara a la búsqueda de empleo. Muchos de los candidatos originales se ha perdido por el camino, como veremos. Quizás por ello se han incorporado al programa, sobre todo, aquellos que llevaban menos tiempo en el desempleo y están, pues, más “disponibles” a recibir una ligera “presión” para movilizarse en la búsqueda de empleo²². Al menos desde esta variable, los residentes en las viviendas sociales ofrecerán muchas más dificultades para incorporarse a los programas de inserción por el empleo o a

²⁰ El Instituto Nacional de Empleo (INEM) del Ministerio de Asuntos Sociales ha elaborado un índice de ocupabilidad en el que una de las variables fundamentales es la antigüedad de la demanda:

“uno de los problemas más conocidos en cuanto al problema del desempleo es el del paro de larga duración, es decir, las crecientes dificultades que tienen los parados para acceder a un empleo a medida que pasa el tiempo que llevan en su situación... no parece aceptable considerar que la antigüedad en la duración de la demanda es una variable que indique una baja disponibilidad, aunque sí lo es, sin duda, de una baja ocupabilidad”. (Toharia y otros: 2006).

²¹ El trabajo presentado al V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, celebrado en Montevideo (Uruguay) en abril de 2007, se realizó con la información facilitada por los técnicos del programa, disponible en ese momento, cuando se estaba elaborando el informe parcial para el año 2006. En este momento únicamente disponemos de los datos ofrecidos en los informes finales señalados anteriormente en los que no aparece esta información para los 281 casos validados CEDIS, pero consideramos de interés aportar los de los 189 del 2006.

²² Hemos asistido a reuniones con las trabajadoras sociales de los distintos servicios de la zona y los técnicos del CEDIS donde se discutía vivamente sobre las características de los candidatos que podían derivar a este programa. “No sirve de nada, decían los técnicos, enviar a cualquiera que, ante la primera exigencia del programa, se iba a echar para atrás. Deben llegar con una mínima motivación para buscar y prepararse para el empleo”.

Tabla 20. Tiempo de duración del desempleo. %

	<i>Viviendas sociales</i>	<i>Validados 2006 CEDIS</i>
< 6 meses	32,1	46,0
6 -12 meses	17,4	18,5
1-4 años	7,3	18,0
+ 2 años	43,1	11,6
Nc	—	5,8
N =	111	189

Fuente: Sanz, A. (2008), Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

cualquier otra actividad de búsqueda o de formación, como se ha señalado anteriormente.

Vemos, pues, cómo los desempleados de las viviendas son mujeres en el mismo porcentaje, teniendo en cuenta que en el proyecto EMPLÉATE se privilegia la entrada de mujeres como objetivo del programa, mucho más jóvenes, con menor nivel de estudios y con mucho más tiempo de desempleo, factores todos ellos que sitúan a este colectivo en peores condiciones para incorporarse al mercado de trabajo, para lograr una adecuada inserción social mediante el empleo.

5.2 Las dificultades en el camino hacia los itinerarios de inserción

En los procesos de inserción social mediante el empleo, el paso más crítico es el primero y no evaluado en este trabajo: el acercamiento al sujeto de inserción, el conocimiento de su situación individual y familiar, y las estrategias de motivación y reforzamiento de su voluntad para que sea consciente de su situación y quiera embarcarse en este proceso de preparación y búsqueda de empleo tutorizado y acompañado por unas estructuras institucionales y profesionales de apoyo permanente.

Como se ha señalado anteriormente (ver nota al pie), en las reuniones que los técnicos de EMPLÉATE celebraron con los profesionales sociales del territorio para explicarles los objetivos del programa, la metodología de trabajo, las características de los sujetos candidatos al programa, la mayor dificultad señalada por estos profesionales era esa, la captación, motivación y derivación al programa.

En EMPLÉATE, los acompañamientos, apoyos, supervisiones, etc. serán constantes desde el primer momento, tal como se puede ver en los informes señalados y sintéticamente en Sanz (2008: 169 y ss.). Sin embargo, los resultados intermedios y finales ponen de manifiesto las dificultades del trabajo con estos colectivos. El primer problema no es, pues, cómo conseguir empleo y que permanezcan en él con lo que cuesta lograrlo para los que lo consiguen, sino cómo evitar que se queden tantos de ellos en el camino: el mito de Sísifo, sin llegar a la cima de la montaña.

Buena muestra de estas dificultades son los datos que vamos a presentar. De los 496 candidatos al programa sólo 281 terminarán incorporándose a un itinerario individualizado de inserción, el 56,6% de los que son presentados al programa, una vez que han dado el paso de motivación y convencimiento. Aún más grave, de los 315 candidatos presentados en el CEDIS, sólo 106 terminan incorporándose al proceso de validación, es decir, únicamente la tercera parte, el 33,6%.

En los datos presentados en el Informe de Octubre de 2007 por la Secretaría Técnica, se diferencian los candidatos al programa presentados al CEDIS por parte de las redes sociales del territorio (Centros Municipales de Servicios Sociales y Centros de Salud de la zona, principalmente), de aquellos que son presentados por las entidades socias de la Agrupación de Desarrollo Saraqusta que son incorporados directamente al proceso de validación.

La secuencia es la siguiente. En primer lugar se produce la fase de diagnóstico: las redes sociales del territorio consiguen convencer a 315 desempleados con especiales dificultades para el empleo para que concierten una cita con la orientadora laboral y el trabajador social del CEDIS. Pero sólo 204 (64,8%) llegan a celebrar esa cita. 111 (35,3%) no se presentan. Se han comprometido con la trabajadora social de su centro de referencia pero, a la hora de la verdad, no han acudido a la cita. En la entrevista se realiza un diagnóstico del candidato, sus características, circunstancias, etc. y se decide: 51 (16,2%) de ellos son considerados *no candidatos por exceso (diagnóstico +)*, porque se estima que cuentan con recursos suficientes para buscar y encontrar empleo por sus propios medios; incluso 14 de ellos han encontrado empleo, por su cuenta, durante esta fase. Otros

47 (15%) son diagnosticados negativamente (**diagnóstico -**) y excluidos del programa por defecto, no llegan al mínimo de empleabilidad necesaria y son derivados a otros recursos sociales para su atención, permaneciendo en lo que el Informe llama *zona de alto riesgo de exclusión*, es decir, “donde no se puede realizar un trabajo adecuado mediante un programa de empleo”.

Tabla 21. Proceso de diagnóstico en CEDIS / EMPLÉATE

	<i>Casos en fase diagnóstica</i>	<i>%</i>	<i>Bajas en recepción y diagnóstico -</i>	<i>%</i>	<i>Bajas diagnóstico +</i>	<i>%</i>
Fase diagnóstico	315	100	111	35,2		
	204				14	4,4
	190				37	11,7
	153		47	15,0		
	129	40,9	135	42,8	51	16,2
Resultado del proceso	106	33,5	158	50,2	51	16,2

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

Únicamente, pues, 106, una tercera parte de los 315 candidatos, pasa a la fase siguiente de validación en la que todo el Equipo CEDIS confirmará o no este diagnóstico inicial para certificar la adecuación del candidato a los requerimientos del programa.

A esta segunda fase se incorporan, además de los 106 señalados, los 181 presentados por las entidades socias de la Agrupación de Desarrollo que ya han realizado su propio proceso de diagnóstico del que no da cuenta el Informe. Son 287 en total.

Todos los casos diagnosticados como candidatos al proyecto pasan al pleno del CEDIS, es decir, al conjunto de tutores y prospectores, la orientadora laboral, el trabajador social y el secretario técnico del proyecto. El Equipo ratifica o no la propuesta de cada caso. Se puede nuevamente considerar que poseen autonomía suficiente u otros recursos en su búsqueda de empleo (**validados +**) o que no alcanzan el nivel mínimo de habilidades para incorporarlos al Proyecto (**validados -**). Así que sólo son incorporados los casos ratificados acordes con los

criterios EMPLÉATE. No sólo porque pertenecen a los grupos de riesgo y de acción positiva sino porque muestran motivación suficiente, capacidades y voluntad para aceptar los compromisos de todo el duro proceso, pasan a formar parte plenamente del proyecto.

En 6 de ellos no se confirma el diagnóstico, en dos por defecto (no alcanzan el mínimo de habilidades o capacidades para incorporarlos al programa), en cuatro por exceso (se consideran con autonomía suficiente u otros recursos para su búsqueda de empleo). Así que sólo se incorporan a sus itinerarios de inserción laboral 281 de los 496 casos iniciales, un 56,6%. Sabemos que una tercera parte de los que iniciaron el camino vía CEDIS no llegan. Lo que ignoramos es cuántas demandas han debido recibir o captar las entidades socias para diagnosticar como candidatos a validación a sus 181 casos.

Tabla 22. Proceso de validación en CEDIS

	<i>Casos en fase de validación</i>	<i>%</i>	<i>Bajas "negativas" validación -</i>	<i>%</i>	<i>Bajas "positivas" validación +</i>	<i>%</i>
Candidatos CEDIS	106	36,9				
Candidatos entidades	181	63,1				
Casos a validar	287	100,0	2	0,7	4	1,4
Validados para los itinerarios	281	97,9				

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

Una vez son validados se construye el itinerario de inserción sociolaboral individualizado por parte del tutor/a y prospector/a con la persona beneficiaria y con los recursos implicados mediante el trabajo en red, es decir en colaboración y compromiso con todas la entidades que forman parte del proyecto o que aceptan participar en el proceso. Es muy importante la personalización del itinerario compartiendo con la persona beneficiaria los objetivos y el propio proceso de inserción enclavado en la situación de partida que está viviendo y, sobre todo, la percep-

ción y posibilidades que asume el propio desempleado. Conviene señalar que la persona, al inicio del proceso, firma unos compromisos que se obliga a mantener (participar y realizar las actividades que se le indiquen, comunicar faltas, mantener la comunicación...) lo que supone también un esfuerzo por parte de la persona beneficiaria.

En el curso de este itinerario, 175 consiguen disfrutar de algún período de empleo, como analizaremos más adelante; pero sólo 51 obtienen lo que se llama "baja positiva", es decir cumplen completamente el itinerario diseñado para ellos y/o se mantienen empleados al realizar el informe de octubre. 128 casos permanecen en el programa hasta diciembre cuando se realiza el cierre completo de EMPLÉATE: 15 más abandonan el programa en esos meses, 36 son calificados "bajas positivas" y 77 son derivados a los distintos servicios sociales para su seguimiento y apoyo.

En resumen, de los 281 desempleados para los que se diseña y con los que se negocia un itinerario individualizado y tutorizado de inserción, un 41,6% causan baja a lo largo del itinerario sin completarlo, no logran concluir todo el proceso; 27,4% son derivados a los servicios sociales para su atención y seguimiento pues no han sido capaces de completar su itinerario cuando finaliza el programa que ha sido diseñado como piloto y temporal, por lo tanto. Únicamente el 31% se consideran bajas positivas. Algo menos de un tercio de las personas con itinerarios los han completado. Sólo un 17.5% de las 496 personas desempleadas que, en algún momento, estuvieron en contacto con el programa. Con más del 80% hay que volver a empezar.

Como síntesis final del programa, los técnicos definen tres zonas de referencia, la zona de alto riesgo en la que sitúan aquellos desempleados candidatos que no han sido diagnosticados como adecuados para el programa o lo han abandonado a lo largo del mismo, incluso, en algunos casos, sin concluir los itinerarios diseñados par ellos; zona EMPLÉATE, o, una vez concluido el programa, lo que nosotros llamamos zona de servicios sociales, donde los candidatos continúan siendo acompañados por otros programas o servicios que ya no son de inserción social mediante el empleo; y zona de seguridad, que constituye el empleo y las redes normalizadas para el empleo, donde se

Tabla 23. Itinerarios de inserción laboral

	<i>Itinerarios y derivaciones</i>	<i>%</i>	<i>Bajas "negativas"</i>	<i>%</i>	<i>Bajas "positivas"</i>	<i>%</i>
Itinerarios	281	100				
Salen del programa hasta octubre			102	36,3	51	18,1
Casos en el programa octubre	128					
Salen del programa hasta diciembre			15	5,3	36	12,8
Derivados a servicios sociales	77	27,4				
Resultado final	77	27,4	117	41,6	87	31,0

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

encuentran tanto los que han completado sus itinerarios como los que han sido considerados capaces de buscarse el empleo por sí mismos, sin ayuda de este tipo de programas de acompañamiento. Si el éxito del programa se midiera por este último dato, ya que se trata de un programa de inserción social por el empleo, habría que reconocer que los resultados son ciertamente limitados.

Como señala Milenium 3 (2007, 106), los itinerarios de inserción se basan en la libertad de elección de las personas que se encuentran en ese proceso. La individualización del itinerario tiene como corolario la "negociación" constante con el usuario, de forma que éste vaya tomando decisiones sobre su propia existencia. "Este componente de libertad y de búsqueda de

Tabla 24. Resultado del programa EMPLÉATE

	<i>Totales</i>	<i>%</i>
Zona de alto riesgo	277	55,8
Zona de seguridad	142	28,6
Zona EMPLÉATE/servicios sociales	77	15,5
Total casos EMPLÉATE	496	100,0

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a y b) y elaboración propia.

autonomía, a la par que elemento imprescindible, conlleva algunos riesgos que inciden negativamente en los procesos de determinadas personas: en algunos casos, los usuarios de los proyectos deciden abandonar el itinerario”

Milenium 3 subraya, en este caso, ese factor subjetivo condicionante de estos procesos²³. Pero hay que constatar otro elemento, estructural y objetivo, que todavía deben superar esos protagonistas de los itinerarios de inserción laboral.

5.3 Las condiciones de llegada y permanencia

En los informes finales que hemos consultado se ofrece distinta información tanto sobre los 175 desempleados que, en algún momento, lograron alcanzar un contrato de trabajo, como sobre 51 de ellos que se denominan “bajas positivas”, es decir, aquellas que se producen bien por inserción laboral y mantenimiento en el empleo en el momento de realizar el informe final (octubre de 2007) bien por haber finalizado el itinerario previsto y haber alcanzado autonomía suficiente para poder realizar la búsqueda de empleo por sí mismos en el futuro. Además, en ocasiones, utilizaremos la información facilitada, a principios del 2007, sobre los 189 casos validados (aceptados en el proyecto como candidatos idóneos) en el año 2006²⁴.

Nos ocuparemos, especialmente de los resultados, en términos de empleo, en el proceso de inserción laboral. Todos ellos, sin embargo, han podido disfrutar de otras actuaciones de apoyo y acompañamiento que ofrece el programa; especialmente formación, apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral, etc.

²³ También es interesante la referencia que se realiza en este estudio a las propias entidades que desarrollan su actividad en el campo de la inserción laboral. De las 524 actuaciones en materia de inserción laboral que realizan y están recogidas en el *I Plan de inclusión social en Aragón*, analizado por Milenium 3, sólo un 14,3% se dirigen a las fases iniciales de “intervención educativa y promoción social”, etapas previas o iniciales en los procesos de inserción sociolaboral “en las que se tiene que hacer más incidencia conforme la persona en cuestión presenta un proceso de deterioro más acusado” (Milenium 3: 2007, 108).

²⁴ Fueron los casos utilizados para realizar la ponencia presentada en Montevideo “Precariedad y pobreza en el mercado de trabajo. Los inquilinos de las viviendas sociales municipales de Zaragoza”, primera versión de este artículo.

Antes de eso, puede ser de interés hacer unas breves comparaciones entre los 281 casos validados, los que finalmente acceden a algún empleo y los que se llaman “bajas positivas”, es decir, los que, de una u otra manera, completan el itinerario y son considerados como “capaces de valerse por sí mismos”.

Desde el punto de vista del sexo, el cambio es espectacular. Vimos cómo era más alto el porcentaje de mujeres presentadas y el de validadas positivamente por la acción positiva del programa. Pero su porcentaje baja ligeramente entre los desempleados que firman contrato y aún más entre las bajas positivas. El dato parece poner de manifiesto la especial dificultad de las mujeres para mantenerse y/o concluir con éxito el itinerario individualizado de inserción elaborado por el programa. Entre otras razones, por el modelo de patriarcado existente en nuestra sociedad y la posición subordinada de las mujeres en la estructura social que condiciona la posición del trabajo reproductivo al productivo.

Tabla 25. Casos validados, contratos y bajas “positivas”, por sexo. %

	<i>Casos validados</i>	<i>Contratos</i>	<i>Bajas “positivas”</i>
Mujeres	66,2	64,6	43,1
Hombres	33,8	35,4	56,9
N =	281	175	51

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

Los grupos de edad son más neutros, no tienen incidencia desde el punto de vista del éxito en el proceso. Los más jóvenes y los mayores muestran unos mejores resultados, mientras que la población intermedia tiene un peso ligeramente menor en la fase final del proceso.

Tabla 26. Casos validados, contratos y bajas “positivas”, por grupos de edad. %

	<i>Casos validados</i>	<i>Contratos</i>	<i>Bajas “positivas”</i>
< 25 años	18,5	17,7	21,6
25-45 años	57,6	57,2	52,9
+ 45 años	23,8	24,6	25,5
N =	281	175	51

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

Tampoco el país de origen tiene mayor importancia desde este punto de vista. En todo caso, los extranjeros tienen unos resultados ligeramente mejores.

Tabla 27. Casos validados, contratos y bajas "positivas", por origen. %

	<i>Casos validados</i>	<i>Contratos</i>	<i>Bajas "positivas"</i>
Espanoles	81,1	81,7	80,4
Extranjeros	18,9	18,3	19,6
N =	281	175	51

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

En relación con la ocupación, que es lo que venimos analizando, vamos a profundizar en algunos datos que nos ofrece tanto la evaluación final como la evaluación provisional disponible de 2006:

- a) Los prospectores de empleo habían detectado en el mercado de trabajo, durante los quince primeros meses de funcionamiento de programa (2005 y 2006), hasta 600 posibles contratos que ofrecer a los candidatos del CEDIS. La inmensa mayoría contratos temporales: 85% de "obra o servicio" y "eventuales", que con los de formación y de interinidad suman 87,1; y sólo un 5% de carácter claramente indefinido a los que habrían de sumarse los de "fomento de empleo" que también se consideran indefinidos. Un total de 12% de ofertas de contratación indefinida. Es lo que se va a ofrecer a estos parados con especiales dificultades de inserción: 87% de contratos temporales, 12% de indefinidos y 1% de autoempleo.

Tabla 28. Tipos de contrato ofrecidos en EMPLÉATE

	<i>N.º</i>	<i>%</i>
Obra o servicio/eventuales	511	85,0
Formación	4	0,6
Prácticas	-	-
Interinidad	9	1,5
Indefinido	30	5,0
Fomento de empleo	41	7,0
Mercantil	5	0,9
Total contratos	600	100

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2006, no publicado) y elaboración propia.

El resultado es muy interesante a la vista de cómo ha ido la contratación en Aragón en el año 2005: sólo se hicieron 9,9% de contratos indefinidos frente al 90,1% de contratos temporales, siendo el 80,6% contratos de “obra y servicio” y “eventuales”. Como denuncia CCOO, el sindicato que ha realizado el estudio del que se recogen estos datos (Gabinete Técnico: 2006), la temporalidad “es un factor de precariedad que resta competitividad a la empresa aragonesa. Mantener la actual situación de abuso de la contratación temporal es favorecer aquellas actividades económicas que basan la competitividad en la reducción permanente de costes, básicamente laborales, para obtener un mayor excedente empresarial a costa de sus trabajadores y del bienestar del conjunto de la sociedad”

La prospección realizada por los técnicos de EMPLÉATE no está muy alejada de la realidad. Es lo que ofrece el mercado de trabajo en Aragón y, en general, en España. En torno a un 90% de empleos temporales que termina generando una polarización cada vez mayor de la estructura laboral entre fijos (cada vez menos fijos) y temporales, como hemos señalado en otros trabajos (Navarrete y otros: 2007).

No arrojan mejores resultados los datos sobre contratos firmados. En efecto, al final de todo el proyecto (hasta junio de 2007), 175 candidatos han firmado 380 contratos en 365 empresas (poco más de un contrato por empresa y poco más de dos contratos por candidato). Si los contratos ofrecidos como Fomento de empleo se consideran “indefinidos”, los contratos firmados por los candidatos del programa se alejan enormemente del tipo de contratos ofrecidos e incluso de los contratos firmados en Aragón el 2005.

Mejor suerte han corrido los 51 que causan “baja positiva”. Han firmado 103 contratos (dos por persona) con un porcentaje de indefinidos similar a las ofertas recibidas y más próximo a la media aragonesa.

b) Como parece lógico, la mayor parte de las ofertas de empleo detectadas no se cubren por el programa. En el informe facilitado para 2006 las causas registradas para no cubrir tales ofertas son, sobre todo, por falta de adecuación al puesto de trabajo, falta de experiencia, de formación o de vehículo propio. Es decir, la mayor parte de las veces (78%) las causas no son directamente atribuibles al candidato y, desde luego,

Tabla 29. Contratos ofrecidos, firmados y ocupados, por sectores de actividad

	<i>Contratos ofrecidos</i>	<i>Contratos firmados</i>	<i>Contratos de "bajas positivas"</i>
Obra o servicio/eventuales	85,0		59,2
Otros "temporales"	3,0		26,2
Total "temporales"	88,0	92,4	85,4
Indefinidos	5,0	6,6	12,6
Fomento de empleo	7,0		
Total "indefinitos"	12,0	6,6	12,6
Sin datos y otros		1,0	1,9
Total contratos	600	380	103

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2006, no publicado y 2007a) y elaboración propia.

no se pueden superar autónomamente. Sólo en el 21% de las ocasiones se podrían atribuir al candidato cuando no se adecua al horario, no le satisface el salario o no tiene interés por ese trabajo, indicadores en todo caso de su escasa disposición para el empleo. El resto son limitaciones a su "ocupabilidad" y debería ser el programa el responsable de mejorar sus capacidades de trabajo o encontrar los empleos más adecuados para ellos. En nuestra investigación, como se ha visto, lo que más demandan los desempleados es formación e información cierta sobre los empleos y, en parte, es lo que está dispuesto a ofrecer el programa EMPLÉATE.

Tabla 30. Causas de no cobertura de los puestos ofrecidos

	<i>N.º</i>	<i>%</i>
Características personales no adecuadas al puesto (edad, sexo, responsabilidad, etc...)	92	22,0
Falta de experiencia	86	20,4
Falta de formación	81	19,0
Falta de vehículo	69	16,4
Falta de interés por el puesto	31	7,4
Condiciones laborales inadecuadas en cuanto a salario	20	4,7
Condiciones laborales inadecuadas en cuanto a horario	37	8,8
Otras condiciones laborales inadecuadas	5	1,2
Total causas señaladas	421	99,9

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2006, no publicado) y elaboración propia.

En el informe final de 2007 se hace alusión a las dificultades detectadas en las personas que participan en estos procesos de inserción para su permanencia en el programa.

- por una parte hacen referencia a falta de motivación o problemáticas sociofamiliares;
- por otra, a un conjunto de circunstancias que tienen que ver con su “empleabilidad” (falta de habilidades sociales y/o laborales básicas –normas, jerarquía, puntualidad–, falta o escasa experiencia laboral, ausencia de cualificación profesional e, incluso, analfabetismo y área limitada en la demanda de empleo);
- además, a una serie de actitudes de rechazo bien a las ofertas y contratos de trabajo que les ofrecen, bien a las medidas de conciliación planteadas, bien reticencias a seguir los programas de formación ofrecidos.
- por último, se hace alusión al cobro de prestaciones o pensiones y a la economía sumergida como elementos que dificultan la implicación en los itinerarios individualizados.

Así que, si a los condicionantes del mercado de trabajo se unen las dificultades personales de estos desempleados, el empeño de inserción social mediante el empleo se torna cada vez más dificultoso.

- c) Según la información facilitada para el año 2006, se habían logrado 184 contrataciones para 92 trabajadores. Únicamente en 131 de ellas se informa de la rama de actividad y, por lo tanto, del sector productivo:
- 61,3% de los contratos se dan en el sector servicios, sobre todo en limpieza (40%) y en servicios de ayuda socio-sanitaria (atención a dependientes y menores)
 - 29% son contratos en la industria, especialmente en la rama de manipulados y cadena de producción
 - 9,1% restante son contratos en la construcción.

Las ramas de actividad que aparecen en estos contratos no se diferencian mucho de las que se han visto en el análisis de la población activa de las viviendas. Es el segmento secundario del mercado de trabajo con un altísimo peso de la rama de limpieza, muy “apropiado” precisamente (según la cultura dominante)

para estos colectivos tan feminizados. Ya que en el mercado de trabajo las mujeres se concentran en puestos de trabajo similares a los desarrollados en el trabajo reproductivo, es decir, se da una distribución de los trabajos como extensión de la atribución de los roles familiares desempeñados. Se pone, así, de manifiesto la similitud entre ambos colectivos y cómo los procesos tutorizados de inserción laboral no pueden ir más allá de reproducir los nichos laborales donde se desenvuelve esta población.

Tabla 31. Contratos por sectores económicos y ramas actividad

	N.º	%
Limpieza	53	40,5
Ayuda socio-sanitaria	10	7,6
Comercio y distribución	8	6,1
Vigilantes y conserjes	5	3,8
Telemarketing	3	2,3
Reparto	2	1,2
Sector servicios	81	61,8
Manipulados y cadena producción	30	22,9
Metal	8	6,1
Sector industria	38	29,0
Sector construcción	12	9,1
Total contrataciones	131	100

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2006, no publicado) y elaboración propia.

En el informe final, el de octubre de 2007, únicamente se hace referencia a los “sectores de actividad” de los 103 contratos firmados por las 51 “bajas positivas”. Pero cuando especifican esos “sectores” aparecen 28 contratos firmados en distintas “empresas de inserción” (empresas de inserción, 11, centros especiales de empleo, 6, institución (sic) laboral para personas sordas, 9, o, genéricamente, ONGs, 2), sin señalar los sectores económicos en los que se inscribe la actividad de tales entidades. Para el resto de contratos, 73, señala las ramas de actividad que son, fundamentalmente, limpieza (22), alimentación (6), construcción (6), lo que se podría calificar como industria (11 en electrónica, montaje, metal, química, textil), servicios (9 en vigi-

lantes, transporte, hostelería, etc.) y otros sin especificar (19). Los nichos de empleo para estos colectivos con especiales dificultades no van más allá de ese segmento secundario del mercado de trabajo, en el que deberemos incluir las propias “empresas de inserción” o de trabajo protegido.

d) Finalmente, y de acuerdo con el tipo de contratos logrados por estos candidatos a la inserción social por el empleo, 175 personas han firmado 380 contratos que han generado una enorme cantidad de contratos finalizados. El informe de octubre 2007 de la Secretaría Técnica recoge las causas de finalización de 325 contratos.

La mayor parte de las causas (57,5%) es por “finalización de contrato”. Un 9% son “despidos” que, unidos a las bajas por conclusión del “período de pruebas” (11%) suponen la segunda causa de salida del empleo (20%). En un 77,5% de los casos son las condiciones del mercado de trabajo, bien por el tipo de contrato firmado, bien por las exigencias patronales, las que arrojan de nuevo al desempleo, a los itinerarios de inserción, a estos desempleados con especiales dificultades para la inserción laboral. Los profesionales de la inserción deberán reiniciar con ellos el camino de búsqueda de un empleo apropiado. Quizás esta población no está “madura” para un mercado de trabajo tan duro. Los parados de las viviendas sociales pedían que “las empresas no fueran tan exigentes”. En las entrevistas que hemos realizado con las profesionales de la zona nos hablan del gran desinterés y escasa motivación para el trabajo, de la desconexión de la realidad con la que viven, de su falta de expectativas de futuro, de su baja tolerancia a la frustración, quizás porque están tan saturados de frustración histórica. En este contexto tendría también explicación ese casi 18% de bajas voluntarias en el trabajo: a pesar de los contratos tan temporales, los rompen antes de concluir. O las condiciones de trabajo son especialmente difíciles o inadecuadas o estos desempleados están realmente poco motivados para continuar incorporados a esos empleos. También en el estudio de las viviendas hemos visto cómo el 26% de las razones para dejar el trabajo entre la población activa de las viviendas era por baja voluntaria.

Tabla 32. Causas de finalización del contrato

	N.º	%
Fin del contrato	187	57,5
Baja voluntaria	58	17,8
Período de prueba	36	11,1
Despido	29	9,0
Otras	6	1,8
Sin información	9	2,8
Total causas finalización contrato	325	100

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a) y elaboración propia.

Así que la permanencia de estos trabajadores en los empleos logrados con tanta dificultad es muy limitada. En el análisis que hicimos para la información intermedia de 2006, recogíamos este dato: para las 92 personas que accedieron al empleo por cuenta ajena en el año 2006, se han producido 123 rescisiones de contrato, una media de 1,3 contratos por persona, con una duración que no ha superado los cuatro meses en los contratos a mujeres fuera del programa (el mejor resultado en términos de “estabilidad” en el empleo) y no han superado los 1,7 meses de contrato en los varones dentro del programa.

Tabla 33. Contratados y meses con contrato

	<i>Dentro del programa</i>			<i>Fuera del programa</i>		
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
Personas que acceden al empleo	37	20	57	25	10	35
N.º de meses con contrato	2,6	1,7		4,0	1,5	

Fuente: Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2006, no publicado) y elaboración propia.

Como señala Milenium 3 (2007, 140), “las trayectorias vitales han desvelado que, cuando estas personas encuentran empleo, éste suele caracterizarse por ser temporal y de corta duración. Por tanto, antes o después, la mayoría acaba consiguiendo un puesto de trabajo, si bien su duración no excede los tres meses... Estas personas tienen muchas probabilidades de pasar del paro o inactividad a empleos precarios y viceversa. La línea

que separa el éxito, entendido como permanencia en el mercado laboral, del fracaso es sumamente frágil”

En la misma dirección coinciden Ana Arriba y Begoña Pérez cuando analizan las políticas de activación con los preceptores de las rentas de inserción: “en España si bien es fácil salir de la asistencia, también es habitual volver a ella”, señalando el ejemplo de Navarra para concluir: “muchos de los programas de activación desarrollados por la iniciativa social y los programas de empleo público protegido se asemejan en sus características a los puestos disponibles en el mercado (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante (y alta temporalidad, añadiríamos nosotros). Este hecho hace de ellos recursos de escasa eficacia para la inserción ya que no aportan ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible. Por este motivo en España se hacen precisos recursos más cualificantes que favorezcan el acceso de sus participantes a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la *doble trampa de la precariedad y la inserción* en la que se encuentran muchas personas” (Arriba y Pérez: 2007, 130-131).

6. Conclusión

Con esta altísima rotación en el mercado de trabajo, bien por “causas patronales” (77,6%), bien por la baja voluntaria (17,8%) y las dificultades de mantener el puesto de trabajo más allá de cuatro meses, en el mejor de los casos, sólo cabe decir que la labor paciente y esforzada de los profesionales que trabajan en estos programas de inserción, mediante itinerarios protegidos y tutorizados, están desarrollando una actividad titánica y repetitiva como la labor de Sísifo, señalada por la mitología, castigado por los dioses a empujar eternamente, ladera arriba de la montaña, un enorme peñasco que siempre volvía a caer antes de llegar a la cima.

El mercado es el dios omnipresente que con una mano (Iniciativa Comunitaria EQUAL) apoya los procesos de inserción, mientras con la otra (las políticas neoliberales de la Comisión Europea y los gobiernos nacionales) mueve la montaña para que caigan los más débiles. Así de contradictoria es la política de empleo de la Unión Europea. La estrategia coordinada de

empleo será para “potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable” (Tratado de Lisboa: 2007, art. 145 del Tratado de Funcionamiento, que reproduce el III-203 del Tratado Constitucional) y, continúa, “unos mercados laborales con capacidad de responder al cambio económico” como continúa el mismo artículo (dulcificando el texto del Tratado Constitucional que decía “unos mercados laborales capaces de reaccionar rápidamente a la evolución de la economía...”) (MAEyC: 2004, I-3). Se puede imaginar uno cómo serán las orientaciones y recomendaciones que salgan de esta estrategia de *lograr una mano de obra adaptable* y unos *mercados laborales con capacidad de responder al cambio económico*. Es la forma más evidente de hablar de precariedad en el empleo. Pero, sobre todo, es en las políticas económicas y fiscales donde se encuentran orientaciones y “obligaciones implícitas” para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo (Sanz: 2006).

El objetivo es promover el empleo por el empleo, sin condiciones. “Habría tanto empleo si los trabajadores no cobraran”, exclama Miren Etxezarreta irónicamente. “El pleno empleo ha sido despojado de sus connotaciones de bienestar y adaptado a las necesidades de crecimiento y competitividad internacional y los beneficios. Ha sido despojado de cualquier connotación en términos de contenido social, aspiraciones y derechos” (Etxezarreta: 2004, 41-42).

Como señalan algunos autores, los resultados negativos alcanzados por el Tratado para una Constitución Europea,

“son, en parte, consecuencia de las políticas públicas llevadas a cabo en estos países con el estímulo, cuando no el mandato, de la Comisión Europea. Estas políticas han incluido la reducción del gasto público (estimulado indirectamente por el Pacto de Estabilidad), la reducción de los impuestos (que han beneficiado a los grupos más pudientes de la población), la reducción de la protección social con disminución de los beneficios sociales, la desregulación de los mercados laborales y un mantenimiento por parte del Banco Central Europeo de unos intereses bancarios más altos de lo que se necesitaría para mantener una baja inflación. Estas políticas traducen el consenso de Bruselas, y reproducen la sabiduría convencional que se presenta en los establishments económicos y financieros europeos, y que está creando una enorme crisis de la Europa Social, causa del rechazo por amplios sectores de las clases populares y muy en particular de sus clases trabajadoras a las

instituciones de la UE, que se consideran responsables de su creciente inseguridad, la cual es un caldo de cultivo para movimientos antisistema con contenidos racistas antiinmigrantes” (Navarro: 2007).

Si será evidente la situación denunciada que, cuando escribíamos el año pasado la primera versión de este artículo para presentarlo al Congreso de Montevideo, la prensa diaria se hacía eco de una grave preocupación comunitaria. “Por primera vez desde 1999, dice El País, se han cambiado las tornas. Los riesgos para las economías europeas ya no están en el crecimiento de los salarios, sino en el aumento exponencial de los beneficios empresariales junto a la moderación salarial” En opinión de los ministros de Economía de la Unión Europea, la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores “puede afectar negativamente a la demanda” (El País: 28,2,2007).

El problema, pues, era la demanda y no las condiciones de vida de los trabajadores. Sólo “su” consumo que no puede decaer. Cuando escribimos ahora, poco más de un año después, la preocupación de la Comisión Europea parece ser la jornada laboral, cuya directiva han aprobado reformar para permitir una jornada laboral de hasta 60 ó 65 horas semanales por acuerdo “libre” (naturalmente), pactado entre el trabajador y el empresario. No es que sea un tema urgente, pero parece oportuno, como señala Gallego-Díaz (2008), comprobar “los niveles de aceptabilidad de la ciudadanía europea”, precisamente ahora, añadimos nosotros, cuando se amenaza con una nueva crisis y los trabajadores europeos van a ver peligrar, una vez más, sus puestos de trabajo y sus derechos sociales.

Para nosotros, sin embargo, el problema son ellos (la Comisión y la Unión Europea en su conjunto) y su forma de dirigir y controlar la economía. Las condiciones de vida de estos parados desanimados que hemos analizado no son sino el último eslabón de una cadena que nos aprieta a todos, el vendaval neoliberal. Por eso en nuestra investigación (Sanz: 2008) ponemos de manifiesto la necesidad de reformar el mercado de trabajo y, entre tanto, mantener y reforzar los programas de inserción por el empleo pero acompañados de un conjunto de políticas sociales que pasan, desde luego, por la vivienda pero también por reforzar las políticas educativas, las de empleo protegido y las políticas de rentas al margen del mercado de trabajo.

Y si se quiere optar por la flexiguridad ha de ser de acuerdo con el modelo original holandés o danés, en general escandinavo, que, garantizando la flexibilidad al empresario para gestionar su fuerza de trabajo, garantice igualmente la seguridad de formación, empleo de calidad y, en su caso, de rentas suficientes al desempleado²⁵.

Aunque parece evidente que una buena parte de este colectivo nunca logrará una inserción plena y normalizada en el mercado de trabajo, es claro que la sociedad y sus instituciones no les pueden abandonar a su suerte. Ellos mismos tienen derecho, como ciudadanos que son, a recibir todo tipo de apoyos que compensen la situación de desventaja que padecen. Pero, además, y sobre todo aquellos y aquellas que tienen menores y jóvenes a su cargo, deben ser objeto prioritario de apoyos e intervención para que sus hijos no reproduzcan el círculo vicioso de marginación y precariedad en el que viven. Sólo con intervenciones que dieran resultado a corto plazo podrían ver que las administraciones públicas se ocupan de ellos y que vale la pena el esfuerzo que, individualmente deben hacer y se les debe exigir.

Se debería contemplar, pues, medidas de diverso nivel de intensidad y orientación²⁶:

- Como mínimo y de forma inmediata para todos, un programa permanente (y no sólo experimental) del estilo de

²⁵ Como se señala en el Informe conjunto sobre el empleo 2005/2006, los principios comunes compartidos entre los Estados miembros sobre flexiguridad deben comprender

“los cuatro elementos siguientes: a) las disposiciones contractuales deben ser suficientemente flexibles para que los trabajadores y los empresarios puedan determinar sus relaciones en función de sus necesidades; b) las políticas activas del mercado de trabajo deberían apoyar eficazmente las transiciones entre los empleos, así como del desempleo y la inactividad al empleo; c) los sistemas de aprendizaje permanente solventes ayudarán a los trabajadores a mantener su empleabilidad a lo largo de su carrera ayudándolos a hacer frente a los rápidos cambios, a los períodos de paro y a las transiciones a nuevos empleos; d) deben adoptarse sistemas modernos de seguridad social que garanticen que a cada trabajador una asistencia adecuada durante los períodos de ausencia del mercado laboral” (MTAS: 2007b, 86).

²⁶ La Fundación Luis Vives (2008) llega a parecidas conclusiones en su Informe de aprendizaje y propuestas de futuro en el que evalúan el Proyecto “a favor de la inclusión social: sensibilización, movilización y debate”.

EMPLÉATE que ofrezca información cierta y concreta sobre empleos posibles.

- A medio plazo y para aquellos desempleados más desanimados y con menos experiencia y formación profesional, programas mixtos de formación-empleo en empresas “protegidas” de inserción, como paso previo a puestos de trabajo en empresas capitalistas o públicas o cooperativas, en condiciones mínimas y negociables. Con participación en actividades de aprendizaje de habilidades básicas, normas sociales y de convivencia, donde se valora especialmente el nivel de exigencia y cumplimiento, para poner en práctica el principio de realidad del que, en ocasiones, se muestran tan alejados.
- Finalmente, es evidente que hay un sector de desempleados que son claramente inempleables en el actual mercado de trabajo. Con ellos sólo cabe o formación y empleo protegido indefinidamente, o unos ingresos mínimos con programas de colaboración en actividades sociales en la medida que sus capacidades lo permitan.

En cualquier caso, nada de esto tendría sentido si no se reclamara igualmente una reforma radical del mercado de trabajo justo en dirección opuesta a lo que diariamente se nos vende desde la ideología dominante. Es imprescindible una mejora generalizada de la estabilidad de las condiciones de trabajo y del aumento de la productividad de los puestos de trabajo: cuando los puestos de trabajo no valoran ni reconocen ni retribuyen la formación (por escasa que sea) de la mano de obra, mal se podrá promover la inserción en el mercado de trabajo mediante una formación que luego no es ni reconocida ni retribuida. Cuando la tasa de temporalidad y precariedad de nuestro mercado de trabajo es tan alta, intentar la inserción social mediante el empleo de la población desempleada más marginal, no es sino reproducir el mito de Sísifo que termina conduciendo a la desesperación tanto a los desempleados como a los profesionales que tratan permanentemente de acompañarlos en un mercado de trabajo tan excluyente con esos desempleados como con ellos mismos a pesar de su mayor cualificación profesional.

7. Bibliografía

- Agrupación de Desarrollo Saraqusta (2006). *Iniciativa Comunitaria EQUQUAL. Informe Anual 2005*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Antón, A. (2005). "Rentas sociales, trabajo y ciudadanía" en Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 23, nº 2.
- Arriba, A. y Pérez, B. (2007). "La última red de protección en España: prestaciones sociales y su activación" en Política y Sociedad, Vol 44, nº 2. *Estado del Bienestar y Política social*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM, (pp. 115-133).
- Bauman, Zygmunt (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- Cáritas (2006). *Pobreza, precariedad laboral y exclusión social en la ciudad de Zaragoza. Informe sobre la Exclusión 2004-2005*. Zaragoza.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona: Paidós.
- CESA (2005) *Informe sobre la situación económica y social de Aragón 2005*. Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- Colectivo IOE (2003). *La inserción laboral de las personas con discapacidad*. Barcelona: Fundación la Caixa.
- Comisión Europea (2000). *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la Iniciativa Comunitaria EQUAL*. Diario Oficial de la Comunidades Europeas, 5.5.2000.
- Comisión Europea (2001) *Conclusiones de la presidencia (de la cumbre de Estocolmo)* Boletín UE 3-2001.
- Estivill, J. (2006). "Inserción económica social y desarrollo territorial en Francia" en Revista de Servicios Sociales y Política social, nº 75.
- Etxezarreta, M. (2004). "Una panorámica crítica de la Unión Europea. Un texto de divulgación" en Utopías, nº 201. Vol III.
- Fundación Luis Vives (2008) Proyecto "A favor de la inclusión social: sensibilización movilización y debate". Informe de

- aprendizajes y propuestas de futuro. Puede verse en <http://www.fundacionluisvives.org/articulos/24820.html>
- Gabinete Técnico (2006). *La contratación laboral en Aragón. Año 2005*. Zaragoza: Unión Sindical de Comisiones Obreras de Aragón.
- Gallego-Díaz, S. (2008). "Diluvia. Lluve a cántaros" *El País*, 13,6,08.
- García Serrano, C. (2007). "Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral" en *Política y Sociedad*, Vol 44, nº 2. *Estado del Bienestar y Política social*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM, 135-151. (Pp 135-151).
- Gobierno de Aragón (2006). *I Plan de Inclusión de Aragón del Gobierno de Aragón*. Zaragoza.
- MAEyC (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid: BOE.
- Milenium 3 (2007). *Exclusión social y Mercado Laboral*. Zaragoza: INAEM. Gobierno de Aragón y CAI.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2007). "Europeización del bienestar y activación" en *Política y Sociedad*, Vol 44, nº 2. *Estado del Bienestar y Política social*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM, (Pp. 31-44).
- MTAS (2007a) *Anuario 2006. Síntesis de estadísticas internacionales*. En <http://www.mtas.es/estadisticas/anuario2006/SEI/index.htm>,
- MTAS (2007b). *El Empleo en Europa 2006. Comisión Europea*. Colección Informes y Empleos. Serie Empleo, nº 33.
- Navarrete y otros (2007). "Desigualdad de género y formación en el mercado de trabajo. El caso de las jóvenes de Zaragoza". V Congreso Latinoamericano del trabajo. Abril 2007. Montevideo.
- Navarrete, M. (2008). "La precariedad del mercado de trabajo" en Sanz Cintora, Angel (2008) *Vida, convivencia y empleo. Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler de Zaragoza Vivienda en Margen Izquierda. Estudio sociológico*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza. SMRUZ. (Pp. 127-132).
- Navarrete, Pac y Sanz (2007) *Estudio Sociológico "Los jóvenes en Zaragoza 2004"*. Zaragoza: Servicio de Juventud. Ayuntamiento de Zaragoza.
- Navarro, Vicenç (2007). "La crisis de la Europa social" *El País*, 24, enero.

- Navarro, Vicenç (2006). *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Barcelona: Anagrama.
- Ramos-Díaz, J. (2005). "Flexiguridad: ¿La respuesta europea a la globalización? ¿La respuesta española a la precariedad?" En V. Navarro (director) *La situación social de España*. Madrid: Biblioteca Nueva (pp. 185-216).
- Raya, Esther (2002). *Políticas sociales y ciudadanía. La condición social de las personas demandantes de prestaciones sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Rifkin, Jeremy (1994). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo*. Barcelona: Paidós.
- Sanz Cintora, A. (2005). "El Tratado para una Constitución europea y la sacrosanta competitividad: limitaciones para las políticas sociales nacionales" en *Acciones e Investigaciones sociales*, nº 21 (pp. 109-136).
- Sanz Cintora, A. (2006). "La Europa social, mito o realidad". Congreso de Escuelas de Trabajo Social. Zaragoza, mayo, 2006.
- Sanz, A. (2008) *Vida, convivencia y empleo. Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler de Zaragoza Vivienda en Margen Izquierda. Estudio sociológico*. A Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza. SMRUZ.
- Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007a). *Informe CEDIS, Octubre 2007*. Zaragoza.
- Secretaría Técnica Proyecto EMPLÉATE (2007b) *Memoria final EQUAL-EMPLÉATE, 2005-2007*. Zaragoza, diciembre 2007 en <http://www.equal-empleate.org/portada.php>.
- Subirats, J. (director) (2004) *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación la Caixa.
- Tezanos, J.F. (coord.) (2005) *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad*. Madrid: Sistema.
- Tezanos, J.F. (coord.) (2004) *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.
- Toharia y otros (2006). *La ocupabilidad de los parados registrados*. I Madrid: INEM. MTAS.
- Tratado de Lisboa (2007). (texto consolidado), edición preparada por José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea Corres (2008). Madrid: Real Instituto Elcano. Marcial Pons.

Una explicación de las conductas agresivas, violentas y antisociales en la escuela, su relación con el fracaso escolar, la marginación social y la pobreza en la nueva sociedad de la información

RAFAEL DÍAZ FERNÁNDEZ Y MARÍA SIERRA BERDEJO

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: En este artículo pretendemos analizar la relación que existe entre el fracaso escolar, la pobreza y marginación social que en muchas ocasiones se empiezan a manifestar a través de comportamientos conductuales agresivos, violentos y antisociales en el contexto escolar, donde por otra parte se producen las primeras relaciones con los iguales, los primeros encuentros con figuras de autoridad sociales y las primeras oportunidades de alcanzar el reconocimiento social del logro personal. Se pretende también reflexionar sobre la repercusión de las características de la escuela en la insatisfacción y en el fracaso escolar y como esta dificultad para alcanzar niveles de logro académico y social normalizado aumentan el número de conductas problema en el aula, creándose un círculo del que para el joven es difícil salir, en la etapa evolutiva más complicada de su vida, la adolescencia, cuya dificultad y mantenimiento de

este círculo dentro del sistema escolar, produce posteriormente la reproducción de comportamientos similares fuera de él. Intentamos además hacer una observación de las consecuencias que esa situación de vivencias negativas sin resolver puede tener en su posterior vida de adulto, en la actual sociedad de la información donde tan importante es no quedarse fuera de los cauces normalizados de socialización.

Palabras clave: Conflicto, agresividad, violencia, conductas antisociales, fracaso escolar, pobreza, exclusión.

An explanation of anti-social, violent and aggressive behaviour in school, its relationship with academic failure, social deprivation and poverty in the new information society

Summary: In this article we shall attempt to analyse the relationship between academic failure, poverty and social deprivation. In many cases, these start to surface in aggressive, violent and anti-social behaviours within the context of school, where relationships with peers also first emerge, along with the earliest confrontations with social figures of authority and initial opportunities to obtain social recognition for personal achievement. We shall also reflect upon the repercussions the characteristics inherent in the school have on dissatisfaction and academic failure, and how such difficulties in attaining levels of academic and standard social achievement increase the number of problem behaviours found in the classroom. This creates a vicious circle from which youngsters find it very hard to escape as they go through adolescence, this being the most complicated stage of development in their life. Such an ordeal, plus the fact that the circle is maintained within the school system, leads to similar behaviours subsequently being reproduced in the outside world. We shall also endeavour to shed some light on the consequences that this situation of unsolved negative experiences can have on the subjects' subsequent lives as adults, in today's information society, in which it is so important not be excluded from the normal channels of socialisation.

Keywords: Conflict, aggressiveness, violence, anti-social behaviour, academic failure, poverty, exclusion.

Una explicación de las conductas agresivas, violentas y antisociales en la escuela, su relación con el fracaso escolar, la marginación social y la pobreza en la nueva sociedad de la información



Rafael Díaz Fernández
María Sierra Berdejo

1. Introducción

Si un niño ve que su dificultad para aprender, lo que la escuela considera razonable que debe aprenderse a su edad, no solo no se soluciona sino que al primero a quien se hace culpable de este problema es a él mismo y esta situación incomprensible, a la que no se pone fin, casi siempre, acaba generando conflictos en la escuela, conflictos en la familia, castigos que conducen a manifestaciones de agresividad y que hasta puede acabar en violencia, repetirá ese mismo aprendizaje. El castigo no deja de ser un comportamiento violento, está suficiente demostrado que genera daño. La repetición de curso es un castigo, significa para quien la padece el comienzo hacia la exclusión¹. El sistema educativo en España utiliza demasiado

¹ Como afirman Laparra, Gaviría y Aguilar (1998:25): "la idea clave del concepto de exclusión es la no-participación en el conjunto de la sociedad. La exclusión social nos lleva a un estatus diferente, el de los no-ciudadanos".

este tipo de medidas como forma de resolver las dificultades para aprender de sus alumnos, aunque no se conocen estudios² que demuestren que después de la mayoría de las repeticiones, los alumnos consigan adquirir esos conocimientos que les supusieron una repetición de curso, más bien existe la evidencia de que la repetición conduce a nuevas repeticiones hasta que los alumnos cumplen 16 años y abandonan el sistema educativo ante la imposibilidad de obtener resultados académicos positivos. La repetición de curso tiene su origen en las bajas expectativas del profesorado hacia su alumnado, en la creencia de que un alumno/a no va a aprender la falta de apuesta por las capacidades que todos los alumnos, sin excepción, poseen, conduce al fracaso académico, a la agresividad, a la violencia, a la conducta antisocial y la exclusión social. El resentimiento cada vez mayor por verse excluidos de participar de las oportunidades sociales, aumenta el riesgo de su desesperación y la adopción de conductas desviadas, como la violencia o el consumo de drogas. La interacción es la base del aprendizaje en la sociedad de la información caracterizada por el trabajo en red y la privación de la interacción dificulta el aprendizaje del niño, del adolescente. Cuando a un niño se le obliga a repetir curso se le priva de la interacción con su grupo de iguales y eso inevitablemente tiene su repercusión sobre la salud social y psicológica del alumno. Se produce la inadaptación al sistema escolar, el fracaso escolar, las conductas agresivas, violentas y antisociales, más tarde puede conducir a la marginación social y la pobreza, en la nueva sociedad de la información, en la que o se está dentro o fuera aunque se comparta un mismo espacio físico.

2. Agresividad, violencia y conducta antisocial

De acuerdo con Fernández Enguita (1998:19) desde la perspectiva naturalista la agresividad constituye un componente más

² Respecto a la amplia práctica de la repetición de curso Grisay (2003: 102-103) señala que “todos los resultados de las investigaciones empíricas son categóricos: en cuanto que a medida paliativa se desaconseja formalmente hacer repetir al alumno, puesto que los efectos de esta práctica son nocivos o, en el mejor de los casos, neutros; además, esto se ha comprobado de forma tan general que no debería subsistir ninguna duda razonable al respecto”.

de la compleja naturaleza biosocial del ser humano pero no es menos cierto que la capacidad del ser humano para modificar los procesos naturales de aprendizaje y los patrones heredados es deseable que acaben en la transformación de la agresividad natural en habilidades sociales³ como forma de resolver el conflicto de una forma pactada y socialmente aceptada. El conflicto⁴ puede ir acompañado de una manifestación agresiva, ante la falta de habilidades para resolverlo de forma pacífica. La agresividad no siempre va aislada sino que puede ir acompañada de violencia cuando uno de los miembros utiliza procedimientos deshonestos, abusa de su poder y su objetivo es la destrucción y el daño. Como afirma Fernández Enguita “violencia, es el uso deshonesto, prepotente y oportunista de poder sobre el contrario, sin estar legitimado para ello”. Así, podríamos llegar a la conclusión de que si la biología nos enfrenta a la confrontación de forma natural, el aprendizaje social nos llevaría al desarrollo de estrategias, de habilidades para resolver los conflictos de forma pacífica y satisfactoria. Afirma Javier Urra⁵ que “no hay violencia juvenil. Hay violencia. El joven no es el emisor de violencia, es el receptor y que el ser humano no nace violento”, sino que la violencia se aprende.

Como señala Díaz –Aguado “la exclusión social puede estar en el origen de la identificación con la violencia que se produce en algunos individuos” y de hecho diversos estudios⁶ han demostrado que existe una continuidad entre determinados problemas

³ Como afirman Ballester y Gil, (2002), una persona es socialmente habilidosa cuando: Es capaz de expresar sus sentimientos y/o intereses de una forma tranquila consiguiendo que se tengan en cuenta sus demandas y se minimice la probabilidad de futuros problemas en diferentes situaciones gracias a un amplio conocimiento de los modos de expresión socialmente aceptados.

⁴ Entendemos el conflicto como una situación de confrontación de dos o más protagonistas, entre los cuales existe un antagonismo motivado por una confrontación de intereses (Fernández Enguita, 1998).

⁵ Javier Urra es Psicólogo de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia y de los Juzgados de Menores de Madrid.

⁶ Afirma Díaz-Aguado (2003:24) que según algunos estudios, los adultos violentos se caracterizaban a los 8 años por: 1) ser rechazados por sus compañeros de clase; 2) llevarse mal con sus profesores; 3) manifestar hostilidad hacia diversas figuras de autoridad, 4) expresar baja autoestima, 5) tener dificultades para concentrarse, planificar y terminar sus tareas; 6) falta de identificación con el sistema escolar; 7) y abandonar prematuramente la escuela (Glueck y Glueck, 1960; Coleman, 1982; Conger et al, 1965).

relacionados con la exclusión y el comportamiento violento en la juventud y en la edad adulta y que quienes presentan esas conductas reúnen una serie de características que nos llevan a las causas que las han originado de manera que actuando sobre ellas podría evitarse gran parte de los conflictos, la agresividad y por lo tanto también la violencia como reacción a los mismos. España es uno de los países que realiza una inversión económica insuficiente en el ámbito educativo parece evidente la necesidad de ampliar y mejorar los recursos que se invierten ya que los que se dedican no son ni los necesarios, ni los suficientes. Si en la escuela existen conflictos que no se resuelven de manera pacífica, habrá que dotar a la escuela de recursos humanos que sean capaces de enseñar a resolver los conflictos sin agresividad ni violencia, es decir de manera socialmente habilidosa, parece el medio adecuado para ello, la nueva asignatura “Educación para la ciudadanía” es un buen comienzo para ello.

3. El modelo de escuela

El modelo de escuela no parece responder a las necesidades de la nueva sociedad de la información ya que esta exige una serie de cambios en los procesos de trabajo y el desarrollo de nuevas competencias básicas⁷ que como afirman Elboj et al. (2002: 19) “no se desarrollan en la mayoría de las escuelas”, de manera que estaríamos no solo ante un problema de contenido educativo, sino también, de las “formas de adquirirlo”, un problema metodológico.

Del currículo anterior hemos heredado grandes problemas que se mantienen en la escuela. Uno de ellos es la dificultad de esta para establecer canales reales de comunicación y diálogo con el resto de miembros de la comunidad educativa, sin olvidar que los métodos utilizados para educar generaban en la mayoría temor, inseguridad, falta de confianza en el cambio, una

⁷ Son consideradas competencias básicas: la iniciativa, la cooperación, el trabajo en grupo, la formación mutua, la evaluación, la comunicación, la solución de problemas, la adopción de decisiones, la obtención y utilización de información, la planificación, la capacidad de aprendizaje, y las actitudes multiculturales, según las investigaciones realizadas por Levin y Rumberger (1989).

sumisión que como afirma Einstein⁸ es falsa, ya que, cada vez más producen reacciones de rebeldía, llamadas de atención de alumnos, de familias... para los que el sistema no está respondiendo a sus necesidades, y que por lo tanto les hace daño en vez de proporcionales bienestar. Ante esto los centros educativos observan la situación, endurecen sus normativas pero las normas no son fruto del consenso y en nuestra sociedad todo lo que no es consensuado tiene pocas posibilidades de ser aceptado por la mayoría con agrado.

El sistema de evaluación sigue sin evaluar las capacidades individuales más desarrolladas en cada alumno o alumna y se limita a evaluar unas capacidades muy concretas para las que muchos alumnos no están motivados y generan exclusión. Si el sistema educativo tuviera como objetivo descubrir y potenciar las capacidades para las que cada individuo tiene mayor predisposición se generaría una sociedad en la que cada persona estaría más satisfecha con lo que hace. Así, no se cuestiona lo que hay que enseñar, lo mismo para todos, pero olvidando que todos no somos iguales, que cada uno/a tiene sus preferencias y tiene derecho a ellas. Estamos todavía en el enfoque tecnocrático pese a que desde los años setenta hayan emergido las propuestas y teorías desde un enfoque crítico que plantean que “a través del currículo se pueden generar unas relaciones sociales más igualitarias”.

Cada vez menos nos sirve la organización jerárquica, piramidal porque no responde a las necesidades de la actual sociedad informacional.

4. El fracaso escolar

Aunque el concepto de fracaso escolar⁹ es amplio y podamos hablar de su existencia por el simple hecho de no conseguir que

⁸ Einstein afirmaba: “lo peor es educar por métodos basados en el temor, la fuerza y la autoridad, porque se destruye la sinceridad y la confianza y sólo se consigue una falsa sumisión”.

⁹ Carlos Galdón define el fracaso escolar como la expresión de lo mucho que en materia de educación queda por hacer, al considerar que los jóvenes que se encuentran en esta situación tienen una alta probabilidad de no poder incorporarse de forma adecuada a la sociedad y tienen un alto riesgo de exclusión social.

un niño o un joven alcance el nivel al que podría haber llegado si estaba capacitado para ello (simplemente porque no se han puesto los medios adecuados para su desarrollo óptimo), dentro de la Unión Europea, España forma parte de un conjunto de países donde el fracaso escolar se define “por la repetición de curso, por acabar sin certificado de estudios o por abandonar los estudios” (Sánchez, 1986). En cualquiera de los casos es un fenómeno educativo que en la actualidad tiene importantes consecuencias sociales hasta el punto de que constituye un problema social, teniendo en cuenta que la escolarización es obligatoria hasta los dieciséis años y para quienes son víctimas del fracaso escolar, supone una forma de exclusión social, en definitiva un fracaso (escolar) que genera otro fracaso (social), ya que resulta evidente que la falta de éxito y reconocimiento en los estudios produce por lo general un deterioro de la competencia social. Como afirma Tezanos (2004: 548) “a los fracasados escolares en España se les aparta físicamente de los demás alumnos del centro a un aula –unidad– o centro de educación especial” y por consiguiente tendrán menos interacciones con sus compañeros en situación normalizada y menos oportunidades de aprender de los iguales, unido a que como afirma este mismo autor “uno de los elementos que más influye en el alumno que tiene que repetir curso es la separación del grupo, lo cual constituye el elemento de exclusión social más importante: El niño es abandonado por el grupo con el que estuvo conviviendo y se ve encuadrado en un grupo nuevo de niños de menor edad biológica, que ya lo toman como el tonto de la clase y con el que conviene guardar distancias”. Como sostiene Cerezo (2001: 40) “la influencia de los otros determina en parte cómo el niño construye sus propios esquemas y la representación del mundo físico y social”. El mismo Vygostky postulaba el origen social de la inteligencia, desde esta perspectiva se sostiene que la interacción no solo favorece el desarrollo de la inteligencia, sino que está en su génesis. Siguiendo a Cerezo (2001: 41), “desde la perspectiva del desarrollo del conocimiento social, la escuela se presenta como el entorno más estructurado y común, ya que brinda el lugar y proporciona la oportunidad excepcional para la primera interacción social no familiar de todos los individuos”. Como afirman Elboj, Puigdemívol, Soler y Valls (2002: 92) “las capacidades de selección y procesamiento

de la información, necesarias en la actual sociedad, se desarrollan mejor en un diálogo que genera reflexión". Según asegura Schleicher¹⁰ "el sistema educativo español está basado en incorporar conocimientos de memoria, lo cual no estimula el pensamiento lógico, y supone que a los alumnos les cueste mucho reflexionar, extrapolar y extraer conclusiones de lo que leen, una competencia fundamental desde el punto de vista de las demandas del mercado mundial". Lo que nos conduce a cuestionarnos si realmente se está dando valor a lo importante, en la sociedad de la información y si a lo que se le está dando importancia realmente sirve para algo.

Es preciso tener en cuenta que un niño que fracasa escolarmente es un niño que, como afirma Grisay (2002:101) "en un determinado momento y a juicio de la institución escolar, no consigue aprender lo que esta última estima razonable que aprendan los alumnos de su edad".

5. La repetición de curso causa de marginación social

La práctica de repetir curso se basa en la idea de que si un alumno tiene dificultades es debido a que su nivel es demasiado diferente del de sus compañeros y ello no le permite seguir el nivel de manera exitosa. Esta medida supone situar al alumno en un entorno más adaptado a sus exigencias de modo que las expectativas que se tienen sobre él no son altas. Sería más razonable y más rentable como sostiene Schleicher "prestarle una atención mucho más individualizada", el responsable del Informe Pisa 2006 opina que "España utiliza demasiado la repetición de curso. Eso consume muchos recursos y es poco productivo. Es mucho más rentable la ayuda individualizada a los alumnos". También Grisay afirma que "el año repetido es significativamente menos productivo de lo que hubiera sido para estos alumnos si hubiesen pasado de curso" (2003: 105). El coste para España se traduce en la dificultad para seguir siendo competitiva. Existen además otras razones para poner en marcha, en la práctica, métodos más eficaces encaminados a resolver el pro-

¹⁰ Andreas Schleicher es el responsable del Informe PISA 2006.

blema desde la raíz, si verdaderamente se opta por darle solución, hay que evitar la marginación social que supone una repetición de curso porque al alumno no se le ha prestado la ayuda adecuada para seguir el ritmo de sus compañeros. Existen además otras alternativas que están demostrando éxito en la superación de la marginación social y el fracaso escolar, por ejemplo, experiencias como “comunidades de aprendizaje” que parten de la idea de que todas las personas tienen capacidad de transformación. Las comunidades de aprendizaje son una propuesta educativa para la sociedad actual que incluye a todos: “una comunidad de aprendizaje es un proyecto de transformación social y cultural de un centro educativo y de su entorno, para conseguir una sociedad de la información para todas las personas, basada en el aprendizaje dialógico, mediante la educación participativa de la comunidad que se concreta en todos sus espacios incluida el aula (Valls, 2000: 8)

6. La pobreza en la nueva sociedad de la información

El agotamiento del modelo económico industrial en la década de los años setenta del pasado siglo XX, dio paso a un período de grandes cambios sociales¹¹, para desembocar en la revolución e innovación tecnológica en la inicialmente denominada sociedad postindustrial. Hoy resulta evidente que estos cambios

¹¹ Respecto a las transformaciones sociales que ha sufrido España en el tránsito de la democracia constitucional, a la integración en la Unión Europea y en el proceso de globalización, son señaladas por Fernández Enguita las siguientes: 1) España se convierte en “el país con menor fecundidad del mundo, en el que la cultura laica avanza en las mentes de las personas y entre éstas la mujer va a asumir mayores competencias en la esfera pública; 2) De una sociedad agraria y rural pasamos a una sociedad más terciaria y más urbana; 3) Se produce un rápido cambio del mercado laboral, contratos temporales, de breve duración que implican una rotación del puesto de trabajo, lo que tiene una importante repercusión en la inseguridad de muchos padres de alumnos del s-XXI, más preocupados por asegurarse los ingresos económicos que por comunicarse con sus hijos 4) El aumento de unas tasas de escolarización hasta el 100% de la población de 16 años y de un 80% de la cohorte de 17 años en el año 2000; 5) Liberación del trabajo femenino de custodia con la escolarización del 86% de la cohorte de 3 años, aunque con graves carencias para escolarizar a toda la población en centros públicos (2007: 44-48).

nos conducían a la nueva sociedad de la información cuya característica más positiva defendida por autores como Naisbitt (1983) serían la existencia de una mayor democracia e igualdad, fundamentada en las capacidades intelectuales, la selección de la información y la posibilidad de realizar el procesamiento de esta información por todas las personas. El problema de este modelo lo constituye la dificultad de determinados grupos de población para acceder a la información lo que supone para quienes no accedan un importante riesgo de exclusión y desigualdad social. De acuerdo con Elboj et al. (2002: 14) “la inaccesibilidad a la información provoca que ciertos sectores sociales queden excluidos de la sociedad actual” y que “el acceso a la educación para todas las personas, independientemente de su género, edad, clase social o grupo cultural se presenta como instrumento capaz de erradicar las desigualdades sociales que provocan la exclusión”.

Consecuencia de este nuevo modelo económico y de las denominadas TIC¹² ha sido la conversión de la sociedad en una sociedad global¹³ conectada en red y la necesidad de adaptación de los trabajadores a las nuevas necesidades de los procesos de producción, a través de la formación permanente¹⁴, lo que significa que la educación supone la forma de que todas las personas consigan adquirir las habilidades, competencias y capacidades para mantenerse en la sociedad de la información de forma activa y con garantías de éxito, teniendo en cuenta que para ello es necesaria y se está produciendo también una nueva cultura que como indican Elboj et al., se caracteriza por ser “más

¹² TIC: Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

¹³ Joaquín Estefanía alerta, también, de los efectos negativos de la sociedad global al afirmar “independientemente de los beneficios del proceso mundializador, existe también un alejamiento de los ciudadanos respecto de las principales decisiones que se toman en su nombre, lo que implica debilidad de la democracia, falta de calidad de la misma. La globalización es un proceso que no hemos votado y que nos perjudica como ciudadanos (aunque nos alegre como consumidores). Nos distancia de la participación ciudadana, nos anestesia de lo público, de lo colectivo”. En efecto cada día la opinión del ciudadano tiene menos importancia porque esa opinión no tiene ninguna repercusión económica en una sociedad donde los valores que priman están basados en la obtención rápida de dinero a costa de lo que sea.

¹⁴ Formación permanente.

dialógica y democrática, permitiendo que los trabajadores y las trabajadoras tengan más autonomía y un papel más activo en su lugar de trabajo” aunque sin eliminación total de la jerarquía en los procesos de producción. Por eso asegurar un nivel educativo y un conocimiento de las nuevas tecnologías constituye la mejor manera de asegurar la eliminación de las desigualdades para los más desfavorecidos.

Borja y Castells nos advierten de que la ciudad está en crisis “la urbanización generalizada”, afirman, “forma parte del mismo proceso de la globalización económica y de la revolución informacional”, que al mismo tiempo crea y destruye la ciudad porque afirman, “las mayorías urbanas no son ciudadanas: marginadas del Estado de derecho y de la cultura cívica, subempleadas o sobreviviendo en la informalidad, localizadas en áreas mal equipadas y escasamente visualizadas desde la ciudad formal y legal”(2004: 365) un fenómeno que se agrava y está cada vez más presente en el llamado primer mundo, al que estos autores ya se refieren en pasado porque en todos los mundos va surgiendo cada vez más próximo y más amplio un tercer mundo, el mundo de los que se quedan al lado pero fuera de la tecnología, de la información o de su procesamiento, en definitiva fuera del globo de este mundo llamado global. Por eso estos autores señalan como uno de los grandes desafíos de la sociedad informacional, la integración socioeconómica de toda la población activa que difícilmente se podrá llevar a cabo sin competitividad y productividad trasladada a todos los espacios de la ciudad, manteniendo las actividades productivas de cada zona los servicios de proximidad¹⁵ y sin cooperación interciudadana.

La integración socioeconómica de toda la población activa constituye uno de los desafíos de la sociedad informacional.

7. Las nuevas formas de pobreza derivadas de la educación y del fracaso escolar

La función principal de la educación es el desarrollo de las personas y de la sociedad para evitar la pobreza y la exclusión.

¹⁵ Según Borja y Castells (2004: 366), servicios de proximidad son aquellos servicios dirigidos a las personas o servicios de ecología urbana.

En la sociedad de la información la materia prima son los recursos humanos (Elboj et. al 2002: 14) y esto supone como consecuencia directa que la sociedad global, cada vez más, va a exigir mayores conocimientos y habilidades a los jóvenes (Galdón, 2003:14) de manera que el fracaso escolar puede constituir uno de los orígenes de la nueva pobreza si no pueden finalizar con éxito un ciclo educativo y tampoco pueden incorporarse al mundo laboral a través de programas de formación paralelos, que permitan un aumento de su nivel cultural, su desarrollo profesional y su integración social. De acuerdo con Marchesi “el fracaso escolar provoca graves consecuencias en los alumnos y en la sociedad. Los jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo o que no alcanzan la cualificación mínima necesaria tienen una escasa confianza en sus posibilidades y una baja motivación para incorporarse a programas de formación. La probabilidad de encontrar un trabajo, su estabilidad en el mismo y su retribución económica es menor que en los casos de mayor nivel educativo”. Y lo que todavía es peor es que tienen una importante “dificultad para adaptarse a las crecientes exigencias laborales, por lo que el riesgo de marginación económica y social se incrementa”.

8. Conclusiones

La escuela necesita los recursos adecuados y necesarios (humanos y materiales) que aseguren la resolución de los conflictos de forma socialmente habilidosa como base para una convivencia escolar que facilite unas interacciones positivas para sentar las bases de un aprendizaje de calidad entre los miembros de la comunidad educativa.

El actual modelo de escuela necesita una modernización para adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad informacional, en la que la prioridad no es la memorización de conocimientos sino la motivación para acceder a la información, la práctica de la reflexión, la extrapolación y la extracción de conclusiones. Una evaluación de las capacidades individuales desarrolladas en cada alumno y no tanto unas capacidades concretas para las que la mayoría de los alumnos no están moti-

vados parece que es una forma más justa y más igualitaria de evaluar la amplitud de conocimientos que pueden adquirir alumnos de culturas diferentes y que también parten de conocimientos diferentes.

El fracaso escolar es un fenómeno educativo que tiene importantes consecuencias sociales, la falta de éxito y reconocimiento en los estudios produce por lo general un deterioro de la competencia social y supone para los alumnos que lo sufren, un inicio hacia la exclusión.

El alto coste social y económico parecen razones suficientes para dejar de utilizar la práctica de la repetición de curso para resolver los problemas de aprendizaje de los alumnos, esta práctica constituye uno de los motivos de exclusión social más importantes ya que al alumno se le separa del grupo de referencia, tendrá menos interacciones con sus compañeros en situación normalizada y se le priva de la posibilidad de aprender de los iguales.

La ayuda individualizada a los alumnos parece una medida más acorde con el modelo actual de sociedad para evitar el fracaso escolar, existiendo propuestas educativas que actualmente están demostrando su eficacia, basadas en el aprendizaje dialógico y la educación participativa de la comunidad que al mismo tiempo proporcionan esta ayuda individualizada.

En la nueva sociedad de la información es imprescindible dotar de los recursos educativos necesarios a los más desfavorecidos como forma de asegurar un adecuado nivel de conocimiento en las nuevas tecnologías para evitar la exclusión en el actual sistema económico informacional y el acceso a la educación para todas las personas, constituye el instrumento para erradicar las desigualdades sociales que provocan la exclusión.

9. Bibliografía

- BALLESTER, R.; GIL, M^a. D. (2002). *Habilidades Sociales*. Madrid: Síntesis.
- BORJA J.; CASTELLS, M. (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- CEREZO, F. (2001). *La violencia en las aulas. Análisis y propuestas de intervención*. Madrid: Pirámide.

- ELBOJ, C. (2005). *Comunidades de aprendizaje: Educar desde la Igualdad de Diferencias*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- ELBOJ, C.; PUIGDELLIVOL, I.; SOLER, M.; VALLS, C. (2002). *Comunidades de aprendizaje. Transformar la educación*. Barcelona: Graó.
- ESTEFANÍA, J. (2002). *Hijo/a, ¿qué es la globalización?* Madrid: Santillana.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M.; SOUTO, X. M.; RODRÍGUEZ, R. (2007). *La sociedad del conocimiento: democracia y cultura*. Madrid: Secretaría General Técnica del MEC, Ediciones Octaedro y FIES (Fundación de Investigaciones Educativas y Sindicales).
- GRISAY, A. (2003). "Repetir curso o adecuar el currículum" (capítulo 6). En: Marchesi, A.; Hernández, C. (coords.): *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. (Pp. 101-148). Madrid: Alianza Editorial.
- HERNÁNDEZ, J.; OLZA, M. (1998). *La exclusión social. Reflexiones y acción desde el trabajo social*. Pamplona: Ediciones Eunate.
- LAPARRA, M., GAVIRÍA, M.; AGUILAR, M. (1998). "Aproximaciones a la exclusión social". En: Hernández, J.; Olza, M. (1998). *La exclusión social. Reflexiones y acción desde el trabajo social*. Pamplona: Ediciones Eunate.
- LEVIN, H. M.; RUMBERGER, R. W. (1989). *Educación, trabajo y empleo en los países desarrollados: situación y desafíos para el futuro. Perspectivas*, vol. XIX, nº 2.
- MARCHESI, A.; HERNÁNDEZ, C. (2003). *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- SÁNCHEZ, M. H. (1986). "Evolución y contexto histórico de los gitanos españoles". En: San Roman, T.: *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos* (p. 13-60). Madrid: Alianza Universidad.
- SAN ROMÁN, T. (1986). *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*. Madrid: Alianza Universidad.
- TEZANOS, J. F. (2004). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Editorial Sistema.
- VALLS, R. (2000). *Comunidades de Aprendizaje. Una práctica educativa de aprendizaje dialógico para la sociedad de la información*. Tesis doctoral no publicada. Universitat de Barcelona.

Una caracterización sociodemográfica de los hombres que ejercen violencia en la pareja (HEVPA)

SANTIAGO BOIRA SARTO

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: El artículo aborda una caracterización de las variables sociodemográficas más importantes de los hombres que ejercen violencia en la pareja (HEVPA). Para ello, se realiza un repaso del estado de la investigación, se revisan algunas de las pocas muestras disponibles con población española y se aportan los datos correspondientes a los hombres atendidos en el Servicio Espacio del Instituto Aragonés de la Mujer durante el periodo 1999-2006 y cuyo objetivo es la atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar. En los resultados presentados referidos a la muestra objeto de estudio no se identifica ninguna variable sociodemográfica cuyas puntuaciones definan un perfil característico de hombre maltratador. No obstante, sí se establecen algunas diferencias de estos hombres en

relación con el resto de la población masculina que pueden sugerir nuevas líneas futuras de trabajo e investigación.

Palabras clave: Violencia, género, maltrato, maltratador, programa, tratamiento.

A sociodemographic characterisation of men that subject their partners to acts of violence (wife batterers)

Summary: The article tackles the characterisation of the most significant socio-demographic variables found in wife batterers, or men that subject their partners to violence. With this in mind, we first go over the research that has been carried out to date, review some of the few samples available from Spanish society and provide data corresponding to men that have been dealt with at the Servicio Espacio del Instituto Aragonés de la Mujer (a Department in the Aragonese Women's Institute) between 1999 and 2006, which aims to provide psychological treatment for men that experience problems with self-control and violence in the home. In the results submitted with reference to the sample forming the subject of the study, no socio-demographic variable has been identified with scores that define a characteristic profile for a wife batterer. Nevertheless, they do establish some differences for these men with the rest of the male population, which might lead to new lines of work and fields of investigation in the future.

Keywords: Violence, gender, ill treatment, wife batterer, program, treatment.

Una caracterización sociodemográfica de los hombres que ejercen violencia en la pareja (HEVPA)



Santiago Boira Sarto

1. Introducción

La violencia de género, en estos momentos, es un problema de consecuencias dramáticas que ha despertado en los últimos años un interés creciente en los agentes de intervención social.

El *Informe de la Organización Mundial de la Salud* de 2002 sobre violencia y salud afirmó que, entre el 10% y el 69% de las mujeres, habían manifestado haber sido objeto de agresiones físicas por parte de una pareja masculina en algún momento de sus vidas (Organización Mundial de la Salud, 2002:97).

Por otra parte, y según datos de Instituto de la Mujer, el número de denuncias por violencia de género en el año 2007 fue de 63.347, lo que supuso un aumento del 46,2% desde el año 2002¹.

Asimismo, si se recogen las estadísticas judiciales españolas, en el año 2006 se dictaron 36.162 órdenes de protección, lo que implicó la denuncia a 35.792 hombres por violencia de género (Estadística judicial. Año 2006, 2007).

En el informe de resultados de la última macroencuesta encargada por el Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales, el 3,6% de las mujeres residentes en España de más de 18 años

¹ Disponibles en [http://www.mtas.es/mujer/mujeres/cifras/violencia/denuncias_tablas.htm]. Consultado el 15 de febrero de 2008.

declaró haber sido víctima de malos tratos durante el último año, lo que representa un total de 677.352 mujeres. Y, por otra parte, el 9,6%, aproximadamente un total de 1.786.978 mujeres, fueron consideradas “técnicamente” como maltratadas, al responder positivamente a alguno de los criterios habituales que definen el maltrato (Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006). Si se toman los datos ofrecidos para la Comunidad Autónoma de Aragón los porcentajes son del 3,6% si se considera a las mujeres que han manifestado haber sido maltratadas y se amplía al 8,2% si se tienen en cuenta a las mujeres “técnicamente” maltratadas (Instituto Aragonés de la Mujer, 2006).

Con estas macroencuestas se ha ido cuantificando y caracterizando la violencia de género durante estos últimos años. En concreto, la primera de estas encuestas se realizó en el año 1999 coincidiendo con la puesta en marcha del *Plan estatal del acción contra la violencia doméstica*; la segunda, se realizó en el año 2002 a la finalización del Plan y la tercera, ya comentada, fue publicada en el año 2006.

Estos estudios han descrito los rasgos sociodemográficos básicos de la víctima y de otros aspectos fundamentales para la caracterización de la dinámica de la violencia ofreciendo, a partir de lo que las mujeres manifiestan, una radiografía básica de las características del HEVPA.

Sin embargo, la obtención de datos directos de los hombres se produjo, en gran medida, tras la implantación de programas de tratamiento en España. Es, a partir de ese momento, cuando se ha podido recoger información de los sujetos que pasaron por dichas intervenciones: sus datos sociodemográficos, las conclusiones sobre la evaluación de los diferentes aspectos del funcionamiento de su personalidad y, sobre todo, la obtención de su relato, “en primera persona”, acerca de su percepción de la violencia.

El primer programa de intervención para HEVPA se puso en marcha en el País Vasco en 1995. A finales de la década de los noventa fueron apareciendo otros programas en diferentes comunidades autónomas, que permitieron obtener, muy poco a poco, información sobre las características de estos hombres, sobre todo, a partir de las memorias que ofrecen algunos de los

servicios donde se están realizando este tipo de intervenciones².

Entre los programas que progresivamente fueron naciendo se encontraba el Servicio Espacio, promovido por el Instituto Aragonés de la Mujer en 1999³.

En este año, el Instituto Aragonés de la Mujer, en su II Plan de Acción Positiva, apostó por la puesta en marcha de un programa de atención psicológica a hombres maltratadores. Dicha acción contemplaba la actuación sobre hombres causantes de malos tratos para prevenir y paliar las situaciones de violencia producidas en el ámbito familiar. El Servicio Espacio se conformó, así, como un tratamiento psicológico voluntario y dirigido a hombres con problemas de control y violencia en el hogar.

Los beneficiarios de este programa, y por lo tanto los integrantes de la muestra en este trabajo, son hombres residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón con problemas para controlar su comportamiento y que han ocasionado situaciones de violencia física o psicológica en el marco de las relaciones de pareja.

El artículo se centrará en abordar las características sociodemográficas de estos hombres. Las variables que se van a analizar son la edad, el país de nacimiento, el nivel de instrucción, la situación laboral y la profesión⁴.

² No obstante, en Aragón se cuenta con dos buenas excepciones a esta regla. En primer lugar, alguno de los trabajos realizados desde el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Universidad de Zaragoza, en concreto, uno de ellos en el que se analizaron las informaciones recogidas en los procedimientos y decisiones de los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la violencia de género durante el año 2000 (Calvo (coord.), 2004). En segundo lugar, la reciente investigación realizada desde el Instituto de Medicina Legal de Aragón en el que se analizan 266 muertes homicidas en el ámbito doméstico (Cobo, 2007).

³ Otros programas que se empiezan a implantar a partir de la iniciativa pionera en el País Vasco son el Servicio de Atención Psicológica para Hombres Maltratadores (SAHM), en Gerona, el Programa de Atención y Reinserción para Hombres (ARHOM), en Barcelona, el Plan Psicoasistencial para Varones (PSI-VAR) de Madrid, el Programa de tratamiento para hombres con relaciones familiares violentas de La Rioja y Programa Abramos el Círculo en Galicia.

⁴ Para en análisis de esta información se ha conformado una base de datos con el material procedente de los 230 hombres que fueron atendidos en este periodo. Los resultados que se exponen en este artículo son un avance descriptivo sobre algunas variables sociodemográficas básicas y sus conclusiones van

Se es consciente de que la muestra que se aporta en este trabajo es limitada, en tanto que refleja las características de un sector de HEVPA que, voluntariamente, ha acudido a un servicio de atención. Sin embargo, y aunque las conclusiones de este trabajo no puedan ser extrapoladas directamente a toda el grupo de hombres maltratadores, es necesario destacar que durante el periodo de estudio, comprendido entre los años 1999 y 2006, este programa ha sido el único que ha desarrollado una intervención psicológica con HEVPA en Aragón.

El Servicio Espacio se ha desarrollado en las tres provincias aragonesas y es, en este contexto, donde hay que situar el valor de la muestra presentada: el de caracterizar a los HEVPA atendidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón durante los años que comprende el periodo de estudio.

Hasta este momento, han sido muy escasos los artículos que han podido establecer un marco de análisis a partir de la información proporcionada por los propios hombres.

Considerando esta constatación, en este trabajo se pretende comparar el grupo de hombres atendidos en la Comunidad Autónoma con alguna de las muestras disponibles y procedentes de otros contextos de intervención. En concreto, se van a manejar datos procedentes del País Vasco, de Pamplona y de Gerona.

Por tanto, este artículo tiene un carácter eminentemente descriptivo y que, aunque centrado en algunas de las variables sociodemográficas básicas, no agota en ellas el análisis. Mas bien al contrario, lo que se pretende, además de constatar algunos vacíos, es considerar y proponer algunas preguntas sobre las características de los hombres que maltratan a sus parejas y, en este sentido, ayudar a mejorar un contexto de investigación regido, en ocasiones, por la presencia de tópicos y de lugares comunes.

a ser, necesariamente, limitadas y provisionales. La explotación de dicha base de datos forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre las características de los hombres que ejercen violencia en el ámbito de la pareja, su concepción de la misma y la explicación que ellos aportan sobre las relaciones de violencia.

2. Variables sociodemográficas y hombres violentos. Estado de la cuestión

Los estudios que han considerado a los HEVPA como unidad de análisis, se han centrado, fundamentalmente, en tres aspectos: (a) las características de los hombres agresores, (b) los factores de riesgo del comportamiento agresivo y (c) los procedimientos de intervención.

En el área de investigación relacionada con las características de los HEVPA, uno de los primeros objetivos planteados en las investigaciones fue tratar de establecer diferencias entre los hombres que ejercían violencia con sus parejas y los que no, esto es, tratar de identificar las variables en las que las puntuaciones de los HEVPA frente a los hombres no violentos fueran significativamente diferentes. Así, y en términos muy generales, se sugería que los HEVPA eran personas más ansiosas y depresivas, frías emocionalmente, dominantes y hostiles, con menor control de la expresión externa de la ira y de los impulsos que las personas no violentas (Fernández-Montalvo, Echeburúa y Amor, 2005a; Bersani, Chen, Pendleton y Denton, 1992).

Esta línea de trabajo intentaba, en definitiva, identificar aquellas variables que pudieran suponer un mayor riesgo para la víctima e implicaba, implícitamente, considerar al grupo de HEVPA como un grupo homogéneo.

Es, en este contexto, en el que cabe preguntarse si se pueden encontrar diferencias entre las características sociodemográficas de los HEVPA frente a los hombres no violentos y si es posible identificar alguna relación significativa en alguna de estas variables.

Una segunda línea de investigación clasificó a los HEVPA en diferentes grupos partiendo, para ello, de variables de carácter psicobiológico, de tipos de personalidad o de características psicopatológicas (Greene, Lynch, Decaer y Coles, 1997; Beasley y Stoltenberg, 1992). Son clásicas, en este sentido, las clasificaciones de Holtzworth-Munroe y Stuart (1994), Dutton y Golant (1997) y Gottman et al. (1995) que, entre otras cuestiones, pusieron de manifiesto la imposibilidad de considerar a los HEVPA como un grupo homogéneo.

Respecto a las variables sociodemográficas y su posible relación con la prevalencia de situaciones de violencia, Holtzworth-Munroe, Smutzler y Leonard (1997) constataron que se trataba de un tema controvertido. En su trabajo realizaron una revisión de las investigaciones que habían relacionado características sociodemográficas y sociales con la violencia. Constataron como algunos investigadores habían asociado variables como la edad, los ingresos, el empleo, la formación, es status social o la raza con la ocurrencia de violencia. Se relacionó el hecho de tener menor edad con una mayor prevalencia de la violencia (Straus y Gelles, 1986; Stets y Straus, 1989; O'Leary, Malone y Tyree, 1994); con los bajos ingresos y la pertenencia a las clases sociales bajas (Sugarman y Hotaling, 1989; McLaughlin et al., 1992); con las parejas de hecho (Stets y Straus, 1989; McLaughlin et al., 1992) y con la raza, considerando una mayor prevalencia de violencia entre las parejas afroamericanas o latinas frente a las norteamericanas blancas (Straus y Gelles, 1986; Straus, Gelles y Steinmetz, 1980; Stets, 1990; Schulman, 1980).

Si bien es cierto que algunas variables se relacionan con una mayor frecuencia de las situaciones de violencia, parece que algunas de éstas, como los bajos ingresos o el desempleo, pueden desempeñar un papel activador o desencadenante de la violencia y no siendo un factor de riesgo que las relacione con una mayor prevalencia.

Sin embargo, Amy Holtzworth-Munroe, Natalie Smutzler y Leonard Bates (1997) no encontraron ni evidencias claras ni conclusiones definitivas respecto a la posible influencia determinante de ninguna de estas variables, y concluyeron que el perfil del HEVPA no puede asociarse con ninguna de ellas.

Como se viene insistiendo, en España se cuenta con escasa información sobre las características de los hombres agresores y, en concreto, sobre sus características sociodemográficas. Cabe pensar, a partir de los datos disponibles o de la extrapolación de las características de las víctimas, que si se consideran variables como la edad, el nivel de instrucción o el status socioeconómico, no se encuentran diferencias radicales que diferencien a los HEVPA de los que no lo son. Es posible encontrar HEVPA de todas las edades, con diferentes niveles de instrucción y con distinto status socioeconómico.

Sin embargo, y como reconoce el *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, no se han publicado datos sociodemográficos que reflejen las características de los agresores detectados por la policía a nivel estatal (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007).

En las siguientes tablas se presentan, por una parte, las muestras que aportan los trabajos de Fernández-Montalvo y Echeburúa (1997, 2005, 2005^a) y, por otra, los datos sociodemográficos de los hombres atendidos por el Programa Terapéutico para Maltratadores del Ámbito Familiar de Pamplona y del Servicio de Atención Psicológica para Hombres Maltratadores (SAHM), desarrollado por el Instituto de Reinserción Social (IReS) en Gerona⁵.

2.1 Edad

La edad media del HEVPA en los trabajos de Fernández-Montalvo, J.; Echeburúa, E. (1997, 2005, 2005^a) se sitúa en torno a los 40 años. No obstante, se observa una mayor edad media entre aquellos HEVPA que se encuentran en prisión condenados por asesinato.

Entre las muestras procedentes de los Programas de Gerona y Pamplona, el rango de edad entre 18-40, en el caso del Programa de Navarra y el de 16-45 años en el de Gerona son los que mayores porcentajes de hombres presentan con el 50,8% y el 73% respectivamente.

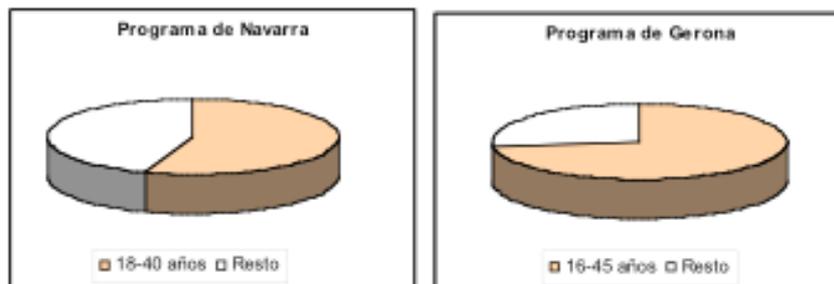
⁵ El programa de Pamplona se puso en marcha en el año 2005, está dirigido desde la Oficina de Atención a Víctimas del Delito, perteneciente al Servicio Social de Justicia del Gobierno de Navarra. Por otra parte, el Servicio de Atención a Hombres Maltratadores (SAHM), del Instituto de Reinserción Social, inició su actuación en la provincia de Gerona en 1998, ampliando, posteriormente, su ámbito de trabajo a la provincia de Barcelona en el año 2000. Los datos utilizados en este trabajo y que pertenecen a estos programas se encuentran disponibles en las memorias de la Oficina de Atención a las Víctimas del Delito de Pamplona (Oficina de Atención a las Víctimas del Delito. Memoria 2006, 2007) y en la documentación proporcionada por el Instituto de Reinserción Social (Vives, 2003).

	<i>HEVPA en la comunidad (1997)</i>	<i>HEVPA en prisión (2005)</i>	<i>HEVPA en prisión con asesinato (2005)</i>	<i>HEVPA en prisión sin asesinato (2005)</i>
	<i>Fernández Montalvo; Echeburúa, 1997. N=42</i>	<i>Fernández Montalvo, J.; Echeburúa, E.; Amor, P. (2005a). N=54</i>	<i>Fernández Montalvo, J.; Echeburúa, E. (2005). N=27</i>	<i>Fernández Montalvo, J.; Echeburúa, E. (2005). N=131</i>
Edad media	42,1	40,2	45,1	38,9
Estado Civil (%)				
Casados	85,7	16,6	14,8	18,3
Solteros	7,1	5,5	18,5	25,2
Separados/Divorciados	7,1	57,4	48,1	51,2
Viudos	0	20,3	18,5	2,3
Nivel Cultural (%)				
Sin estudios	7,1	3,7	7,4	8,3
Estudios primarios	57,1	81,4	85,2	77,8
Estudios secundarios	26,2	11,1	3,7	11,4
Estudios universitarios	9,5	3,7	3,7	2,3
Nivel socioeconómico (%)				
Bajo	38,1	20,3	22,2	20,6
Medio-bajo	23,8	37,1	40,7	41,9
Medio	33,3	38,1	37	33,5
Medio-alto	4,8	3,7	0	3,8
Alto	0	0	0	0
Situación Laboral (%)				
Activo	73,8			
En paro	16,7			
Jubilado	9,5			

Elaboración propia a partir de los datos de Fernández-Montalvo y Echeburúa.

Oficina de Atención a las Víctimas del Delito, 2006		Servicio de Atención a Hombres Maltratadores (SAHM), 1999-2003		
	Total casos N=114	% sobre casos válidos N=61	Total casos N=196	% sobre casos válidos N=196
Edad				
	De 18 a 40 años	31	De 16 a 45 años	73
	De 41 a 60 años	28	De 46 a 65 años	27
	Más de 61 años	2	Más de 65 años	0
	No consta	53		
	Total	114	Total	100
	Total casos N=114	% sobre casos válidos N=61		
Estado Civil				
	Solteros	20		
	Casados	23		
	Separados	18		
	Viudos	0		
	No consta	53		
	Total	114		
Formación				
			S.E./E. Primarios	71,0
			E. Secundarios	19,0
			E. Universitarios	10,0
			Total	100
S. Laboral				
			Trabajando	78,0
			En paro	22,0
			Total	100
	Total casos N=114	% sobre casos válidos N=77		
Nacionalidad				
	España	56	España	80,0
	Extranjera	21	Extranjera	20,0
	No consta	37		
	Total	114	Total	100

Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en las memorias de los Programas de Pamplona y Gerona.

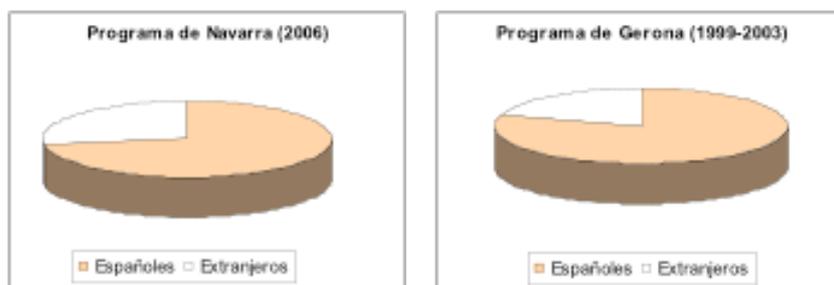


Aunque es posible encontrarse con hombres en los distintos rangos de edad, y salvo los condenados por asesinato, predominan los hombres relativamente jóvenes en los distintos grupos.

2.2 País de origen

En los primeros estudios que se realizaron, y puesto que una gran parte de los usuarios eran españoles, la variable país de origen no era relevante. Con la incorporación acelerada de inmigrantes a la sociedad española en los últimos años esta situación ha cambiado. En el grupo de hombres procedente del Programa de Gerona, correspondientes a los años 1999-2003, las personas no españolas representaban el 20%; y en el grupo del Programa de Pamplona, cuyos datos son de 2006, el grupo de hombres no españoles constituye ya el 27,3%.

Esta nueva situación, que implica parámetros culturales diferentes, diferentes religiones y una comprensión y expresión del idioma desigual, resulta muy importante tanto para la planifica-



ción como para el desarrollo de estrategias de intervención con los HEVPA.

2.3 Estado Civil

En las muestras de Fernández-Montalvo y Echeburúa aparecen diferencias en función de que el hombre haya sido tratado en un programa comunitario o se encuentre en prisión. Así, en aquellos cuyo tratamiento se ha realizado en la comunidad predominan los casados; en los de dentro de la prisión el estado civil predominante es separado/divorciado y viudo. Es necesario tener en cuenta que el ingreso en prisión se producía, al menos con anterioridad de la entrada en vigor de la LO 1/1994 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, únicamente en los casos más graves lo que puede explicar el mayor porcentaje de personas separadas, divorciadas o viudas. En los datos de 2006, procedentes del programa de Pamplona, el porcentaje de personas separadas representa ya casi el 30%. Sería interesante comprobar si, en los últimos años, ha aumentado el número de rupturas en otras muestras lo que podría considerarse un indicador del impacto de las políticas de lucha contra la violencia de género.

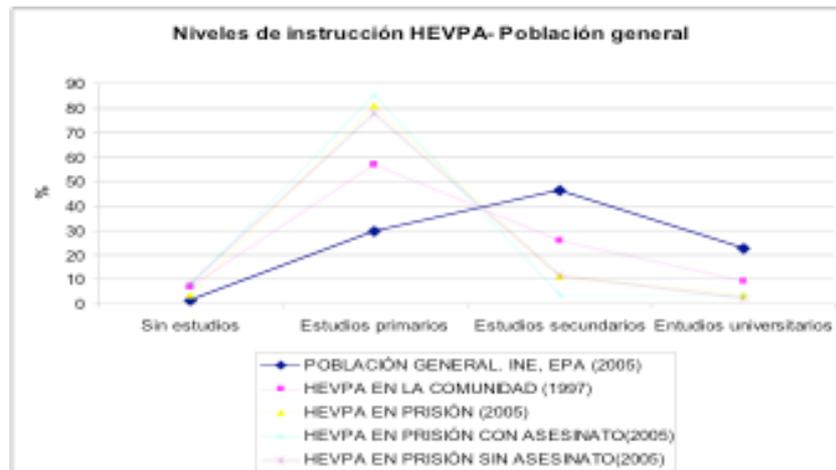
2.4 Nivel de instrucción

Se produce una similitud entre los datos ofrecidos por Fernández-Montalvo y Echeburúa, referida al tratamiento en la comunidad, con los datos del programa de Pamplona (no se disponen de datos para el programa de Gerona). En ambos casos, predominan los HEVPA que se sitúan en el rango sin estudios o estudios primarios y que representan el 64% y el 71% respectivamente.

En los grupos de Fernández-Montalvo y Echeburúa el nivel de instrucción conseguido es menor en los hombres que se encuentran en prisión, tanto si se ha producido o no asesinato, siendo incluso menor en aquéllos hombres que han matado a su víctima.

Es interesante comparar, en este caso, las muestras estudiadas con los niveles de instrucción de la población general. Se

observa que, en todos los casos, se encuentran niveles inferiores de instrucción.



2.5 Estatus socioeconómico y situación laboral

El bajo estatus socioeconómico y la situación laboral precaria o de paro se han barajado también como variables intervinientes en la violencia de género.

En cuanto a la situación laboral, los HEVPA se encuentran prioritariamente activos siendo coincidentes las muestras de Fernández-Montalvo y Echeburúa y del Programa de Gerona, en torno al 75% de los hombres se encuentran laboralmente activos.

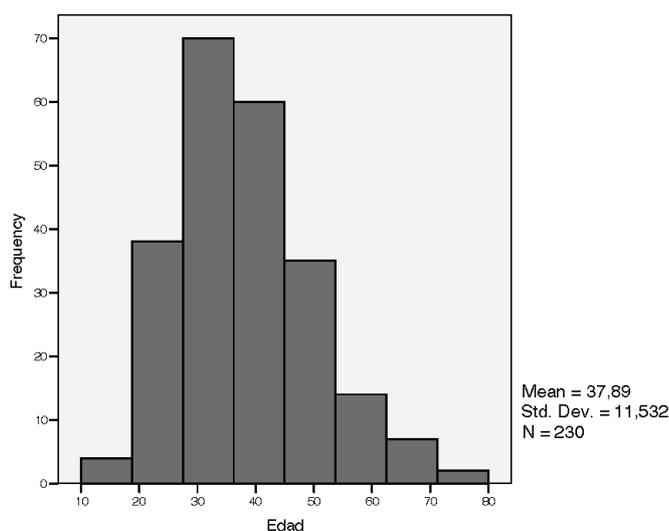
Respecto a los niveles socioeconómicos, predominan los niveles medios y medios bajos. Hay que recordar, tanto para esta variable como para las demás, que el hecho de que no existan prácticamente casos con un estatus socioeconómico alto o muy alto no significa que no se encuentren HEVPA en esta situación, sino, más bien, que los posibles hombres agresores no han sido tratados en los servicios que las muestran proporcionan. No obstante, implican buenas hipótesis de trabajo que pueden orientar líneas de estudio e investigación que traten de explicar esta situación.

3. Datos del Servicio Espacio

Se repasan, a continuación, los resultados referidos a la edad, el país de origen, el estado civil, el nivel de instrucción y la situación laboral y ocupación de los usuarios del Servicio Espacio atendidos entre los años 1999 y 2006.

3.1 Edad

La edad media es de los hombres es de 37,9 años lo que implica que el 65,7% de las personas atendidas tienen 40 años o menos. Como se observa en el gráfico, y pese a encontrarnos con usuarios en todos los rangos de edad, son las personas comprendidas entre los 30 y los 50 años las más representadas.



Aunque la media de edad es ligeramente menor a la obtenida en los trabajos de Fernández-Montalvo y Echeburúa (1997, 2005, 2005^a), las edades de los usuarios de las muestras estudiadas son similares a las obtenidas en las muestras estudiadas.

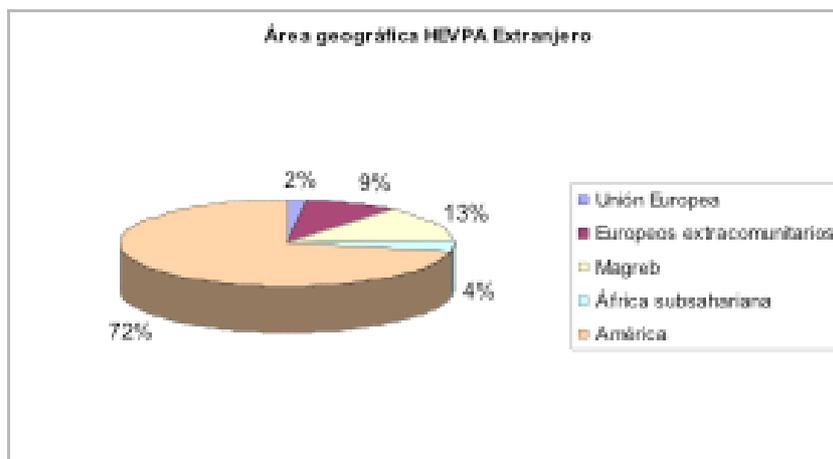
Por otra parte, si se desagrega la media de edad de los hombres en función del año de entrada, se observa una tendencia a la disminución de la edad media.

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Media edad	40	39,8	39,1	38,9	36,2	37,1

Una de las razones que puede explicar esta situación es la progresiva entrada de personas no españolas cuya media de edad es significativamente inferior. La media para las personas extranjeras es de 31,4 años frente a 39,8 años para los españoles.

3.2 País de origen

El 23% de las personas atendidas son personas no españolas. La distribución por zonas geográficas es la siguiente:



De esta distribución destacan las personas procedentes de América, todas ellas de Latinoamérica.

El número de personas que han sido atendidas ha ido en aumento a lo largo de estos últimos años; así, si en el año 2000 las personas no españolas supusieron el 10% de las atenciones y, en el año 2006, han representado el 27,9%. De los HEVPA no españoles, el 11,5% de los hombres se encuentran, en el momento de acceso al Programa, en una situación administra-

tiva irregular. Los datos que se presentan son coincidentes con los referidos a los Programas de Gerona y Navarra.

Esta evolución en la atención de personas no españolas ha sido paralela al aumento de la población inmigrante en nuestro país. Según los últimos datos disponibles, el porcentaje de personas no españolas en la Comunidad Autónoma sigue siendo creciente. En el avance del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2007, la población no española que reside en la Comunidad Autónoma es del 9,5% (IAEST, 2007).



La proporción de personas no españolas atendidas es casi tres veces mayor que la de extranjeros, si lo comparamos con el total de la población. Proporcionalmente, en estos momentos, se está atendiendo un mayor número de extranjeros que de hombres españoles.

3.3 Estado civil

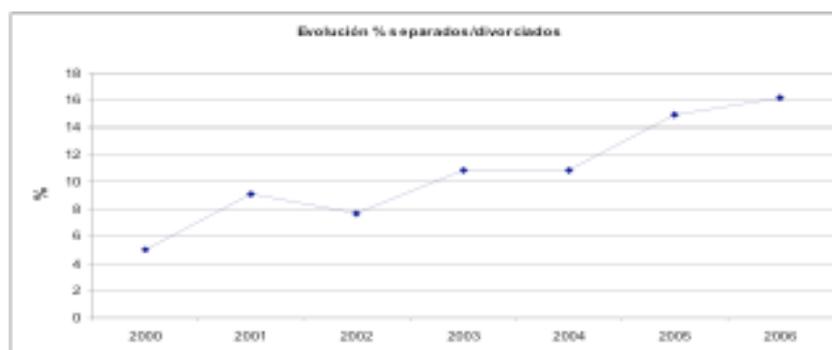
El estado civil predominante es el de personas casadas, las cuales representan el 59,8% de todos los hombres.

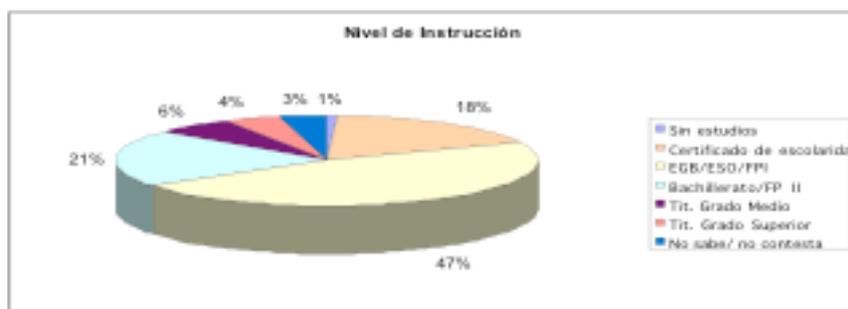


Como se apuntó en el apartado anterior, puede ser interesante seguir la evolución del número de hombres separados y divorciados a lo largo del tiempo. Si en el grupo de hombres tratados en la comunidad de Fernández-Montalvo y Echeburúa en el año 1997, los casados representaban el 85,7%, este porcentaje desciende al 37,7%, en los datos correspondientes al año 2006 que ofrece el Programa de Navarra. Esta tendencia de aumento progresivo de los hombres separados y divorciados se aprecia también en la evolución de los casos nuevos en el Servicio Espacio, pasando del 5% en el año 2000 al 16,2% en el año de 2006.

3.4 Nivel de Instrucción

En el siguiente gráfico se muestra el nivel de instrucción de los hombres atendidos desde el Servicio Espacio.





Aparecen hombres en los diferentes niveles de estudios siendo en nivel EGB/ESO/FPI el mayoritario representando el 47% de los usuarios. Aunque alguno de los niveles no son directamente comparables con los datos de los estudios de Fernández-Montalvo y Echeburúa presentados en el marco teórico se pueden considerar bastante similares y, por tanto, implican menores niveles de instrucción alcanzados si los comparamos con la población general.

3.5 Situación laboral y ocupación

Prácticamente 3 de cada 4 hombres, el 74,4%, se encuentran trabajando en el momento de acceder al Servicio, seguido de las personas que se encuentran paradas o en una situación de baja médica. Estos datos se corresponde con lo descrito en los otros grupos estudiados.

Situación laboral	Frecuencia	Porcentaje
Activo	172	74,8
En paro	17	7,4
Estudiante	1	0,4
Incapacitado para trabajar	5	2,2
Jubilado/prejubilado	10	4,3
Situación irregular en España	6	2,6
Baja médica	14	6,1
En prisión	2	0,9
No sabe/no contesta	3	1,3
Total	230	100

En cuanto a la distribución por actividades profesionales destaca el grupo de hombres dedicados a profesiones relacionadas con la actividad industrial (31,7%) y con la construcción (21,1%).

En la siguiente tabla aparecen representadas las diferentes actividades profesionales:

<i>Actividad laboral</i>		<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>
Válidos	Restauración/hostelería	12	5,2	5,3
	Otro sector servicios	48	20,9	21,1
	Construcción	47	20,4	20,7
	Agricultura/ganadería	7	3	3,1
	Industria	72	31,3	31,7
	Enseñanza	2	0,9	0,9
	Seguridad/cuerpos y fuerzas de seguridad	11	4,8	4,8
	Funcionario	5	2,2	2,2
	Otros	5	2,2	2,2
	No sabe/no contesta	18	7,8	7,9
	Total	227	98,7	100
Perdidos	Sistema	3	1,3	
Total		230	100	

4. Más allá de los datos

La experiencia en estos últimos años, en torno al abordaje de la violencia de género, ha puesto de manifiesto que, al margen de la aplicación de medidas judiciales, el agresor sigue, en muchas ocasiones, conviviendo con la víctima y reproduciendo el comportamiento de maltrato. La ruptura de la víctima y el agresor no ha hecho disminuir el riesgo para la víctima, sino, bien al contrario, este riesgo ha podido llegar a agudizarse. Se ha constatado que, junto a la absoluta necesidad de ejecutar medidas penales firmes y contundentes, es necesario acudir a otras medidas complementarias de intervención psicosocial y a profundizar en los mecanismos de actuación de este grupo de hombres.

Al observar las contundentes afirmaciones que se vierten sobre los hombres maltratadores y que habitualmente se dirigen

a la condena de su comportamiento se podría pensar que, con dicha condena, ya se ha dicho todo lo necesario. Sin embargo, algunas preguntas e incógnitas planteadas por los diferentes autores sobre quiénes son, cómo actúan y cuáles son los mecanismos que explican comportamiento de los HEVPA deben todavía ser resueltas y, sobre todo, verificadas sobre la población española de hombres potencialmente agresores.

Es necesario recordar que los primeros estudios sobre la violencia dentro de la familia, en el ámbito norteamericano, se producen en los años sesenta y que, no es hasta la siguiente década, cuando se publican los primeros trabajos sobre los hombres maltratadores (Dobash y Dobash, 1979; Straus, Gelles y Steinmetz, 1980; Purdy y Nickle, 1981; Bernard y Bernard, 1984; Goldstein y Rosenbaum, 1985; Hamberger y Hastings, 1986; Supe, Stacy y Hazelwood, 1987).

En España, los primeros datos de una muestra de HEVPA, manejados en este artículo, proceden del Programa de intervención del País Vasco y no fueron publicados hasta el año 1997. En una revisión realizada por Ferrer et al. (2006) se constató, para el periodo 1988-1998, que, hasta ese momento, el número de artículos científicos producidos en España sobre los HEVPA era muy escaso y, prácticamente todos ellos, procedentes del País Vasco.

Respecto a esta ausencia de información sobre las características de los HEVPA en el contexto español, sigue siendo sorprendente, todavía hoy, la escasez de artículos científicos que aborden aspectos relacionados con estos hombres y que utilicen muestras españolas.

Con la publicación de este artículo se ha pretendido colaborar en hacer visibles las muestras de HEVPA, en este caso la referida al ámbito de atención dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón, que pueda favorecer la consolidación un marco de trabajo a partir de los hombres con los que se ha podido intervenir; que permita seguir avanzando en el conocimiento de los mecanismos de instauración y mantenimiento de la violencia. En este sentido, la consideración de los datos sociodemográficos es sólo un primer paso para tratar de poner en relación la información disponible.

5. Conclusiones

La conclusión principal, tras la valoración de los datos de la muestra utilizada para este trabajo, es la imposibilidad de determinar un perfil sociodemográfico específico acerca de los hombres que ejercen violencia en el entorno de la pareja y que han sido atendidos en el Servicio Espacio dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta conclusión es coincidente con la comparación realizada con los datos referidos al País Vasco Gerona y Pamplona. En la comparación de estos datos, las similitudes encontradas son más significativas en los datos demográficos correspondientes a los hombres que han sido tratados en programas de la comunidad frente a los que se encuentran en prisión.

Esta cuestión es importante y puede orientar trabajos futuros que traten de identificar si las características de los hombres agresores que ingresan en prisión es diferente a los hombres tratados en servicios de la comunidad, no sólo desde el punto de vista de sus características sociodemográficas sino desde otros aspectos de su funcionamiento psicológico.

Un asunto emergente que ha irrumpido a partir del impacto del fenómeno migratorio en España, es la progresiva presencia en los servicios de personas no españolas. En estos momentos, estas personas suponen, al menos en las atención del Servicio Espacio, un 27,9% de los HEVPA atendidos, lo que representa un porcentaje sensiblemente mayor al porcentaje de población inmigrante en la Comunidad Autónoma de Aragón. De verificarse esta tendencia en los datos globales de población de hombres que ejercen violencia de género, sería importante considerar este dato en el diseño de los programas de intervención.

Aunque no sea posible el establecimiento de un perfil característico del HEVPA, sí se han encontrado algunas diferencias entre estos hombres y el resto de la población masculina, atendiendo a las variables sociodemográficas analizadas. Estas diferencias han aparecido tanto en el análisis de las muestras del País Vasco, Gerona y Pamplona como en los datos proporcionados por los hombres atendidos en el Servicio Espacio, dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Respecto a los datos de la muestra aragonesa, entre las diferencias encontradas destaca la relativa juventud de los hombres

que acceden al Servicio, el menor nivel de formación alcanzado y, en general, una menor presencia de hombres con niveles sociolaborales altos o muy altos.

No obstante, estas diferencias en las variables sociodemográficas analizadas no parecen ser determinantes y no identifican un factor de riesgo específico. En los datos aportados, se encuentran hombres en todos los rangos de edad, nacidos y no nacidos en España, con diversos estados civiles, en diferentes situaciones laborales, profesiones y situaciones socioeconómicas.

Es importante recordar en este punto que las diferencias detectadas respecto a la población masculina general se refieren no a una caracterización general de los HEVPA sino a aquéllos que han accedido a estos servicios de intervención. Por tanto, estas diferencias pueden sugerir y dar lugar a futuras hipótesis para la investigación ayudando, entre otras posibles cuestiones, a discriminar las posibles características del hombre “más predispuesto” a su incorporación a un programa de tratamiento.

Hasta este momento, no se cuenta con datos estatales que identifiquen de forma global las características de los HEVPA. La existencia de esta información de ámbito nacional, además de posibilitar la identificación de diferencias entre la población masculina general y los HEVPA, podría permitir el contraste con las muestras de grupos de hombres procedentes de los dispositivos de intervención como la que es presenta en este trabajo. Este comparación favorecería, sin duda, el desarrollo de aspectos esenciales en la lucha contra la violencia de género en lo que se refiere a la intervención con hombres maltratadores.

6. Bibliografía

- BERNARD, M. L.; BERNARD, J. L. (1984). “The abusive male seeking treatment: Jeckyll and Hyde”. *Family Relations*, 32, 283–286.
- BERSANI, C.A.; CHEN, H.T.; PENDLETON, B.F.; DENTON, R. (1992). “Personality traits of convicted male batterers”. *Journal of Family Violence*, 7, 123-134.

- BEASLEY, R.; STOLTENBERG, C.D. (1992). "Personality Characteristics of Male Spouse Abusers". *Professional Psychology: Research and Practice*, 23, 310-317.
- CALVO, M. (coord.). (2004). *La respuesta desde las instituciones y el derecho frente al problema de la violencia doméstica en Aragón*. Madrid: DIKINSON S.L.
- COBO, J.A. (2007). *La prevención de la muerte homicida doméstica, un nuevo enfoque*. Zaragoza: Justicia de Aragón.
- DOBASH, R.; DOBASH, R. (1979). *Violence against wives: A case against the patriarchy*. New York: Free Press.
- DUTTON, D.G. Y GOLANT, S.K. (1997). *El golpeador. Un perfil psicológico*. Buenos Aires. Paidós.
- ESTADÍSTICA JUDICIAL. AÑO 2006. (2007). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- FERNÁNDEZ- MONTALVO, J.; ECHEBURÚA, E. (1997). "Variables psicopatológicas y distorsiones cognitivas de los maltratadores en el hogar: un análisis descriptivo". *Análisis y Modificación de Conducta*, 23, 151-180.
- FERNÁNDEZ- MONTALVO, J.; ECHEBURÚA, E. (2005). "Hombres condenados por violencia grave contra la pareja: un estudio psicopatológico". *Análisis y Modificación de Conducta*, Vol 31, 138 , 451-475).
- FERNÁNDEZ- MONTALVO, J.; ECHEBURÚA, E.; AMOR, P. (2005a). "Aggressors Against Women in Prison and in the Community: An Exploratory Study of a Differential Profile". *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 49(2), 158-167.
- FERRER, V. A. ET AL. (2006). "Maltratadores (en casos de violencia doméstica) vs. no maltratadores: un análisis descriptivo de los estudios comparativos para el período 1988-1998". *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 11(26), 71-98.
- GOLDSTEIN, D.; ROSENBAUM, A. (1985). "An evaluation of the self-esteem of martially violent men: family relations". *Journal of Applied Family and Child Studies*, 34(3), 425-428.
- GOTTMAN, J. M.; JACOBSON, N. S.; RUSHE, R. H.; SHORTT, J. W.; BABCOCK, J.; LA TAILLADE, J. J.; WALTZ, J. (1995). "The relationship between heart rate reactivity, emotionally aggressive behaviour and general violence in batterers". *Journal of Family Psychology*, 9(3), 227-248.

- GREENE, A.F.; LYNCH, T.F.; DECKER, B.; COLES, C. J. (1997). "A psychobiological theoretical characterization of interpersonal violence offenders". *Aggression and Violent Behavior*, 2, 273-284.
- HAMBERGER, L.K.; HASTINGS, J.E. (1986). "Personality correlates of men who abuse their partners: A cross-validation study". *Journal of Family Violence*, 1, 323-341.
- HOLTZWORTH-MUNROE, A. Y STUART, G. L. (1994). "Typologies of male batterers: Three subtypes and the differences among them". *Psychological Bulletin*, 116, 476-497.
- HOLTZWORTH-MUNROE, A., SMUTZLER, N., BATES, L. (1997). "A brief review of the research on husband violence. Part III: Sociodemographic Factors, Relationship Factors, and Differing Consequences of Husband and Wife Violence". *Aggression and Violent Behavior*, Vol. 2 (3), 285-307.
- INSTITUTO ARAGONÉS DE LA MUJER (2006). *Macroencuesta sobre la violencia a las mujeres*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- INSTITUTO DE LA MUJER. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006). *III macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres. Informe de resultados, abril 2006*. Madrid: Sigma Dos S.A.
- KYRIACOU D. N. et al. (1999). "Risk Factors For Injury to Women From Domestic Violence". *N. Engl J Med*, 341, 1892-1898.
- OFICINA DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO. MEMORIA 2006. (2007). Pamplona: Gobierno de Navarra.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- MCLAUGHLIN, I., LEONARD, K.; SENCHAK, M. (1992). "Prevalence and distribution of premarital aggression among couples applying for a marriage license". *Journal of Family Violence*, 7, 309-319.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007). *Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*. Madrid: MTAS.
- O'LEARY, K. D., MALONE, J.; TYREE, A. (1994). "Physical aggression in early marriage: Prerelationship and relationship effects". *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 62, 594-602.

- PURDY, F.; NICKLE, N. (1981). "Practice principles for working with men who batter". *Social Work with Groups*, 4, 111-122.
- SCHULMAN, M. A. (1980). *A survey of spousal violence against women in Kentucky*. New York: Garland Publishing.
- SHUPE, A.; STACY, W.; HAZELWOOD, L. (1987). *Violent men, violent couples: the dynamics of domestic violence*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- STETS, J.; STRAUS, M. (1989). "The marriage license as a hitting license: A comparison of assaults in dating, cohabiting, and married couples". *Journal of Family Violence*, 4, 161-180.
- STETS, J. E. (1990). "Verbal and physical aggression in marriage". *Journal of Marriage and the Family*, 52, 501-514.
- STRAUS, M. A., GELLES, R. J. Y STEINMETZ, S. K. (1980). *Behind closed doors: Violence in the American family*. Garden City, NY: Doubleday Press.
- STRAUS, M.A.; GELLES, R. J. (1986). "Societal change and change in family violence from 1975 to 1985 as revealed by two national surveys". *Journal of Marriage and the Family*, 48, 465-479.
- SUGARMAN, D. B.; HOTALING, G. T. (1989). "Violent men in intimate relationships: An analysis of risk markers". *Journal of Applied Social Psychology*, 19, 1034-1048.
- VIVES, T. (2003). *La violencia familiar y de género*. Barcelona: Instituto de Reinserción Social (IReS). Documento electrónico disponible en [<http://www.iresweb.org/PDF/violencia-cas-ires.pdf>].

Funcionalidad psico-social de las creencias en prisión

JESÚS GARCÍA MARTÍNEZ

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: La realidad social penitenciaria no suele ser objeto de investigaciones en profundidad. Nuestro intento es tratar de aportar nuevas perspectivas y enfoques sobre este mundo tan estereotipado como desconocido. Hemos querido destacar las funciones psicológicas y sociales que el hecho religioso carcelario contiene para los sujetos privados de libertad; buscando asociaciones entre las tipologías delictivas y las expresiones sociorreligiosas prisionizadas más representativas. Se constata el hecho, comprobado en nuestra investigación, de cómo la recreación subjetiva de actitudes y valores religiosos de los internos en un establecimiento penitenciario viene a ser un poderoso mecanismo de defensa frente a situaciones altamente estresantes. Posibilitando, por lo tanto, al individuo encarcelado el poder soportar y paliar tanto los efectos desestructuradores del régimen penitenciario como el fortalecimiento de identidades personales y grupales de los propios reclusos.

Palabras clave: Niveles de prisionización. Cultura carcelaria. Código de presos. Tipología delictiva. Funcionalidad religiosa. Religiosidad prisionizada. Subcultura religiosa carcelaria. Mediaciones rituales. Reconstrucción social.

Psycho-social functionality of beliefs in prison

Summary: The social reality inside prisons is not often the subject of in-depth investigations. It is our aim to endeavour to shed new light and perspective on a world that is as stereotyped as it is unknown. It is our intention to highlight the psychological and social functions represented by religiousness in prison for subjects deprived of freedom, by looking for associations between criminal typologies and the most representative socio-religious expressions found inside prisons. It has been found, and corroborated by our research, that the subjective recreation of the inmates' religious attitudes and values inside a penitentiary proves to be a powerful defence mechanism when confronted with highly stressful situations. This therefore makes it possible for the inmate to tolerate and mitigate both the destructive effects of the prison system, while at the same time strengthening the personal and group identities of the prisoners themselves.

Keywords: Levels of imprisonment. Prison culture. Convict code. Criminal typology. Religious functionality. Religiousness in prison. Religious subculture inside prison. Ritual meditations. Social reconstruction.

Funcionalidad psico-social de las creencias en prisión



Jesús García Martínez

Presentación

Para la persona encarcelada, ciertamente, la realidad de la marginación, vivida en la prisión, en modo alguno, resulta una novedad; ya que proceden de ambientes donde la exclusión social adquiere una presencia preeminente. Y, lo más lamentable, es que la institución penitenciaria, en vez de favorecer la reinserción y normalización sociales, como así es su objetivo formal; lo que hace es todo lo contrario: profundizar y reproducir las estructuras y procesos de desigualdad. Es el “círculo de la marginación permanente”: marginado antes, en, y después, de su estancia en un establecimiento penitenciario.

Por lo que el delincuente se ajusta a un tipo de conducta que no se corresponde a los parámetros o pautas sociales respecto a los cuales un colectivo o una determinada sociedad entiende por “normal” —esto es, convivencia humana regida por normas comunes—. En este sentido “anormal”, sería por lo tanto aquél comportamiento desadaptado, en desacuerdo con los valores establecidos y sancionados por la legalidad vigente.

Proceden de un ambiente sociofamiliar desestructurado. Muchos de los internos e internas han crecido en el seno de unas familias con una estructura formal y social alteradas. Esta situación anómala ha repercutido muy negativamente en el posterior desarrollo afectivo y socializador; y, por supuesto, en las posibilidades de integración social.

En definitiva, los rasgos, que la población reclusa evidencia, están en clara correspondencia con sus circunstancias perso-

nales, con sus ámbitos de procedencia y con el medio existente: la prisión como organización que consolida tanto las dinámicas de exclusión como la asimetría social entre colectivos de una sociedad. Se produce, a nuestro juicio, una evidente contextualización de las experiencias y conductas religiosas de los presos. O, lo que es lo mismo, se aplica de hecho una hermenéutica bíblica en estos ambientes de marginalidad.

Es decir, los padecimientos, las esperas y anhelos, las frustraciones y los deseos de los privados de libertad representan ser el punto de partida desde el que se releen los textos bíblicos. Textos que referencian situaciones de opresión, de esclavitud, de exilio, de pobreza, de desigualdad y de exclusión social, cultural o religiosa; y que, ante los cuales, la población reclusa es especialmente receptiva. Posiblemente, se despliega una dinámica asociativa de identificación entre las narraciones bíblicas y sus propias vivencias y experiencias vitales.

En muchos casos, esta interpretación bíblica, llevada a cabo en los contextos penitenciarios, representa ser una nueva y novedosa redefinición de la realidad para los hombres y mujeres encarcelados. La cual puede ocasionar en el sujeto un cambio positivo en sus actitudes vitales y en sus expectativas de futuro. Por lo que el preso no es únicamente un receptor pasivo del mensaje bíblico; sino un sujeto activo en el proceso de su “re-interpretación” como persona libre y digna a la luz de la Palabra revelada.

Así pues, diríamos que la Biblia “afecta” a los presos; esto es, sintoniza con el conjunto de sus emociones y de sus más legítimos intereses. En definitiva, se trata de la interacción activa entre este principio hermenéutico liberador y la realidad antropológica del preso.

Justificación metodológica

El diseño de investigación sociológico integra dos enfoques distintos, pero complementarios: el nivel teórico –marcos explicativos–, y el nivel empírico –datos socioestadísticos–. Por otro lado, como no existen, hoy por hoy, fuentes previas socioestadísticas del objeto de estudio: funcionalidad de las creencias religiosas en prisión. Procedimos a la elaboración y aplicación

de un cuestionario amplio sobre la población reclusa¹. en vistas a la obtención de información relevante sobre una muestra significativa de la población reclusa.

El tratamiento sociológico del hecho religioso carcelario conlleva el estudio de la interacción producida entre las conductas religiosas y su contexto social de referencia. Esto posibilita el poder establecer una serie de tipos y niveles socioreligiosos que nos permitan establecer análisis comparativos cuantitativos y cualitativos para registrar las expresiones de funcionalidad o disfuncionalidad sociales.

1. Morfología socioreligiosa funcionalista

En la interpretación funcionalista del hecho religioso nos serviremos del marco teórico del estructural-funcionalismo². De este modo, se dispondrá de una herramienta hermenéutica de primer orden para estudiar los efectos de los cambios de la religiosidad institucional en sus componentes normalizados, percibidos en su doble relación con el sistema social y sus configuraciones internas. Esta perspectiva sociológica analiza el hecho social religioso como un conjunto de procesos en los que las estructuras sociales y culturales están en constante interacción y modificación, tanto en sus propias articulaciones externas como en las internas.

La prisión, en cuanto sistema social complejo, representa ser el entramado de relaciones de los tres subsistemas: socioestructural, sociocultural y personal que definen, a la par que configuran, el propio sistema social³. Ahora bien, la peculiaridad del

¹ Los datos estadísticos que utilizaremos están recogidos y sistematizados en el libro que publiqué "Sociología del Hecho religioso", Ed. Publicaciones UPSA, Salamanca. 2000. Donde se analiza de forma pormenorizada el fenómeno religioso carcelario.

² Cf. T. Merton "Teoría y estructuras sociales". FCE, México, 1992. T.Parsons "El sistema social", Alianza Editorial, Madrid, 1998.

³ El sistema social es predominantemente ambiental. El sistema cultural es principalmente instrumental, y el de la personalidad es básicamente motivacional. Hay cuatro tipo de funciones: la función de estabilidad normativa, la función de integración , la función de prosecución de objetivos y la función de adaptación. Todo sistema social, para poder mantenerse, debe de resolver estos problemas de ajuste o imperativos funcionales.

sistema social general carcelario hace que se entremezclen dinámicamente los procesos y contenidos socioculturales, junto con los socioestructurales, propios de un establecimiento penitenciario. Registramos la existencia del “modelo formal” –oficial e institucional penitenciario– y el modelo “informal” –código carcelario–.

1.1. Aplicación del modelo estructural-funcionalista

Cabe hacer notar el hecho de que la puesta en práctica del modelo se llevará a cabo teniendo en cuenta la especificidad del contexto social, ya que la complejidad del hecho religioso carcelario así nos lo demanda. Partimos de la base de que el sistema social religioso en prisión debe de responder a cuatro problemas de ajuste, y a través de cuatro funciones: “función de estabilidad normativa”, “función de integración”, “función de prosecución de objetivos” y “función de adaptación”.

La acción religiosa carcelaria se integra mejor en las “zonas bajas” de los imperativos funcionales: seguimiento de objetivos –cuyo componente estructural son los colectivos–, y desarrollo de funciones adaptativas –el componente estructural son los roles–. De hecho, la fenomenología religiosa carcelaria –conductas, actitudes, valores y creencias– comporta una respuesta reactiva a ciertas necesidades personales, sociales y culturales; sin olvidar que la misma experiencia religiosa implica el despliegue de unas estrategias adaptativas a este medio social tan extraordinariamente complejo.

1.2. Correlación de subsistemas y acción religiosa

Analizaremos, a continuación, las correlaciones expresivas existentes entre la acción religiosa y los diversos subsistemas.

A). Subsistema socioestructural y acción religiosa. Este subsistema representa ser el punto de partida de la interacción social, identificado por la presencia de expectativas de rol, y por su inherente capacidad sancionadora. En el Centro Penitenciario la relación social funcionario-interno es sustancialmente asimétrica, ya que se produce una desigualdad estructural en el ejercicio de sus respectivos roles: el desempeño de éstos entraña una dependencia intrínseca del recluso respecto a su

controlador social oficial; de aquí se puede colegir que la adscripción de estatus y las pautas de conducta sociales son “de facto” antagónicas.

Así pues, y dentro de este desequilibrio interactivo, el grado de tensión es muy acusado: los funcionarios están legitimados para la administración de mecanismos de control, en cambio, los reclusos se encuentran en una clara dependencia organizativa, por lo que se produce una combinación inevitable de ansiedad y de hostilidad; todo esto ayudará a explicar la funcionalidad de las expresiones religiosas en un espacio social tan tenso como es el propio de un recinto penitenciario.

En estos niveles socioestructurales, constitutivos del sistema social religioso carcelario, constatamos el hecho siguiente: las formas y manifestaciones de naturaleza religiosa, en su perfil más formalizado, están sujetas tanto al ritmo como a la intensidad de la propia dinámica social de la organización burocrática del establecimiento penitenciario. Esto es, la fenomenología religiosa carcelaria adoptará, por lo tanto, unas expresiones concretas en correlación con la estructuración presentada por el sistema social carcelario. Esta influencia aludida es plenamente perceptible e identificable en las pautas de conducta religiosas más sometidas a formalización, en el sentido de que se registran mayores índices de praxis religiosa: *asistencia regular a las celebraciones litúrgicas de los reclusos con mejor adaptación al régimen ordinario de vida carcelario.*

B). Subsistema sociocultural y acción religiosa. Recordemos que éste integra una amplia gama de elementos: ideas, valores, símbolos y modelos culturales, en cuanto totalidad de respuestas socioreligiosas proporcionadas por el colectivo de reclusos ante los retos que el entorno social inmediato les plantea, y que tienden a expresarse en el ámbito del sujeto religioso o bien tiende, si es el caso, a manifestarse en sistemas oficiales eclesiásticos. Hemos comprobado cómo la praxis religiosa conlleva, de modo necesario, unos mecanismos de reacción defensiva para hacer frente a las propias tendencias disgregadoras del colectivo social carcelario. De este modo, y frente a la confrontación traumática que el recluso padece ante la imposición de pautas de comportamiento, *el recurso a lo religioso favorece, sin duda alguna, la estabilidad normativa axiológica en los internos del Centro.*

Desde esta perspectiva, la axiología religiosa carcelaria, ciertamente, está provocando una poderosa dinámica de refuerzo y de consolidación de sus propias pautas de conducta y de sus normas específicas. En este sentido, se entiende la significación profunda de la praxis sociocultural religiosa en cuanto fundamento sólido para una construcción social de la identidad del sujeto privado de libertad⁴.

C). Subsistema de la personalidad y acción religiosa.

Entendemos que éste resulta ser el que mejor se adecúa a las características específicas de la *religiosidad carcelaria*; en dicho subsistema es el propio "actor-interno" el que desarrolla todo un conjunto de actitudes, tendencias, e intenciones religiosas de corte y sentido funcionalistas.

Los sujetos privados de libertad están de forma sistemática sometidos a un régimen de vida carcelario donde todo está minuciosamente reglamentado. Precisamente, este carácter impositivo, coercitivo y represivo del reglamento penitenciario hace que el recluso/a se autoperciba como sujeto alienado y despersonalizado; en la mayoría de los casos. El interno suele ser muy reacio a asumir el sistema normativo penitenciario, la prueba la tenemos en las constantes infracciones e incumplimientos de las normativas del reglamento penitenciario.

Esta sistemática "interacción negativa" del preso con su medio social carcelario, con todo lo que supone de profundo y progresivo deterioro personal, constituye la base psicosocial para el surgimiento de lo que nosotros denominamos: "*reactividad religiosa funcional*", *comportándose este tipo de estrategia como un mecanismo de respuesta defensiva para el propio sujeto*, permitiendo a los internos: la reducción de los niveles de ansiedad y angustia mostrados en el ingreso en prisión, la superación de situaciones anómicas, la mejora en la adaptación al medio social de la prisión, y el manejo de situaciones personales definidas como particularmente estresantes y amenazantes para su propia seguridad.

⁴ C. H. Hervieu Leger, "Renouveaux émotionnels contemporains en F. Champion (ed.) De l'émotion en religion, Centurion, Paris, pp. 217 ss. 1990.

2. Modalidades funcionales del hecho religioso

Siguiendo con la aplicación del modelo parsoniano, desarrollaremos, a continuación, las diversas funciones y su correspondencia con los subsistemas analizados.

2.1). *Funciones adaptativas*

El factor religioso favorece la consecución de unos niveles mínimos de ajuste personal y social, de un cierto “equilibrio homeostático” al medio carcelario.

Función adaptativa y subsistema personal. El fenómeno religioso es parte integrante de la red de apoyo para la persona que se encuentra sometida a una tensión subjetiva y ambiental extremas; en cualquier caso, ésta es el área de la configuración de la personalidad donde mayor incidencia tiene la praxis religiosa. Entendemos que las vivencias religiosas devienen ser un poderoso mecanismo de reajuste positivo, por lo que estos internos mejoran de forma ostensible sus niveles de adaptación. De este modo, se acentúan positivamente la estimulación de la autoestima y la recomposición de sus expectativas de futuro.

Función adaptativa y subsistema sociocultural. Resaltamos el hecho de que estas funciones tienen como objetivo el tratar de maximizar las gratificaciones posibles y minimizar los efectos más desagradables del internamiento en prisión. Para la consecución de esta meta los valores religiosos adquieren un papel prevalente en la dinámica de conformación de actitudes, las cuales predisponen a una mejor adaptación efectiva al medio social. El universo cultural religioso de estos sujetos debe de ser lo suficientemente consistente como para poder permitir el establecimiento de unas correlaciones positivas entre el valor religioso y el bienestar psicosocial percibido.

Función adaptativa y subsistema socioestructural. Hay que destacar la importancia que revisten los diferentes ritos o ceremonias religiosas –celebraciones eucarísticas– en cuanto “modus operandi” adaptativo a unos sistemas normativos institucionales muy exigentes, como son los propios de una organización penitenciaria.

2.2. Funciones de mantenimiento de modelos

Los reclusos, que se encuentran bajo una intensa presión de ajuste a modelos de conducta impositivos, descubren en la vivencia religiosa un principio operativo eficaz.

Función de mantenimiento y subsistema de personalidad. El hecho religioso proporciona protección y apoyo cognitivo –interpretación novedosa de situaciones–, también, apoyo psicológico –aceptación crítica de su situación–. Además, es muy importante la existencia de un soporte social para el recluso (sabemos que la estabilidad normativa contribuye, sobremanera, a la permanencia y vigencia del equilibrio psicosocial subjetivo). Así se contribuye a eliminar y neutralizar los procesos de despersonalización existentes; y por ende, se van creando un nuevo entramado de redes comunicativas con otros sujetos, por lo que el preso va alcanzando mayores cotas de expresividad social.

Función de mantenimiento y subsistema sociocultural. La experiencia religiosa vivida en el seno del grupo, sin duda alguna, está favoreciendo la interacción social; todo esto, a su vez, permitirá la creación o recreación de valores en las estructuras de la personalidad de estos internos, y la progresiva institucionalización del hecho religioso. Las relaciones interpersonales de las agrupaciones religiosas son muy positivas, ya que inhiben posibles dinámicas de reacción negativas.

Función de mantenimiento y subsistema socioestructural. Aquí, como en otros casos similares, los niveles de prisionización altos se corresponden con el ajuste a los modelos normativos alternativos –“código carcelario”–, y los no prisionizados con la adaptación a los modelos normativos oficiales e institucionales del Centro. También hay que hacer notar un fenómeno observado: cuando el interno va asumiendo los modelos normativos de la religión, mejora su percepción de la situación personal y/o permite un mejor ajuste a su rol adscrito por el sistema burocrático penitenciario. Aunque, paradójicamente, en el caso de los reclusos más prisionizados producirá un reforzamiento de sus propias pautas de conducta carcelarias informales, por lo que, y en este caso, representará ser una especie de defensa numantina de la propia identidad

2.3. Funciones integrativas

Las funciones que vendrán a continuación, entendemos que tienen una especial significación y relevancia para el objetivo de nuestra investigación sociorreligiosa.

Función integrativa y subsistema de personalidad. En este sentido, y teniendo en cuenta esta correlación observada, las vivencias religiosas ofrecen, para el recluso, un cuadro explicativo, que una vez asumido por el sujeto privado de libertad se configura como un conjunto organizado de significados últimos. En este sentido coadyuvan, ciertamente, a la conformación de la identidad y de la acción del interno.

En el despliegue de estas funciones integrativas, se observa una clara impronta de la afectividad personal y religiosa; tanto las conductas como las creencias y las actitudes religiosas están impregnadas de una intensa emotividad, lo que terminan por proporcionar estados positivos de ánimo: sensación de seguridad y de protección, sentimiento de autoestima. En síntesis, la experiencia religiosa en prisión, en el ejercicio de sus funciones integrativas, ayuda a mantener una visión más coherente de la vida, además, favorece el fortalecimiento de la identidad y la autoestima personales.

Función integrativa y subsistema sociocultural. Aquí se trata de proporcionar una justificación o legitimación últimas del amplio cuadro normativo y valorativo carcelario, en lo relativo a su perfil sociorreligioso. Así pues, la *religiosidad carcelaria* puede legitimar y fundamentar ciertas normas y usos carcelarios; sin embargo, en otras ocasiones no. Precisamente porque algunos valores específicos del medio carcelario pueden entrar en evidente contradicción con la axiología religiosa.

Las manifestaciones religiosas carcelarias entrañan la virtualidad operativa de legitimar en profundidad determinados objetivos sociales deseables para el interno; valores que forman parte importante del sistema axiológico de los reclusos en cuanto proceso normativo de la acción inmediata (como por ejemplo, el sobrellevar con dignidad la condena en prisión, la necesaria solidaridad corporativa entre los reclusos, el respeto debido a los iguales, y la fortaleza personal en las dificultades).

De este modo, la *religiosidad carcelaria*, en sus funciones integrativas, se comporta como un factor que contribuye eficazmente al sostenimiento del cuadro valorativo de estos reclusos⁵. Sin olvidar que las experiencias religiosas funcionan como un “antídoto” respecto a las disfuncionalidades propias del sistema penitenciario.

Función integrativa y subsistema socioestructural.

La dinámica ordinaria en un régimen sistemático de privación de libertad ocasiona una ruptura con todos los vínculos anteriores; desconexión radical de sus ámbitos de procedencia social. El efecto funcional integrativo del hecho religioso carcelario, en lo que respecta a este nivel subsistémico, sería la de reinterpretar y resituar los propios condicionamientos conductuales –diferentes roles y asimetría de los estatus establecidos– del régimen de vida penitenciario. Así se van limitando, en la medida de lo posible, los desajustes impuestos por la presión conformadora del sistema jurídico-penal en el recluso. Los casos de sujetos con menor prisionización suponen una interacción normalizada con el “sistema estructural carcelario”, haciendo suyos los fines y objetivos de la institución burocrática penitenciaria.

2.4. Función de consecución de objetivos

El hecho religioso en prisión desarrolla unas funciones estimuladores y animadoras en la acción social ordinaria del sujeto.

Función de consecución de objetivos y subsistema de personalidad. En este nivel, la vivencia religiosa ocasiona una liberación de energías y de emociones como elemento importante de distensión, en orden al establecimiento de unos objetivos vitales mínimos. De este modo se favorece que cada recluso exprese lo mejor de sí mismo: cualidades, actitudes, predisposiciones positivas y autoestima, muchas veces ignoradas y/o inhibidas. Dicho aprendizaje, como manifestación de autoconocimiento y auto-

⁵ Cf. E. Goffmann. Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Amorrortu, editores, Buenos Aires. 1992. J.J. Caballero el mundo de los presos en F. Jiménez y M. Clemente (eds.) Psicología social y sistema penal. Alianza editorial. Madrid. 1986.

descubrimiento es uno de los efectos más específicos de este nivel subsistémico.

En realidad, se trata de una optimización de sus recursos y habilidades cognitivos personales que los reclusos tienen, pero que lamentablemente suelen desconocer.

Desde esta perspectiva mantenemos que la progresiva personalización de actitudes favorables al hecho religioso permite, de modo efectivo y eficaz, el despliegue de las potencialidades propias de cada recluso, permitiendo la emergencia de proyectos vitales alternativos a las experiencias vividas. La *religiosidad carcelaria* ofrece un nuevo marco referencial sólido, donde el sujeto privado de libertad puede ubicar su realidad personal y su expectativa inmediata de futuro.

Función de consecución de objetivos y subsistema sociocultural. En este nivel subsistémico se pretende la búsqueda de una mayor y mejor optimización de valores –actualización de los potenciales axiológicos de los reclusos–, lo que proporcionará una más intensa sensación de bienestar personal y de armonía social en estos sujetos. Ciertamente, el hecho religioso carcelario muestra una extraordinaria capacidad de maniobra para establecer unas pautas de referencia comunes en el proceder habitual de los internos sometidos a la monotonía diaria de la cárcel.

Podríamos señalar que otras de las funciones propias de este nivel resulta ser la interrelación con el ambiente sociocultural. En cualquier caso se pretende evitar la sensación del desarraigo experimentado en los momentos iniciales, ya que se van recreando, en la medida de lo posible, las señas de identidad culturales propias de su medio social de procedencia –sus identidades culturales étnicas–.

Función de consecución de objetivos y subsistema socioestructural. La dinámica institucional de la cárcel conlleva, como uno de sus efectos perversos más característicos, la continua despersonalización experimentada por el interno. Frente a este desvalimiento e impotencia que el recluso siente ante la organización burocrática, se va imponiendo la necesidad de disponer de un cierto “discurso racionalizador”; aquí es donde interviene el “discurso religioso carcelario”, en cuanto mecanismo transmisor de explicaciones totalizantes y últimas en la realidad perci-

bida. (La persona necesita, en todo momento, de unos marcos referenciales absolutos que le sirvan de permanente referencia en cualquier contexto social, por complicado que sea. El recluso no quiere dejar de entender todo aquello que pudiera estar afectando directamente a su vida). Como ya hemos tenido la oportunidad de comprobar, la *religiosidad carcelaria* mantiene una serie de funciones: adaptativas –ajuste a un medio particularmente difícil–, de logro de objetivos –refuerza la autoestima subjetiva, integrativas –conlleva el progresivo ajuste al medio–, y de mantenimiento de modelos –asume aquellas pautas de conducta apropiadas–⁶.

La naturaleza funcional del hecho religioso en la cárcel, sin duda alguna, representa una expresión particular y singular dentro de la sociología funcional religiosa; ya que hemos constatado cómo adquieren un peso más específico aquellos elementos de corte más psicosocial: necesidades, actitudes y vivencias personales, que aquellos aspectos de índole más institucional del hecho religioso: procesos de transmisión y socialización religiosa.

Las funciones generales observadas del hecho religioso carcelario son, entre las más relevantes, las que vienen a continuación: reduce los niveles de ansiedad y de angustia personales; facilita la expresión normalizada de sus emociones; favorece el control de sus impulsos destructivos; permite identificar y definir sus propios sentimientos; proporciona sensaciones de paz o de sosiego frente al estrés padecido; favorece una mayor y mejor cohesión social en el grupo religioso; y alimenta las identidades culturales y étnicas de los reclusos.

⁶ Las funciones más importantes para el funcionamiento y estabilidad de los sistemas sociales son: "pattern maintenance" –mantenimiento de modelos–, se consigue a través de mecanismos socializadores que proporcionan la necesaria estabilidad de los valores y las creencias sobre los que se basa la estructura del sistema social; las funciones de "integration" –integración–, esto facilita la interrelación de los diferentes sistemas para su conservación; las unidades sistémicas son las instituciones, los valores y los rasgos de personalidad; las funciones de "goal-attainment" –consecución de objetivos–, lo cual proporciona al sistema una dinámica encaminada a la satisfacción de sus necesidades más básicas, eliminando las divergencias entre las exigencias del sistema y la situación dada; las funciones de "adaptation" –adaptación– esta virtualidad funcional permite la superación de las condiciones problemáticas del exterior.

3. Funcionalidad de las actitudes religiosas carcelarias

Las actitudes religiosas en prisión, consideradas como predisposiciones mentales orientadas a la acción por parte del sujeto, provienen de la especificidad del contexto social en la que se encuentra el recluso. La explicación del surgimiento y desarrollo de las actitudes religiosas en dicho entorno social respondería a las diversas funciones que estas actitudes sociocarcelarias vienen desempeñando. Hemos querido añadir a los niveles cognoscitivos, afectivos, prácticos; el denominado, por nosotros, expresivo-simbólico⁷.

Nivel 1. (Cognitivo). Este componente perceptivo-cognoscitivo ayuda a describir conceptualmente el objeto actitudinal —es el terreno de las ideas y creencias—; en este sentido, las actitudes sociorreligiosas en prisión facilitan las tareas de comprensión de la realidad que envuelve al interno. De este modo, la población reclusa, merced a la aplicación de este tipo de complejo actitudinal religioso cognitivo, va organizando el constante flujo de información normativa y directiva recibidas, estando en condiciones óptimas para poder analizar los dilemas vitales planteados.

Nivel 2. (Afectivo-Estimativo). El componente afectivo representa ser el factor nuclear del sentimiento de agrado o desagrado. En este sentido, sostenemos que el complejo de actitudes sociorreligiosas permiten, para el recluso, la protección y defensa afectiva de su propia autoestima; entendemos que también se desarrolla una dinámica de evitación o discriminación positiva respecto a una serie de situaciones personales y sociales concretas.

Nivel 3. (Práxico). Aquí las actitudes guían y conforman la conducta desplegada por el sujeto; por lo que las potencialidades intrínsecas de la actitud religiosa carcelaria facilitan, de modo evidente, a los reclusos/as el proceso de ajuste en relación a una realidad social extraordinariamente compleja, como es la permanencia prolongada en un Centro Penitenciario.

Cuando las actitudes están de modo suficiente estructuradas, éstas activan mecanismos de acción orientados por un lado

⁷ Cf. G. Lenski. El factor religioso. Labor. Barcelona. 1968.

a la maximización de las satisfacciones posibles y, por otro, a la minimización de los sufrimientos.

Nivel 4. (Expresivo–Simbólico). Se recogen los elementos de naturaleza sociocomunicativa más significativa. Dentro de este último nivel, –el cual presupone obviamente los anteriores–, observamos que las actitudes sociorreligiosas permiten la expresión de un cierto sistema axiológico religioso propio. Esta reorganización de actitudes y valores van sentando las bases de una socialización posterior.

3.3. Funcionalidad de los valores religiosos en prisión

Los internos se enfrentan constantemente a unos “dilemas”; es decir, la opción entre diferentes orientaciones de acción, más bien contradictorias y opuestas, respecto a las cuales el recluso necesariamente ha de elegir una de ellas (aunque, posiblemente, este mismo sujeto optaría por otros valores en ambientes sociales distintos, ya que la opción de valor no es idéntica para él mismo en todas sus situaciones sociales). Los reclusos, en lo que respecta a sus dinámicas valorativas de orientación a la acción, se rigen por opciones específicas y por expectativas inmediatas⁸.

* *Opciones por la afectividad.* Es un rasgo particularmente acusado en los reclusos, debido precisamente a la propia tensión emotiva percibida en el ambiente penitenciario. Todo esto provoca en el interno el hecho de que sus juicios de valor y sus opciones religiosas estén impregnadas de un intenso componente afectivo, representando ser, en ocasiones, un medio inmejorable para el desahogo afectivo.

* *Opción al particularismo.* Es muy difícil que el preso, debido a la complejidad del medio social, pueda establecer criterios valorativos generales. De hecho, sus juicios de valor están muy mediatizados por la dinámica carcelaria; esto hace que los sujetos privados de libertad se sirvan de la aplicación de normas valorativas “ad hoc” para evaluar hechos singulares y particulares.

⁸ Cf. X Moreno. La cárcel y su mundo oculto. Sercop. Barcelona. 1995.

* Opción por el obrar. Es un criterio axiológico de corte pragmático que se suele aplicar con cierta regularidad. De este modo, se desarrollan juicios y estimaciones no tanto sobre el “ser” como por el “hacer”; los internos suelen guiarse por los posibles o previsibles beneficios que puedan conseguirse. (El hecho religioso carcelario no se define tanto por su ortodoxia dogmática cuanto por el ajuste efectivo a sus demandas).

* Opción por la especificidad. La estimación valorativa del recluso se manifiesta en ciertas notas específicas y concretas; cabe decir, además, que este carácter axiológico, tan concreto e inmediato, obedece a criterios inequívocos de necesidad y/o carencia de corte subjetivo. (La aceptación o no de las normas religiosas estarán en función de la correspondencia efectiva con sus necesidades más directas).

* Opción por la subjetividad. En un ambiente tan extremadamente duro como el de una prisión priman las conductas de cariz utilitario⁹. El sujeto en su praxis cotidiana se guía por sus intereses más personales, en detrimento de aquellos más objetivos. (De ahí que la percepción axiológica de la institución eclesial resulte estar muy mediatizada e influenciada por la valoración instrumental e interesada que los reclusos efectúan de la misma).

3.4. Funcionalidad del “ethos” religioso carcelario

Como sabemos el encarcelamiento impuesto por el sistema legal (los órganos judiciales decretan el ingreso en prisión y la administración penitenciaria se responsabiliza de la custodia efectiva de los detenidos) conlleva una serie de rigores y penalidades añadidas a la propia pérdida de libertad; estas penalidades adicionales conforman unas condiciones de vida singularmente duras y penosas¹⁰.

Teniendo en cuenta la extrema complejidad del medio social penitenciario, nos podíamos preguntar respecto a las consecuencias del sistema axiológico religioso en prisión: ¿qué efectos

⁹ Cf. S. Sancha y V. Sancha. Psicología penitenciaria. Áreas de intervención terapéutica. UNED. Madrid. 1987.

¹⁰ Cf. J. Valverde. El proceso de inadaptación social. Alianza editorial. Madrid. 1988.

funcionales, sociales o psicosociales produce el “ethos” religioso carcelario, como modelo normativo que integra una serie de reglas y de pautas de conducta específicas?¹¹. Por consiguiente, nos encontramos en la disposición adecuada para presentar algunos de estos efectos más relevantes y significativos.

* *Unidad y equilibrio psíquicos*. Desde la psicología se nos recuerda el hecho de que el sistema axiológico resulta ser un factor decisivo respecto a la unidad psíquica de los sujetos (ALLPORT, 1968); por lo que, dicha coherencia psicológica permite la consecución de un nivel de madurez aceptable; esto es, el logro de unos mínimos vitales de desarrollo humano. En este sentido, hablaríamos del valor religioso como factor de cambio y de transformación positivos operados en el propio preso.

* *La integración social*. Otro de los efectos perceptibles del “ethos” religioso es el de crear o reforzar un sentido de identidad grupal, una mentalidad común axiológica. Ciertamente, el conjunto de estos valores, si son asumidos por los integrantes de los grupos socioreligiosos, trae como efecto inmediato un reforzamiento de los lazos colectivos; sin duda alguna que al compartir unos mismos valores se está favoreciendo la propia estabilidad estructural del grupo social. Todo ello va cohesionando e integrando los procesos y dinámicas de índole societaria, lo que contribuye al mantenimiento de sentimientos comunes de pertenencia y de solidaridad interna.

* *“Prestaciones” personales*. Las pautas de conducta religiosa, como ya hemos observado, ayudan a mitigar las consecuencias del encarcelamiento, suavizando los rigores del régimen de vida penitenciario. Además, el refuerzo de la conciencia colectiva, de un “nosotros”, aumenta en estos internos la sensación de seguridad y de autoconfianza subjetivas, ya que se van neutralizando las tendencias autodestructivas.

* *“Prestaciones” socioculturales*. El compartir un mismo sistema de creencias y de valores comunes –subcultura religiosa carcelaria– posibilita la emergencia de unos modelos de conducta que inciden en el ajuste a las circunstancias tan específicas del medio social penitenciario. De hecho, esta subcultura

¹¹ Cf. P. Berger. Para un ateoría sociológica de la religión. Kairós. Barcelona. 1971.

permite la recuperación de la autoestima personal y social, y también, si procede, la adopción de unas actitudes de resistencia frente al “sistema”, frente al entramado del complejo organizativo jurídico–penitenciario.

4. Tipologías funcionalistas. (Superación de la anomia)

Antes que nada, tengamos presente el concepto de “anomia social”, que nos remite al sujeto insuficientemente ubicado en la estructura social, en la que se produce un desajuste entre las metas establecidas de modo legítimo y los medios utilizados¹². El recluso anómico, que percibe su situación como no deseable, encuentra en la praxis religiosa un eficaz mecanismo para articular los fines propuestos y los medios posibles. *La experiencia religiosa adopta diversas formas o configuraciones adaptativas en relación a los tipos de ajuste desarrollados .*

Los modelos de ajuste relativos a las situaciones anómicas, y las estrategias adoptadas por los reclusos, se corresponde, sobre todo, con los modelos de conformidad, innovación y ritualismo. (Los modelos de evasión se corresponderían con expresiones de indiferencia religiosa; y en lo que respecta a los modelos de rebelión, éstos reflejan aquellas situaciones o estados de arreligiosidad).

Tipo conformista. Aquí se recoge el correcto ensamblaje entre la consecución del fin, consistente en la superación de la situación anómica en la que se encuentran inmersos los internos, y por otro lado, la normalización de los medios religiosos aplicados. En este sentido, la religiosidad institucional se convierte en el cuadro de referencias normativas para la recreación de una adaptación social, debido a que facilita el desarrollo de una serie de pautas socializadoras.

¹² Para MERTON (*ibid.*) la coordinación de los fines culturales y los medios legitimados se produce por: a) “modelo de conformidad”, identificación tanto con los fines culturales reconocidos como con los medios; b) “modelo de innovación”, se aceptan los fines pero se rechazan los medios propuestos; c) “modelo de ritualismo”, se devalúan los objetivos culturales y se sobrevaloran los medios; d) “modelo de evasión”, consiste en la no identificación tanto de los medios como de los fines; e) “modelo de rebelión”, es el rechazo explícito de los fines y los medios, junto con el intento de sustituirlos por otros.

A este módulo conformista, que supone el vencimiento y/o manejo de incertidumbres, se corresponde con una categoría de interno muy definida: creyente ortodoxo, suficientemente socializado e integrado en una vida sacramental normalizada; además, presenta un bajo o nulo nivel de conflictividad social, su historial delictivo presenta un perfil bajo e irrelevante.

Tipo innovador. En este caso, la reacción religiosa producida en esta tesitura anómica, favorece que el sujeto privado de libertad persiga la finalidad de una regulación social, esto es, la búsqueda de una adaptación lo menos traumática posible; además, los medios son recreados por los propios internos en claro detrimento de aquellos de corte más institucional.

Esta configuración tipológica se corresponde con un tipo de religiosidad de carácter mágico-supersticiosa, en el que los medios poseen un carácter instrumental. El perfil es el siguiente: recluso insuficientemente socializado en las pautas sociales y religiosas establecidas, con un bajo sentido de pertenencia eclesial, una axiología variable y sometida a las contingencias vitales cotidianas; en lo que hace relación a su perfil de conflictividad social carcelaria, cabe señalar que ésta es de grado medio-alto.

Tipo ritualista. Aquí se recogen aquellas situaciones en las que se persigue una explícita afirmación de la propia identidad personal. Por lo que, en esta tipología funcional sociorreligiosa, los fines de reinserción social o de integración en la vida reglamentaria de la prisión quedan muy devaluados. Los fines oficiales se desplazan o, en el mejor de los casos, se ignoran. Sin embargo, se sobrevaloran los medios –en realidad representan ser una especie de fines en sí mismos–, los cuales se someten a una intensa ritualización carcelaria.

Esta modalidad integra tanto las conductas esotéricas y pseudorreligiosas como aquellas prácticas de naturaleza compulsiva y reiterativa, en las que siempre priman los medios religiosos o pseudorreligiosos sobre los fines socializadores.

Tipo rebelde. En este caso asistimos a un explícito rechazo tanto de los fines como de los medios sociorreligiosos propuestos por las instituciones sociales y religiosas. Este tipo de recluso responde a un sujeto refractario a todo tipo de dinámica socializadora; además, presenta un sistema de valores alternativos a los establecidos; y en lo que respecta a su perfil delictivo,

hay que resaltar que éste es particularmente reincidente, y, generalmente, asociado a delitos violentos.

5. Interacciones sociales entre perfiles y tipos

Se percibe una clara asociación entre representación socio-religiosa y grupo social. Las características del grupo condicionan los perfiles religiosos¹³. Así pues, los *internos prosociales* corresponden con los sujetos que presentan un sentido religioso más convencional; esto es, con una elevada práctica sacramental y con una acentuada identificación en relación a los modelos institucionales eclesiales.

Los *internos pseudosociales* son reclusos con un evidente sentido utilitarista de lo religioso, y que verbalizan de modo excesivo e interesado sus vivencias religiosas. De hecho, su religiosidad es más bien aparente, sin ajustarse a una motivación trascendente. Se constata una fuerte incidencia de elementos pseudorreligiosos.

Los *internos antisociales* se muestran muy reacios a todo tipo de expresión religiosa oficial; ya que el protagonismo absoluto del sentimiento religioso aparece reflejado en sus experiencias, actitudes y conductas cotidianas.

Los *internos asociales* son los que están totalmente desvinculados del marco religioso institucional; en cualquier caso, su comportamiento religioso suele ser errático e impredecible. Es el terreno abonado para las patologías religiosas.

5.1. Catolicismo prisionizado

Pasaremos a exponer aquellas modalidades tipológicas más destacables; somos conscientes de la pluralidad de estos estudios¹⁴.

¹³ Cf. E. Durkheim. *Las formas elementales de la vida religiosa*. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

¹⁴ Interesante el estudio de Z. ROTER, *Nature et structure de la religiosité*, CISRR, Lille, 1971, en la que habla de "sujetos religiosos" (indiferentes y no eclesiales), de "sujetos religiosamente indeterminados" (eclesiales y no eclesiales), y de "sujetos no religiosos" (no consecuentes y consecuentes).

Los “asistentes religiosos”.

Resulta ser un sector sociorreligioso notablemente alto entre la población reclusa del Centro. Su práctica religiosa sacramental es muy irregular, y, en el mejor de los casos, suele centrarse de modo exclusivo en las celebraciones litúrgicas de la Merced y de Navidad. Además, estos sujetos suelen presentar invariablemente bajo sentimiento de pertenencia e identificación con los modelos religiosos institucionales. Las características más destacadas son: una significativa problemática social y delictiva; junto con una motivación religiosa en la que se sobreponen los elementos de naturaleza más instrumental respecto de aquellos de orden estrictamente religioso.

Los “neoconvertidos”.

Aunque se trata de un segmento minoritario, en términos cuantitativos, presenta un relativo peso específico en el conjunto de las modalidades sociorreligiosas. Su rasgo más sobresaliente lo constituye su intensa vida religiosa, si la comparamos con su anterior estado de vida. En algunos casos, esta nueva identidad religiosa se construye en una total oposición a su anterior identidad arreligiosa; además, la dinámica de estas conversiones conlleva un proceso determinado: crisis personal aguda, replanteamiento radical de sus valores, y, finalmente, la nueva adhesión radical a las pautas religiosas que a partir de ahora regirán su vida (evidentemente, estas dinámicas y procesos religiosos se corresponden con el carácter social de dicha conversión; ya que tiende el sujeto a integrarse con su colectivo de referencia, en cuanto reacción a su propia alienación social: superación de situaciones de anomia social).

Las características que definen a estos “neoconvertidos” son, entre otras, las siguientes: sentido totalizador de su experiencia religiosa (incluso, podrían llegar a un cierto grado de fundamentalismo religioso); adopción de posturas radicales y descalificadoras de todo aquello que no se ajusta a su actual estado religioso; también pueden presentar un perfil compulsivo en lo relativo a sus prácticas religiosas; poseen un gran sentido proselitista entre los otros reclusos; suelen verbalizar de forma constante sus experiencias y vivencias religiosas. En definitiva, se trata de un tipo de religiosidad muy vitalista, pero, en ocasiones, carente de la necesaria consistencia.

5.2. Otras expresiones tipológicas

En este apartado, y dadas las especiales particularidades que concurren, tendremos la oportunidad de comprobar la plural composición de las expresiones modales que conforman la denominada “religiosidad prisionizada”.

Religiosidad cósmica-natural.

Este tipo de religiosidad denota una percepción espiritual de la realidad. Para estos reclusos jóvenes, prisionizados y con inquietudes espirituales, ciertamente, la realidad que les envuelve es percibida como “divinizada”; estos sujetos sienten una especie de tutela sagrada omnipresente en sus vidas. Esto les hace desplegar un conjunto de actitudes religiosas que denotan dependencia y sumisión (el ejercicio de la propia libertad está muy mermado por la realidad absorbente de lo numinoso-espiritual); son sujetos muy fatalistas, además consideran que la sucesión de los hechos obedecen a una mecánica pre-determinada con anterioridad. Por otro lado, suelen ser estos internos muy receptivos a los nuevos movimientos religiosos y a las distintas tradiciones esotéricas.

Religiosidad subjetiva.

Esta expresión socioreligiosa, bastante generalizada entre la población penitenciaria, responde a las pautas del hecho religioso sometido a una intensa “privatización”. Aunque, algunos de estos sujetos se autodefinen como “católicos”, la realidad es muy distinta; en el mejor de los casos, solamente se tratará de una identidad confesional nominal; de hecho, muestran un claro desapego, cuando no desafección, respecto a la institución eclesial y sus mediaciones religiosas estandarizadas (el registro de actividad religiosa ajustada a los parámetros de la religiosidad convencional es más bien plano). Lo que sí que evidencian, de un modo notorio, estos sujetos es el relieve otorgado a su propia identidad religiosa creyente, entendida ésta como una singular adhesión emotiva y personal a Dios; pero, sin que éste quede identificado con los rasgos característicos de una confesión religiosa determinada.

Religiosidad bíblica.

La impronta ocasionada por la lectura de la Biblia está muy acentuada en ciertos sectores de la población reclusa. Así pues,

en este “redescubrimiento” de lo religioso adquiere un protagonismo decisivo el contacto con los textos bíblicos –tanto los grandes relatos veterotestamentarios como las narraciones evangélicas neotestamentarias–¹⁵. Dicha lectura bíblica, que en muchos casos resulta ser asidua, termina por ser una referencia habitual en sus vidas ordinarias.

Estos conocimientos bíblicos no son una mera erudición vacía, sino más bien un cierto “conocimiento vital o revitalizador” con implicaciones directas en sus actitudes y predisposiciones orientadas a la acción cotidiana. Los cambios operados en sus percepciones de la realidad conllevan, en determinados reclusos, una profunda reordenación de sus actitudes y valores, operándose, por lo tanto, una “conversión” o cambio efectivo, ciertamente asombroso; muchos de ellos dan testimonio de esta “fe bíblica” con un acentuado sentido proselitista entre sus propios compañeros.

Religiosidad anónima.

Hemos podido observar un fenómeno propio del medio carcelario: la existencia de un colectivo de internos considerable –es difícil cuantificarlo– que, a pesar de tener una serie de creencias o convicciones religiosas, sin embargo, estos reclusos no llegan a expresarlas de forma pública en el círculo más próximo de compañeros. Obviamente, todo lo que pudiese implicar una exteriorización o visualización de las conductas religiosas queda inhibido.

Por consiguiente, estos sujetos perfectamente adaptados a los usos y costumbres carcelarios optan por ocultar sus sentimientos religiosos, diluyendo su identidad religiosa en el grupo para ser aceptados en la “sociedad de los presos”; aunque en su fuero interno albergan algún tipo de identidad religiosa, o incluso de una adscripción eclesial. (Queremos insistir diciendo que se trata de una toma de postura adoptada por el mismo interno, movido más por su propia determinación, que por la presión arreligiosa del medio carcelario. Mantenemos que la “cultura carcelaria” no es directamente hostil o agresiva hacia el hecho religioso; ya que, de hecho, se produce una cierta coexistencia

¹⁵ Cf. Th. Demerath y P. Hammond. Religion in social context. Randon House, New York. 1969.

tanto de esta “cultura carcelaria” como de la “subcultura religiosa carcelaria”).

Religiosidad milenarista–apocalíptica.

Esta modalidad refleja una oposición al sistema religioso institucionalizado que, en este caso, se corresponde con sujetos intensamente prisionizados y muy receptivos a las pautas de conducta de la “subcultura carcelaria”. La vivencia intensa de la temporalidad es una de las notas características de esta expresión religiosa: el deseo de un “tiempo nuevo” es casi una obsesión para estos reclusos (el pasado quiere ser olvidado; el presente es ingrato; sólo el porvenir es deseado).

Así pues, desde esta acepción socioreligiosa el interno muestra unas creencias profundas, sobre todo, en la justicia divina que terminará por imponerse; esto es, un futuro donde las injusticias sean reparadas –donde la víctima triunfe por fin, sobre su verdugo–; tengamos presente que los “climas milenaristas” se corresponden con ámbitos sociales muy deteriorados; y el medio penitenciario resulta ser un excelente caldo de cultivo para la emergencia de este tipo de comportamientos y de actitudes religiosas. Por otro lado, cabe añadir cómo los estados de ansiedad religiosa resultan ser extraordinariamente receptivos a las propuestas de mensajes mesiánicos –una cierta “soteriología historizada”–.

Sin olvidar, por supuesto, la particularidad de que estas creencias apocalípticas representan ser, desde el punto de vista de la funcionalidad, una serie de compensaciones a las innumerables privaciones padecidas por los reclusos/as del Centro; ya que al aceptar estas perspectivas apocalípticas se pretende y/o se desea una transformación radical de la realidad¹⁶.

¹⁶ Las visiones apocalípticas pretenden superar la existente situación de disociación cognitiva, en este sentido las creencias religiosas mantienen las funciones latentes de alivio en relación al malestar social sufrido en el presente momento histórico; en este caso, la aplicación de estos supuestos se enmarcan dentro del contexto social penitenciario. Como nos recuerda W.A. MEEKS, **Social functions of Apocalyptic language in Pauline Christianity** citado en B. HOLMBERG, “**Historia social del cristianismo primitivo.**”, El Almendro, Córdoba, 1995 p. 177. Las personas situadas en ciertos medios sociales extremadamente críticos pueden recurrir a la apocalíptica, en cuanto recurso válido en situaciones de emergencia, las causas de este recurso responden tanto a la legi-

6. Funciones latentes y explícitas del hecho religioso prisionizado

Las funciones latentes que se encuentran de modo latente o explícito permiten, sin ningún género de dudas, la ampliación del campo valorativo de la especificidad del fenómeno religioso carcelario. De ahí que sea de interés el ofrecer aquellas potencialidades intrínsecas de las formas o expresiones socioreligiosas carcelarias.

Entre otras, se destacarán las siguientes: las dinámicas de personalización de los sujetos, junto con las redefiniciones de situaciones tanto de índole personal como social llevadas a cabo por los sistemas actitudinales y axiológicos desplegados en prisión.

6.1. Como factor activador psicosocial

Esta percepción del hecho religioso recuerda la noción de M. Weber del “ascetismo mundano”. La capacidad del fenómeno religioso como principio efectivo de orientación y de cambio sociohistórico¹⁷.

La praxis religiosa carcelaria se lleva a cabo dentro del contexto de una acusada problemática personal y social. De ahí que la eficacia tanto de las actitudes como de los valores estén en estrecha correlación con la influencia de las situaciones o del contexto de referencia.

En este sentido, resulta muy significativo, a la par que esclarecedor, el constatar la notable influencia e importancia que la religiosidad carcelaria, en sus elementos constitutivos, puede desempeñar en el comportamiento habitual de los reclusos.

De hecho, y como así lo hemos constatado, en la prisión emergen con relativa frecuencia las vivencias religiosas, posiblemente debido a la acuciante necesidad de apoyo y sentido que los presos evidencian. Así pues, las creencias y conductas religiosas proporcionan un incremento significativo de la autoestima, junto con una recreación de expectativas positivas que, sin

timación de un período de espera, como de estímulo utópico para la acción transformadora.

¹⁷ Cf. M. Weber. Ensayos de sociología de la religión. Taurus. Madrid. 1983.

duda alguna, van contribuyendo a la normalización psicosocial de los internos. Destacamos las más significativas.

Mayores posibilidades de recuperación social de los internos. Este tipo de reclusos que presentan un perfil más religioso serían los que mejor predisposición mostrarían respecto a la inserción o normalización sociales.

Replanteamiento profundo de su trayectoria delictiva anterior. Este aspecto es más susceptible de llevarse a cabo en la población reclusa femenina. En cualquier caso, se desarrollan una serie de proyectos de vida alternativos.

Mejora de índices de motivación psicosocial. Todo lo que hace referencia a la mejora de su calidad de vida en prisión.

Predisposición favorable a la adaptación social de la vida penitenciaria. Por consiguiente, los niveles de conflictividad bajan de forma ostensible y evidente.

En definitiva, estos internos con sensibilidad religiosa manifiestan, una conducta mucho más racionalizada, permitiéndoles un mejor autocontrol personal y un mayor dominio de las situaciones.

6. 2. Redefinición de situaciones sociales

Entendemos que, en determinados casos, y bajo determinadas circunstancias, tanto las creencias como las actitudes religiosas estarían en condiciones de encauzar las percepciones y definiciones de la realidad social y psicosocial, de modo positivo y eficaz. Así lo parecen demostrar el ejemplo de algunos internos; observando el hecho de que los estímulos orientadores de la acción emergen de las mismas representaciones de naturaleza sociorreligiosa.

Ciertamente resulta ser un hecho contrastado las consecuencias derivadas del fenómeno social carcelario de las creencias: creación de expectativas favorables al cambio, crecimiento personal y mejora de sus habilidades sociales. Desde esta perspectiva, los sujetos tienden a relativizar, cuando no negar, sus anteriores valores y pautas de conducta¹⁸. Aplicando este tipo de

¹⁸ Cf. L. Flante. Psychological effects of incarceration en Review of medicine. n. 28. Pp. 63-80. 1967.

reclusos una clave hermenéutica humanizadora de las creencias religiosas.

6.3. Mejora de habilidades sociales

La modalidad sociorreligiosa en prisión vendría a ser una expresión significativa de cómo las creencias y rituales pueden desempeñar un papel crucial a la hora de canalizar los impulsos que pueden conducir a transformaciones relevantes de los diferentes ámbitos de la vida personal y social de los reclusos.

Estas vivencias sociales del fenómeno religioso en el medio carcelario ayudan al interno tanto a soportar las frustraciones como a coadyuvar en la estructuración de las motivaciones subjetivas de los propios reclusos.

7. Consideraciones finales

El mundo de la funcionalidad de las creencias en prisión, desde la perspectiva de la religiosidad institucional, se sitúa en la frontera entre la ortodoxia y la heterodoxia, según los cánones del sistema religioso convencional.

Ahora bien, para el sujeto privado de libertad todo esto carece de relevancia, ya que sus intereses y necesidades no coinciden con las propuestas de los modelos oficiales. En cualquier caso, siempre se va a producir una tensión dialéctica entre la gratuidad religiosa y el utilitarismo mágico, entre la búsqueda de lo divino y la introspección humana; entre la intuición emotiva y la necesidad de seguridades que les permitan un anclaje vital.

8. Bibliografía

- ALLPORT, G. La personalidad. Su configuración y su desarrollo. Herder. Barcelona. 1968.
- ALVIRA, F. y OTROS. El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza Editorial Textos. Madrid. 1990.
- BERGER, P. Para una teoría sociológica de la religión. Kairós. Barcelona, 1971.

- BONAL, M. De les causes del delictes a la producció del control. Col·lecció Justicia i Societat, n. 7 Barcelona, pp. 56-125. 1992.
- BOURGEOIS, G. Le christianisme populaire. Un probleme d'anthropologie theologique, en *La maison de Dieu*, n. 122, Paris, Pp. 116-141, 1995.
- CABALLERO, J.J. El mundo de los presos en F. Jiménez y M. Clemente (eds.) *Psicología Social y Sistema Penal*, Alianza Universidad, Madrid. 1986.
- DEMERTH, Th. Y HAMMOND, P. Religion in social context, Randon House, New York, 1969.
- DURKHEIM, E. Las formas elementales de la vida religiosa, Alianza Editorial, Madrid. 1993.
- FLANTE, L. Psychological effects of incarceration en *Review of medicine*, n. 28, Pp. 63-80, 1967.
- GARCÍA MARTÍNEZ, J. Sociología del Hecho religioso en Prisión. Publicaciones Universidad Pontificia Salamanca. Salamanca. 2000.
- GARCÍA, S. Y SANCHA, V. Psicología penitenciaria. Áreas de intervención terapéutica, UNED, Madrid. 1987.
- GOFFMANN, E. Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1992.
- GONZÁLEZ ANLEO, J. Análisis del hecho religioso español en *Sociedad y Utopía*, n. 8, Madrid, Pp. 166 ss. 1996.
- HERVIEU LEGER, H. Renouveaux émotionnels contemporains en F. Champión (ed.) *De l'emotion en religion*, Centurion, Paris, Pp. 217 ss, 1990.
- LENSKI, G. El factor religioso, Labor, Barcelona, 1968.
- LUCKMANN, T. La religión invisible. Sígueme, Salamanca, 1973.
- W.A. MEEKS, Social functions of Apocalyptic language in Pauline Christianity en B. HOLMBERG, "Historia social del cristianismo primitivo", El Almendro, Cordoba, 1995.
- MERTON, T. Teoría y Estructura sociales, FCE, México. 1992.
- MORENO, X. F. La cárcel y su mundo oculto, Sercop. Barcelona, 1995.
- PARSONS, T. El sistema social, Alianza Editorial, Madrid. 1988.
- Z. ROTER, Nature et structure de la religiosité, CISRR, Lille, 1971, en la que habla de "sujetos religiosos" (indiferentes y no eclesiales), de

- VALVERDE, J. El proceso de inadaptación social, Popular, Madrid, 1988.
- WEBER, M. Ensayos de sociología de la religión, Taurus, Madrid, 1983.

**Los expedientes de modificación
sustancial de las condiciones de trabajo
y de suspensión, o extinción colectiva
de las relaciones de trabajo, una vez
presentada ante el juez de lo mercantil
la solicitud de declaración de concurso**

LUISA PERICAS SALAZAR

LETRADA DEL SALUD

PROFESORA ASOCIADA DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Resumen: La declaración del concurso, no afecta por sí misma a la vigencia de los contratos de trabajo ni a las condiciones colectivamente establecidas en los convenios colectivos, aunque tanto los contratos laborales, como los convenios, pueden ser objeto de modificación o extinción por la vía legalmente diferenciada prevista en los artículos 64, 65 y 66 de la ley concursal.

El régimen especial de los artículos 64 a 66 de la ley concursal supone admitir que tras la declaración judicial del concurso, se puede producir una afectación en la vida o el contenido de las relaciones laborales en curso.

Palabras clave: Declaración del concurso, modificación, suspensión y extinción colectiva de las relaciones de trabajo.

Records of substantial modification of the conditions of work and suspension, or joint cancellation of labour relations, once the application to file for bankruptcy has been submitted to the judge hearing cases of mercantile law

Summary: Filing for bankruptcy does not in itself affect the validity of work contracts or terms that have been jointly established in collective agreements, although both work contracts and agreements may be subject to modification or cancellation using the legal resources set out in Articles 64, 65 and 66 of the bankruptcy law.

The special rules set out in Articles 64 to 66 of the bankruptcy law imply admission that once a bankruptcy is legally filed, an encumbrance may be exacted on the life or content of the labour relations currently in progress.

Keywords: Bankruptcy order, modification, suspension and joint cancellation of labour relations.

Los expedientes de modificación sustancial de las condiciones de trabajo y de suspensión, o extinción colectiva de las relaciones de trabajo, una vez presentada ante el juez de lo mercantil la solicitud de declaración de concurso



Luisa Pericas
Salazar

1. Introducción

La finalidad principal del concurso es la satisfacción del interés de los acreedores; la conservación de la empresa y el mantenimiento de los contratos de trabajo son protegidos en la medida en que no queda cuestionada aquella finalidad principal.

Es clarificadora la exposición de Motivos de la ley 22/2003 de 9 de julio, concursal que, en su apartado III establece: **“La declaración del concurso, por si sola no interrumpe el ejercicio de la actividad profesional o empresarial del deudor, sin perjuicio de los efectos que produce sobre las facultades patrimoniales de éste; pero goza el juez del concurso de amplias potestades para acordar el cierre de sus oficinas, establecimientos o explotaciones, e incluso cuando se trate de una actividad empresarial, el cese o la suspensión**

total o parcial, de ésta, previa audiencia del deudor y de los representantes de los trabajadores”.

Así es posible que por decisión adicional al Auto declarativo del concurso, el Juez cierre la empresa o unidades productivas de la misma, al estimar que la empresa no es económicamente viable, o porque de no hacerlo perjudicaría gravemente los intereses del concurso merecedores de protección.

Se produce una tensión de intereses, que subyace al tratamiento especial de los contratos de trabajo que se regula en el artículo 64 de la ley concursal.

Conforme al artículo 86 tercero. 1.2º de la Ley Orgánica 67/985 de 1 de julio, del poder judicial incorporado a La Ley Concursal, los juzgados de lo mercantil conocerán en los términos previstos en la Ley reguladora, de las acciones sociales que tengan por objeto la extinción, modificación o suspensión colectivas de los contratos de trabajo en los que sea empleador el concursado, así como la suspensión o extinción de los contratos de alta dirección, sin perjuicio de que cuando estas medidas supongan modificar las condiciones establecidas en convenio colectivo aplicable a estos contratos, se requerirá el acuerdo de los representantes de los trabajadores.

En el enjuiciamiento de estas materias, sin perjuicio de la aplicación de las normas específicas de la ley concursal, deberán tenerse en cuenta los principios inspiradores de la ordenación normativa estatutaria y del proceso laboral.

Se consagra el principio de atribución de competencia al Juez del concurso, siendo competente para conocer el juez de lo mercantil de manera exclusiva y excluyente en las materias relativas a las acciones sociales que tengan por objeto la extinción, modificación o suspensión colectivas, no las individuales, de los contratos de trabajo en los que sea empleador el concursado.

Se produce una extensión de jurisdicción, ya que conoce de todas las cuestiones prejudiciales administrativas o sociales directamente relacionadas con el concurso o cuya resolución sea necesaria para el buen desarrollo del procedimiento concursal. Esto se traduce en unificación de procedimientos y criterios de ordenación de lo social y de lo mercantil dentro del procedimiento concursal, pero garantizando el núcleo de garantías laborales básicas y la aplicación de los principios inspiradores del ordenamiento laboral.

La tensión o contraposición de intereses en juego públicos y privados y dentro de estos, del deudor, de los acreedores indiferenciados y de los propios trabajadores, dentro del sistema concursal se reflejan en todas las fases del procedimiento concursal.

En cuanto a los contratos de trabajo, se establece una regulación de derecho laboral especial en el marco del procedimiento concursal, que introduce una modulación importante del régimen jurídico general, contenido en el Estatuto de los Trabajadores.

2. Contenido del artículo 64 de la ley concursal

Este artículo regula el modo de establecer alteraciones colectivas de los contratos de trabajo, en los que sea empleador el concursado. Las alteraciones y extinciones contractuales que no merecen la calificación de colectivas, se regirán por la normativa laboral, por lo que declarada la situación concursal, el empresario, o la administración concursal, podrá acordar la modificación o extinción no colectiva de los contratos de trabajo.

Artículo 64. Contratos de trabajo. 1. Los expedientes de modificación sustancial de las condiciones de trabajo y de suspensión, o extinción colectiva de las relaciones de trabajo, una vez presentada ante el Juez de lo Mercantil la solicitud de declaración de concurso, se tramitarán ante éste por las reglas establecidas en el presente artículo.

A) Modificación colectiva de las condiciones de trabajo

En lo referente a la **modificación colectiva** de las condiciones de trabajo, es conveniente recordar que el empleador puede imponer modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo sin necesidad de autorización administrativa ni judicial, cuando concurren las causas económicas, técnicas organizativas o de producción.

La diferencia entre las modificaciones colectivas y las individuales estriba en que las colectivas deben ir precedidas de periodo de consultas con la representación legal de los trabaja-

dores, que en las modificaciones individuales no son necesarias. La modificación de las pactadas en convenio colectivo, requiere el acuerdo con los representantes legales de los trabajadores.

Las acciones que pueden ejercitar los trabajadores son, bien impugnar la modificación, si entienden que no se ajusta a derecho, bien de rescisión indemnizada del contrato.

La ley concursal, sin embargo, exige la resolución judicial para la adopción de las modificaciones colectivas de las condiciones de trabajo, restringiendo las facultades del empresario y otorgando una correlativa garantía a los trabajadores, inexistente en las relaciones laborales no afectadas por el concurso.

La razón de esta diferencia tiene su causa probable en que el anteproyecto de ley concursal se había redactado con anterioridad a la modificación operada por la ley 11/1994, cuando el Estatuto de los Trabajadores exigía autorización administrativa para la modificación sustancial de las condiciones de trabajo.

Las cuestiones que debemos analizar para concretar y precisar el concepto son:

a) Qué contenidos contractuales son susceptibles de ser modificados

b) Cuáles de las modificaciones han de ser consideradas sustanciales

c) Cuándo las modificaciones se califican de colectivas

a) La **primera de las cuestiones** se precisa por la doctrina¹ en el sentido, de que el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores se refiere tanto a las condiciones de trabajo, como al contenido mismo de la prestación, como lo evidencia que el apartado f) recoja entre las modificaciones, las de las funciones.

No existe una lista cerrada de materias, pudiendo ser susceptibles de modificación todos aquellos contenidos del contrato cuya alteración no desnaturalice su esencia de contrato de trabajo. Podrá alterarse el sistema de remuneración, pero no reducirse el salario, si no existe pacto sobre tal extremo.

¹ MARTINEZ EMPERADOR, R.: "La modificación sustancial de las condiciones de trabajo", en *Actualidad laboral* núm. 29, 1994, p. 465.

Hay una serie de condiciones de trabajo que conforman la prestación básica o esencial del trabajo convenido (clase de trabajo, duración de la jornada, salario pactado) que como regla general, y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 1261 y 1273 del código civil, no pueden ser modificados.

En cambio, existen otras condiciones de trabajo cuyas circunstancias tienen que ver con la reorganización o dirección del trabajo (modo de realizar el trabajo, forma de distribución del tiempo de trabajo, sistema de retribución del salario convenido) que si son susceptibles de alteración.

La reducción de la jornada y del salario no puede imponerse acudiendo al procedimiento previsto en el artículo 41.1a) para las modificaciones sustanciales relativas a la jornada de trabajo. Una medida consistente en una reducción del 50% de la jornada no tiene encaje en el artículo 41 del estatuto de los trabajadores².

b) La calificación como **sustancial** de las modificaciones de condiciones de trabajo, constituye un concepto jurídico indeterminado. El término sustancial hace referencia a importante, lo que significa que un cambio o modificación de las condiciones de trabajo habrá de tener la suficiente entidad o intensidad para ser calificado de sustancial.

La jurisprudencia del tribunal Supremo³ ha establecido que por sustancial hay que entender aquella de tal naturaleza que altere y transforme los aspectos fundamentales de la relación laboral, entre ellas, las previstas en la lista del artículo 41.2, mientras que, si se trata de simples modificaciones accidentales, éstas no tienen dicha condición.

A título de ejemplo, serán sustanciales el cambio de jornada intensiva a jornada partida, o de turnos fijos a turnos rotarios, o la revisión de la valoración de los puestos de trabajo.

Como no sustancial podremos valorar una variación de entre cinco y diez minutos en el horario de entrada o salida al trabajo.

c) Las modificaciones se califican de **colectivas** según el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores en función de dos criterios:

² En este sentido, STSJ Cataluña 10-7-1998 (AS1998,3191).

³ STS de 11-11-1997 (Ar 9163).

Cualitativo, que las considera colectivas, en función del origen de las condiciones que se pretende modificar y, Cuantitativo, en función del número de trabajadores afectados.

Según lo preceptuado en el artículo 41.2 se califican de colectivas las condiciones reconocidas a los trabajadores por una decisión unilateral del empresario de efectos colectivos.

Cualitativo, si la condición que se trata de modificar tiene su origen en convenio colectivo estatutario dispone el artículo 41.2 del Estatuto de los Trabajadores: “se considera de carácter colectivo la modificación de aquellas condiciones reconocidas a los trabajadores en virtud de acuerdo o pacto colectivo o disfrutadas por éstos en virtud de una decisión unilateral del empresario de efectos colectivos. La modificación de las condiciones establecidas en los convenios colectivos regulados en el Título III de la presente ley sólo podrá producirse por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores y respecto de las materias a las que se refieren los párrafos b), c), d) y e) del apartado anterior”.

El Tribunal Constitucional declaró que estas condiciones no eran susceptibles de ser modificadas en virtud de autorización administrativa o mediante una pluralidad de acuerdos individuales⁴.

Estos pronunciamientos han sido determinantes del mandato del art.66 de la Ley Concursal.

Dicho precepto establece que: “La modificación de las condiciones establecidas en los convenios colectivos regulados en Título III del Estatuto de los Trabajadores, requerirá acuerdo de los representantes legales de los trabajadores y limitado a aquellas materias, en las que sea admisible con arreglo a la legislación laboral”.

El artículo 66 actúa ahora como un reenvío implícito al régimen de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, pactadas en convenios colectivos estatutarios regulados en el artículo 41.2 del Estatuto de los Trabajadores.⁵

⁴ STC 92/1992 y STC 105/1992.

⁵ GARCIA PERROTE, I Y MERCADER UGUINA, J.: “Modificación de condiciones de trabajo, convenios colectivos y crisis empresariales” en RL, núm. 23 - 24 (2003).

Lo exigido necesariamente es el acuerdo colectivo de empresa, esto es el alcanzado y suscrito entre la dirección de la empresa y el representante de los trabajadores. No se admite jurídicamente la modificación unilateral, ni por parte del empresario ni por parte de una autoridad judicial. El artículo 66 se halla en la misma lógica interna que el artículo 64 de la Ley Concursal, pero yendo más allá de la consulta negociación, con la posibilidad de alcanzar un acuerdo.

Esta exigencia de necesario consentimiento modificativo es coherente con el principio de inderogabilidad singular de los convenios en el marco de su naturaleza normativa.

Los sujetos negociadores serán la administración concursal y los representantes de los trabajadores. Este acuerdo goza de eficacia jurídica inmediata sin necesidad de aprobación judicial, el auto del Juez de lo Mercantil se limitará reconocerlo con carácter automático salvo que excepcionalmente aprecie fraude, dolo coacción o abuso de derecho en la adopción del acuerdo colectivo.

En cuanto a las condiciones que tienen su origen en acuerdos de empresa o convenios extra estatutarios, el artículo 41.2 del Estatuto de los Trabajadores considera de carácter colectivo la modificación de aquellas condiciones reconocidas a los trabajadores en virtud de acuerdo o pacto colectivo, aunque no tenga la consideración legal de convenio estatutario, por no cumplir los requisitos establecidos para ello en el Título III del Estatuto de los Trabajadores.

Cabría preguntarse sobre las exigencias para la modificación de los convenios extraestatutarios, la Ley Concursal guarda silencio en este tema, existen dudas ya que la Ley utiliza en algunos casos la referencia a convenios colectivos de modo indiferenciado y en otros alude a los convenios colectivos estatutarios.

Parece, no obstante, que el Juez del concurso deberá atenerse al procedimiento del artículo 41, bastante más flexible para ese tipo legal de convenio colectivo, porque permitiría a la administración concursal acordar directamente la modificación, no siendo legalmente indispensable el acuerdo con los representantes legales de los trabajadores.

Quantitativo. El artículo 41.1 párrafo 4º del estatuto de los Trabajadores añade un nuevo criterio que afecta únicamente a

las modificaciones de horario y funciones: “no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, no se considerarán en ningún caso de carácter colectivo a los efectos de lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo, las modificaciones funcionales y de horario de trabajo que afecten, en un periodo de noventa días a un número de trabajadores inferior a:

a) Diez trabajadores, en las empresas que ocupen menos de cien trabajadores.

b) El diez por ciento del número de trabajadores de la empresa en aquellas que ocupen entre cien y trescientos trabajadores.

c) Treinta trabajadores, en las empresas que ocupen trescientos o más trabajadores.

A pesar de que normalmente tales modificaciones son de dimensión colectiva, se dispone que si las mismas afectan a un número de trabajadores inferior a los umbrales numéricos antes expresados, podrán ser impuestas por el procedimiento establecido para las modificaciones individuales, sin abrir periodo de consultas previas con los representantes de los trabajadores.

B) Movilidad geográfica

En el artículo 64, que estamos comentando, no existe constancia o alusión a la movilidad geográfica a diferencia del Estatuto de los Trabajadores, que regula la movilidad geográfica de una manera específica.

La Ley concursal se limita a señalar en el artículo **64.9** párrafo 2 como supuesto de movilidad menor aquella que implica que: **“El nuevo centro de trabajo se encuentre en la misma provincia de origen y a menos de 60 kilómetros de éste, salvo que se acredite que el tiempo mínimo de desplazamiento, de ida y vuelta, supera un veinticinco por ciento de la duración de la jornada de trabajo”**.

Este precepto viene a efectuar una delimitación objetiva entre traslados que suponen cambio de residencia y desplazamiento que no conlleva la necesidad del cambio de residencia habitual del trabajador.

Las consecuencias jurídicas pueden ser minimizadas teniendo en cuenta que ciertas formas de movilidad geográfica, implican una modificación sustancial de las condiciones de trabajo cuando el cambio de ubicación del trabajador impone un cambio de residencia.

A diferencia de lo que ocurre en el Estatuto de los trabajadores, donde al igual que en la modificación de condiciones no es necesaria autorización administrativa y judicial, la Ley Concursal exige en el caso de los traslados colectivos autorización judicial, cuando no se alcanzó acuerdo entre la administración concursal y la representación de los trabajadores.

Tampoco precisa la Ley Concursal, cuándo los traslados tendrán la consideración de colectivos, ni las razones por las que se pueda adoptar la medida, debiendo acudir para integrar la laguna al artículo 40 del Estatuto de los trabajadores.

Cuestión importante a determinar es la suspensión del ejercicio de acciones rescisorias por modificación sustancial de las condiciones de trabajo o movilidad geográfica.

En los supuestos extraconcursoales de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, o de movilidad geográfica, una de las opciones legales del trabajador es la de rescisión de su contrato con una indemnización de veinte días por año de servicio, con un tope de doce mensualidades, en el de movilidad geográfica y, de nueve mensualidades en el caso de modificación sustancial de condiciones de trabajo.

Alternativamente para las modificaciones de condiciones de trabajo impuestas, cuando atenten contra la dignidad del trabajador o perjudican su formación profesional, podría solicitar la resolución de su contrato, con igual indemnización que si se tratara de despido improcedente, es decir, cuarenta y cinco días por año con el límite de cuarenta y dos mensualidades.

Estas indemnizaciones insertas en un procedimiento concursal, han sido estimadas por el legislador como entorpecedoras, por lo que en el artículo 64.9 de la Ley Concursal, se ha tratado de obstaculizar esta alternativa durante la tramitación del concurso y por un espacio total de un año.

Literalmente establece: **“En el supuesto de acordarse una modificación sustancial de carácter colectivo de las previstas en el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, el derecho de rescisión de contrato con indemnización que,**

para tal supuesto reconoce dicha norma legal, quedará en suspenso durante la tramitación del concurso y con el límite máximo de un año desde que se hubiere dictado el auto judicial que autorizó la modificación.

La suspensión prevista en el párrafo anterior también será de aplicación cuando se acordare un traslado colectivo que suponga movilidad geográfica, siempre que el nuevo centro de trabajo se encuentre en la misma provincia que el centro de trabajo de origen y a menos de 60 kilómetros de éste, salvo que se acredite que el tiempo mínimo de desplazamiento, de ida y vuelta, supera el 25% de la duración de la jornada ordinaria de trabajo.

Tanto en este caso como en los demás supuestos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, la improcedencia del ejercicio de la acción de rescisión derivada de la modificación colectiva de las condiciones de trabajo no podrá prolongarse por un periodo superior a doce meses, a contar desde la fecha en que se hubiere dictado el auto judicial que autorizó dicha modificación”.

La delimitación del supuesto no deja lugar a dudas en el sentido de que deben tratarse de modificaciones colectivas, ya que si no alcanza tal calificación, persisten las posibilidades de rescisión indemnizada establecidas en el artículo 41 del estatuto de los Trabajadores.

Para la movilidad geográfica la facultad rescisoria afecta a los traslados colectivos y que se efectúen dentro de la misma provincia y a menos de 60 kilómetros, e incluso siendo la distancia inferior cuando el tiempo mínimo de desplazamiento, de ida y vuelta, supera el veinticinco por ciento de la jornada diaria de trabajo.

Se suspende la posibilidad de rescindir el contrato únicamente para aquellos casos de movilidad que deben motivar un cambio de residencia, y esta circunstancia, se acredita de una manera objetiva y proporcionada a los actuales medios de desplazamiento.

Si el cambio de ubicación del puesto de trabajo asignado al trabajador no obliga a cambio de residencia, se suspende la posibilidad de ejercicio de acciones rescisorias, al ser menores los perjuicios que en este caso, se imponen al trabajador.

C) La suspensión de los contratos de trabajo

En cuanto a la **Suspensión** de los contratos de trabajo, el artículo 64.1 determina también entre las competencias del Juez del concurso, las de acordar la suspensión colectiva de las relaciones laborales, nuevamente tampoco la Ley Concursal fija reglas para determinar los supuestos que merezcan tal calificación, o las causas por las que deba acordarse, siendo obligado acudir la artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores que establece:

1. “El contrato de trabajo podrá ser suspendido, a iniciativa del empresario, por causas económicas, técnicas, organizativas o reproducción, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 51 de esta Ley y en sus normas de desarrollo, excepto en el referente a las indemnizaciones, que no procederán.

La autorización de esta medida procederá cuando de la documentación obrante en el expediente se desprenda razonablemente que tal medida temporal es necesaria par la superación de una situación coyuntural de la actividad de la empresa.

En este supuesto, el plazo a que se refiere el apartado 4 del artículo 51 de esta ley, relativo a la duración del periodo de consultas, se reducirá a la mitad y la documentación justificativa será la estrictamente necesaria en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. Igualmente, el contrato de trabajo podrá ser suspendido por causas derivadas de fuerza mayor, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 51.12 de esta ley y normas reglamentarias de desarrollo”.

La suspensión de los contratos ha de ser siempre autorizada por la Autoridad laboral de no producirse acuerdo entre el trabajador afectado y el empresario cuando el empresario no se halle en concurso.

En el concurso, la competencia para acordar la suspensión corresponde al juez.

D) Extinción colectiva de las relaciones de trabajo

En lo referente a la extinción colectiva de las relaciones de trabajo, la enumeración de los supuestos de extinciones que

merecen la calificación de colectivas, se halla en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores cuyo tenor literal es: “Se entenderá por despido colectivo la extinción de contratos de trabajo fundada en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, cuando en un periodo de noventa días, la extinción afecte al menos a:

Diez trabajadores, en las empresas que ocupen menos de cien trabajadores.

El 10 por 100 del número de trabajadores de la empresa en aquellas que ocupen entre cien y trescientos trabajadores.

Treinta trabajadores en las empresas que ocupen trescientos o más trabajadores.

Se entenderá igualmente como despido colectivo la extinción de los contratos de trabajo que afecten a la totalidad de la plantilla de la empresa, siempre que el número de trabajadores afectados sea superior a cinco, cuando aquel se produzca como consecuencia de la cesación total de su actividad empresarial fundada en las mismas causas anteriormente señaladas.

Para el cómputo del número de extinciones de contratos a que se refiere el párrafo primero de este artículo, se tendrán en cuenta asimismo cualesquiera otras producidas en el periodo de referencia por iniciativa del empresario en virtud de otros motivos no inherentes a la persona del trabajador distintos de los previstos en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 49 de esta Ley, siempre que su número sea, al menos, de cinco.

Cuando en periodos sucesivos de noventa días y con el objeto de eludir las previsiones contenidas en el presente artículo, la empresa realice extinciones de contratos al amparo de lo dispuesto en el artículo 52c) de esta Ley en un número inferior a los umbrales señalados, y sin que concurren causas nuevas que justifiquen tal actuación, dichas nuevas extinciones se considerarán efectuadas en fraude de ley, y serán declaradas nulas y sin efecto”.

La doctrina establecida por los tribunales del orden social⁶ y contencioso administrativo señala: “El legislador ha querido distinguir cuatro esferas o ámbitos de afectación en los que puede incidir la causa o factor desencadenante de los problemas de

⁶ STS de 14 de junio de 1996 (Ar.5162).

rentabilidad o eficiencia que están en el origen del despido por motivos económicos:

- 1) La esfera o ámbito de los medios o instrumentos de producción (causas técnicas).
- 2) La esfera de los sistemas de trabajo del personal (causas organizativas).
- 3) La esfera o ámbito de los de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado (causas productivas).
- 4) La esfera o ámbito de los resultados de explotación (causas económicas), en sentido restringido”.

Para el despido colectivo se establece que se entenderá que concurren las causas para despedir cuando contribuya, si las aducidas son económicas, a superar una situación económica negativa de la empresa. Debe registrarse una situación en la economía de la empresa, objetiva, real, actual y suficiente.

Se establece también para el despido colectivo que se entenderá que concurren las causas para despedir cuando contribuya si las aducidas son técnicas, organizativas o de producción, a garantizar la viabilidad futura de la empresa o del empleo en la misma a través de una más adecuada organización de los recursos.

Si el número de trabajadores afectados no alcanza el dintel necesario para calificar de colectiva la extinción de sus contratos, deberá acordarse por el concursado o la administración concursal, por la vía prevista en el art. 52.c) del Estatuto de los trabajadores. La decisión empresarial de extinción del contrato podrá ser impugnada en cada caso ante el Juez de lo Social que sea competente.

Además de lo expuesto, es de destacar la denominada transformación de acciones individuales en extinciones colectivas al amparo de lo preceptuado en el artículo 64.10 de la Ley Concursal que literalmente establece: “**Las acciones individuales interpuestas al amparo de lo previsto en el artículo 50.1b) del Estatuto de los Trabajadores tendrán la consideración de extinciones de carácter colectivo a los efectos de su tramitación ante el Juez del concurso por el procedimiento previsto en el presente artículo, cuando la extinción afecte**

a un número de trabajadores que supere desde la declaración del concurso los límites siguientes:

Para las empresas que cuenten con una plantilla hasta 100 trabajadores, diez trabajadores. Se entenderá en todo caso que son colectivas las acciones ejercitadas por la totalidad de la plantilla de empresa. Para las empresas que cuenten con una plantilla de más de 300 trabajadores, el veinticinco por ciento de los trabajadores.”

El artículo 50.1.b) del estatuto de los Trabajadores establece que es causa de extinción del contrato de trabajo, a instancias del trabajador la falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario, supuesto en que de prosperar la acción resolutoria, el juez declarará extinguido el contrato de trabajo y condenará a la empresa a abonar al trabajador una indemnización, como si despido improcedente se tratara. Es decir, 45 días por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos los periodos de tiempo inferiores a un año con un máximo de cuarenta y dos mensualidades.

La doctrina de la Sala de lo Social del tribunal Supremo entiende que la falta o el retraso en el pago de salario es suficiente para que proceda la extinción contractual indemnizada independientemente de que tal proceder empresarial obedezca, o no, a su culpa o a imposibilidad⁷.

La cuestión resulta problemática. Las acciones que se interpongan para resolver el contrato después de declarado el concurso, se habrán entablado ante el Juez de lo social, único competente para su conocimiento, pero si el conjunto de las deducidas rebasan los topes numéricos establecidos, la competencia pasa a ser del Juez del concurso que será el que habrá de resolver por los cauces de la extinciones colectivas.

¿Cómo se va a poder efectuar este trasvase de una jurisdicción a otra?

La doctrina⁸ entiende que será de aplicación el mandato de acumulación establecido en el art. 51 de la Ley concursal.

⁷ SSTS de 25 de enero 1999 (Ar.898) y de 22 de noviembre 2000(Ar.10423).

⁸ Barrio, Calle M^a asunción. : “Ley concursal y el art. 50.1 del ET: La conversión de demandas individuales de rescisión de contrato seguidas en el juzgado de lo Social en expediente de regulación de empleo seguido ante el Juzgado Mercantil”. Aranzadi social 2004-V.

Para que se puedan acumular los procesos que se sigan en los Juzgados de lo Social, son necesarios varios requisitos:

- 1) Que las demandas estén basadas sólo en la causa recogida en el art. 50.1.b) del ET y no en ninguna otra de las previstas en dicho artículo.
- 2) Que a estas demandas no se haya acumulado otra de despido a lo que obliga el art. 32 de la LPL.
- 3) Que alcance los límites numéricos que establece la Ley Concursal desde la declaración del concurso.

Es difícil determinar si quiere decir que estén presentadas después de la declaración del concurso, o que, aunque fueran presentadas con anterioridad, alcancen los límites desde la declaración del concurso.

Una interpretación literal apoya querer decir demandas presentadas en los Juzgados de lo Social después de que se haya declarado el concurso, pues a partir de ese momento, sería cuando tendría competencia el Juzgado Mercantil, no estando previsto que los efectos del concurso puedan retrotraerse en estos casos.

En el supuesto que estamos planteando será el empresario, o la administración concursal, la interesada en que se acumulen los autos, y quien, de cumplirse los requisitos establecidos, al pedir la acumulación tendrá que instar el cambio de jurisdicción, y necesariamente tendrá que justificar, acreditando que las demandas alcanzan los límites cuantitativos para el cambio.

Puede que sea necesario efectuar un incidente, una comparecencia a estos efectos, pues quizás los trabajadores se opongan a ello. De conformidad con lo preceptuado en el art. 30 de la LPL la petición se ha de efectuar ante el juzgado que conociese de la demanda que hubiese tenido entrada antes en el Registro.

En el auto que acuerde la acumulación, se podrá acordar que se remitan las actuaciones al Juzgado de lo Mercantil para que conozca y tramite las demandas, ahora, como expediente de extinción de contrato.

Este auto, dado que afecta a la competencia, ha de ser recurrible en suplicación ante la Sala de lo Social correspondiente, aunque previa reposición en base al art. 189.4 de la LPL, ahora bien si se acordara sólo la acumulación, el auto no sería recu-

rrible, pues no se halla dentro de los supuestos tasados del art. 189 de la LPL.

Una parte de la doctrina⁹ opina que el propio Juez del concurso podría plantear de oficio la acumulación de las demandas individuales al concurso, si se estima que existen razones suficientes para ello.

Esta posibilidad sin embargo, la ve remota otra parte de la doctrina¹⁰ y más que de oficio sería a instancias de la administración concursal, debiendo estar a lo establecido en la LECiv sobre acumulación de procesos, pues no se trataría de acumular acciones individuales al proceso concursal, sino de un supuesto propio.

Si estimásemos posible esta solución, sería un requerimiento del juzgado de lo Mercantil al o a los de lo Social, que conocieran de las demandas individuales de rescisión; si éstos no accediesen a ello habría de entenderse que el superior común inmediato para resolver el contencioso será la Sala de lo Social correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de ese territorio, dado que resuelve recursos en suplicación provenientes de ambos juzgados, o, en último caso, la Sala de lo Social del Tribunal supremo, si los juzgados corresponden a distintas circunscripciones de Tribunales Superiores de Justicia.

Cuando las demandas que fueron presentadas ante la jurisdicción social se remitan al Juzgado Mercantil, ¿cuál es el trámite a seguir?

Si ante la jurisdicción mercantil está planteado un expediente de extinción colectiva de relaciones laborales, parece lógico pensar que aquellas demandas habrían de acumularse al mismo, y seguir el trámite previsto en el artículo 64, donde precisamente está incardinada la previsión de acumulación a la que nos estamos refiriendo.

Esa parece ser la razón que ha llevado al legislador a este trasvase de jurisdicción: justamente que las demandas de extinción de la relación laboral basadas en el artículo 50.1.b) del Estatuto de los Trabajadores se unan al expediente colectivo de extinción.

⁹ Albiol Montesinos, I. "Aspectos laborales de la Ley Concursal". Tirant lo Blanch. Valencia 2004.

¹⁰ Barrio, Calle M^a Asunción. Obra citada.

Se abren interrogantes sobre la posición de los trabajadores que se incorporan con sus demandas individuales al expediente iniciado, pues en el mismo, se trata de una negociación colectiva, de una información general a los representantes de los trabajadores que excluye, la posición individual de los mismos en tal expediente, con lo que los trabajadores individuales que presentaron sus demandas en el Juzgado de lo Social, estarían incluidos en el concepto de trabajadores de la empresa actuando a través de la representación legalmente establecida.

Moliner Tamborerero opina que el hecho de que la tramitación prevista para la extinción no sea el incidente concursal de los artículos 192 y siguientes de la Ley Concursal, sino el procedimiento administrativo que se ha establecido para las modificaciones y extinciones colectivas del art. 64 del Estatuto de los Trabajadores, en el que sólo se halla prevista la intervención de los representantes de los trabajadores y no de los propios trabajadores (cuando en esos pleitos los interesados son los propios trabajadores que ejercitaron su acción individual a diferencia de aquellos supuestos del artículo 64 en que la acción la habían iniciado los representantes) no significa que no tengan los trabajadores legitimación para actuar en el procedimiento, aunque la norma concursal no diga nada.

Si no se hubiera iniciado ante el Juzgado Mercantil expediente colectivo de extinción de relaciones laborales, lo coherente con respecto a las demandas individuales presentadas ante el Juzgado de lo social sería iniciar un expediente de regulación de empleo.

En cualquier caso, en todos los supuestos, el problema que se plantea es cuál ha de ser la indemnización por rescisión del contrato: la establecida en el artículo 50 del Estatuto de los Trabajadores, o la establecida en el artículo 51 para la extinción colectiva.

Parte de la doctrina¹¹ opina que a partir del instante en que asume la competencia el Juez del Concurso para estas acciones, procederá la aplicación de todo el conjunto de las reglas

¹¹ Cruz Villalón, J. Despidos y suspensiones de contrato de trabajo en las situaciones concursales. Relaciones laborales núms... 23-24. diciembre 2003.

propias de los despidos colectivos tramitados a través del expediente de regulación de empleo, tanto las normas contenidas en la propia Ley Concursal y las subsidiariamente aplicables contenidas en el Estatuto de los Trabajadores.

Otra parte de la doctrina¹² considera que el artículo 64 está unificando el procedimiento de los despidos colectivos y de las resoluciones contractuales ex artículo 50.1.b) del Estatuto de los Trabajadores que puedan configurarse como colectivas; pero en materia indemnizatoria, se siguen manteniendo las diferentes cuantías que señala el Estatuto de los Trabajadores, pues los cambios sustantivos si se quisieran haber acometido se, se habrían efectuado expresamente, como se hace con el inmediato anterior artículo 64.9 de la Ley Concursal, donde respecto a la indemnización derivada de la rescisión por modificación sustancial de condiciones de trabajo al amparo del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, se suspende su abono.

A mayor abundamiento se esgrime una razón de discriminación entre trabajadores que presentaran sus demandas y las tuvieran resueltas antes de la acumulación, o antes de superar los umbrales numéricos, y los posteriores cuya competencia pasa al Juzgado mercantil.

En el mismo sentido se manifiesta Fernández López, aunque con base en fundamentos distintos, pues parte de que las demandas de rescisión remitidas por la Jurisdicción social, se siguen por el incidente general y, en base a ello, ninguna relación guardan con el expediente de regulación.

3. Referencia jurisprudencial y conclusiones

La práctica de nuestros tribunales, ha comenzado a arrojar luz sobre determinados planteamientos teóricos que, ponían de manifiesto dificultades interpretativas en la aplicación de la Ley concursal.

¹² Lousada Arrochena, JF: Algunas Anotaciones al artículo 64.10 de la Ley 22/2003, de 9 de julio (RCL2003, 1748), concursal. Revista de Derecho Social núm. 27/2004.

Destaco entre las diversas cuestiones abordadas a lo largo del análisis del artículo 64 de la Ley Concursal, diferentes sentencias que considero de interés:

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 7204/2005 (sala de lo social) de fecha 27 de septiembre de 2005 (AS 2005/2699).

Dicha Sentencia determina que el contenido del Auto del Juez del concurso, no se limita a una simple autorización y que el juez del concurso es competente para declarar la extinción de los contratos de trabajo.

La representación de los trabajadores planteaba que la interpretación correcta del artículo 51.2 del Estatuto de los Trabajadores en relación con el artículo 64.11 de la Ley concursal determinaba la imposibilidad por extralimitación del Juez de lo mercantil, de acordar en resolución la extinción de los contratos de trabajo, y que debe limitarse únicamente a autorizar la extinción colectiva de los contratos de trabajo.

Contiene además esta Sentencia en su fundamento de derecho tercero un análisis sobre la insuficiencia de hechos declarados probados del auto recurrido, en lo referente al informe de la Autoridad Laboral, indicando que tal informe es favorable, pero no detalla cual es la situación económica real de la empresa en el momento de la de acordarse la extinción, ni se incluyen en los hechos, cual es el salario de los trabajadores afectados, siendo estos elementos de hechos necesarios no solo para determinar si concurre una situación económica negativa, que en este caso no discute, sino para juzgar la “razonabilidad” de la medida extintiva colectiva acordada, y los efectos que pueda tener para superar una situación negativa.

Por otra parte la inclusión del salario del trabajador es imprescindible para conocer la corrección del cálculo indemnizatorio reflejado en la parte dispositiva de la resolución.

Las omisiones no determinan la declaración de la nulidad de las actuaciones porque no se ha solicitado por la recurrente, pero deja constancia que no basta con una referencia al informe de la Autoridad Laboral, sino que hay que reflejar en los hechos probados aquellos elementos de hecho, que permitan que el Tribunal pueda valorar en el recurso de suplicación si la extinción colectiva de contratos de trabajo acordada por el juez de lo mer-

cantil, cuando la empresa se halla en la situación de concurso, se acomoda o no a las exigencias legales.

- Auto del Juzgado de lo mercantil, Sevilla, de 10 de diciembre de 2005 Recurso núm.43/2004 (JUR 2006/156967).

Destaco el referido Auto por tratarse de un supuesto de suspensión colectiva de contratos de trabajo, solicitada por los administradores concursales, siendo de aplicación supletoria la legislación laboral, según determina el artículo 64.11 de la Ley concursal y el Estatuto de los Trabajadores y Reglamento de Expedientes de Regulación de Empleo.

La legislación común, el artículo 47 del Estatuto de los trabajadores remite al procedimiento de despido colectivo, entendiendo la doctrina mayoritaria que es preceptivo el expediente de regulación de empleo en todos los supuestos de suspensión de contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción y por fuerza mayor, con independencia del número de trabajadores afectados, fundándose esta interpretación en el necesario control público de estas medidas habida cuenta de la posibilidad de acceso a la situación legal de desempleo.

El Juez de lo Mercantil aplica la tramitación de la medida como colectiva, aunque afecta a cinco de los ocho trabajadores de la empresa, a pesar de que en el Estatuto de los Trabajadores en el despido colectivo, el procedimiento solo resulta aplicable en empresas de menos de cien trabajadores, si afecta a 10 trabajadores o a toda la plantilla en el caso de que sean mas de cinco.

El auto acuerda la suspensión de los contratos de trabajo por un periodo de nueve meses, con efectos desde el día siguiente a la resolución, sirviendo el auto de título acreditativo para el acceso de los trabajadores a la situación legal de desempleo.

La adopción de la medida se justifica en el sentido de que contribuye a asegurar la viabilidad futura de la empresa y el empleo, puesto que el ahorro de gasto de personal y seguros sociales supone una reducción de costes, que podrá contribuir a la puesta en marcha de la próxima campaña de algodón, caso de ser autorizada la participación en el régimen de ayudas del FAGA y permite la reincorporación de los trabajadores a sus puestos de trabajo si se reanuda la actividad. A la vez resulta un menor endeudamiento de la concursada ya que de acordarse la

extinción, se incrementarían los créditos contra la masa por las indemnizaciones correspondientes a los despidos.

- Auto del Juzgado de lo Mercantil Álava, Vitoria-Gasteiz, núm.99/2005 (Num.1) de 19 de diciembre (AC 2006/302).

Destaca en la resolución judicial la doctrina que contiene, en lo referente los efectos sobre los contratos de trabajo y la aprobación del acuerdo alcanzado por la administración concursal y los representantes de los trabajadores, determinando la posibilidad de que la indemnización pactada sea superior a la prevista en el Estatuto de los Trabajadores y no haya liquidez para afrontar el pago de las indemnizaciones.

Destacamos el Fundamento de Derecho tercero donde determina que la cuestión problemática ha sido el monto de indemnización por la pérdida de los puestos de trabajo, que el acuerdo ha fijado en 33 días de salario bruto actual por año de servicios, con un tope máximo individual de 27 mensualidades, que es superior al mínimo legal del artículo 51.8 del Estatuto de los Trabajadores.

El análisis que realiza del procedimiento y del acuerdo alcanzado es esclarecedor, y resume de manera acertada las distorsiones que se producen en el ámbito de lo mercantil, derivadas de las vicisitudes de las relaciones laborales colectivas.

“Que el acuerdo colectivo se haya alcanzado a presencia, y con intervención del Juzgador, no debe extrañar, desde el diseño legal en que se le tiene colocado en la extravagante posición de sujeto decisorio de una suerte de expediente administrativo procesalizado sobre las vicisitudes de las relaciones laborales colectivas de la empresas concursadas , en lugar de órgano revisor de las decisiones empresariales intervenidas por la administración concursal, o directamente adoptadas por éstas empresas suspensas, controlando su causa, que pueda desenvolver la Autoridad Laboral, de la que ya ha habido algún ejemplo en procedimientos de este juzgado, resulta perfectamente asumible, dado que cautela un acuerdo desde parámetros legales que excluya una resolución de fondo, por excluir el debate”.

Concluye, que no ha habido abuso o fraude en el pacto indemnizatorio bajo el argumento de que si el artículo 64.6 parra.1ª de la Ley Concursal impone que la administración concursal y los representantes de los trabajadores negocien de buena fe para la consecución de un acuerdo, si el concursado se

encuentra en estado financiero propio de la insolvencia, y si los créditos contra la masa se pagan al vencimiento según el artículo 154.2 de dicha Ley Concursal, los supuestos en los que se podría conseguir el acuerdo de medidas laborales colectivas en el procedimiento concursal serán escasísimos, de entender que no puede pactarse una indemnización superior a la prevista en el artículo 51.8 del Estatuto de los Trabajadores.

No tiene mucho sentido que la norma opte por el Acuerdo como objetivo prioritario, en la línea de la autonomía convencional laboral, y solo encomiende al órgano judicial determinar lo que proceda conforme a la legislación laboral, a título subsidiario, si de la extinción del contrato de trabajo sólo derivara la indemnización legal.

No percibe obstáculo técnico para pactar un crédito superior al legal, dado que la “par conditio creditorum” no puede en modo argüirse para créditos contra la masa, siendo así reputados por el artículo 84.2.5 de la ley Concursal.

“La base obvia de un pacto que mejora las indemnizaciones consiste, beneficiando a otros acreedores contra la masa, en estos supuestos, en el logro de hacer coincidir el mantenimiento del costo salarial de la plantilla de la empresa con su valor en cambio de producción para garantizar la continuidad, teniendo como respaldo financiero las prestaciones del Fogasa. Un acuerdo con los representantes de los trabajadores para extinguir o suspender los contratos, lo más rápido y temprano posible, sólo tiene viabilidad a través del incentivo de una indemnización superior a la legal o un complemento de las prestaciones de desempleo en las suspensiones de contratos, conseguirá eliminar un cargo de créditos contra la masa (salarios, cotizaciones), a cambio de otro presente, indemnizaciones presentes, contando con el mecanismo subvencional del Fogasa”.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm.199/2006 (Sala de lo social, Sección 2ª) de 21 de febrero, Recurso num.183/2006 (JUR 2006/123272).

Se plantea y resuelve sobre la competencia o no del juzgado de lo social para resolver o extinguir los contratos de trabajo de 46 trabajadores que se insta antes de la declaración del concurso.

La solución la otorga en función de la fecha de presentación de la demanda rectora de las presentes actuaciones, siendo

competente el juzgado de lo social a tenor de lo dispuesto en el artículo 51.1 de la ley concursal.

“Los juicios declarativos en que el deudor sea parte y que se encuentren en tramitación al momento de la declaración del concurso se continuarán hasta la firmeza de la sentencia. Y no consta tampoco, la solicitud de acumulación, instada por el Juez de la concurso, por estimar que la resolución que se dicte en el juicio declarativo tiene trascendencia sustancial para la formación del inventario o la lista de acreedores en el plazo establecido en el citado precepto concursal”.

Determina la competencia del orden social para el conocimiento de la pretensión extintiva de 46 trabajadores antes de la declaración del concurso, y analiza si la parte actora puede ejercitar la acción extintiva en los supuestos en que se inicia un expediente de regulación de empleo, habiendo establecido el Tribunal Supremo, que el art. 50 del Estatuto de los Trabajadores confiere a estos sin ninguna limitación la acción resolutoria.

Las papeletas de conciliación se presentaron con anterioridad a la solicitud de incoación de expediente de regulación de empleo solicitando la extinción de los contratos de 68 trabajadores, resolviendo la Dirección General de Trabajo, la extinción, en la que se incluyen los contratos de los trabajadores que instaron la extinción vía art. 50 del ET. La Sentencia de instancia resolviendo los contratos es posterior a la fecha de resolución del Expediente de regulación de empleo y teniendo en cuenta el carácter constitutivo de la sentencia que declara extinguidos los contratos en la fecha en que se dicta, los contratos ya se habían extinguido, faltando el requisito de que los contratos estén vivos en el momento de dictarse la sentencia, por ello el Tribunal estima el recurso y revoca la sentencia de instancia que extinguía los contratos ex artículo 50 del ET.

En este mismo sentido referenciamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 9836/2005 de 20 de diciembre Recurso núm. 6242/2005 (JUR 2006/85715).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo social Sección 1ª) de 15 de julio de 2005, Recurso núm. 2938/2005 (AS 2005/2700).

En este supuesto se interpone demanda resolutoria ante el Juez de lo Social al amparo del artículo 50.1.b) del Estatuto de los Trabajadores y en la que se superan los umbrales numéricos

del artículo 64.10 de la ley concursal, e interpuesta ésta y celebrado el juicio, aunque no dictada sentencia, se solicita declaración del concurso voluntario ante el juez de lo mercantil, se discute si la competencia es del juez de lo social o del juez de lo mercantil, la sentencia de instancia acogió la excepción procesal de incompetencia de jurisdicción, sin embargo la Sala entiende acertadamente que, tal como establece la Ley concursal art. 51.1, corresponde la asunción de competencia por el juzgado de lo social para que resuelva.

4. Bibliografía

- CRUZ VILLALÓN, J (2003). “Despidos y suspensiones de contrato de trabajo en las situaciones concursales”. Relaciones Laborales núms. 23-24. diciembre.
- DESDENTADO BONETE, A. (2003). “la reforma concursal y el proceso social. Una primera aproximación”, Relaciones Laborales, núms. 23-24.
- DÍAZ DE RÁBAGO VILLAR, M. (2003). “El Recurso de Suplicación Previsto en la Ley Concursal”, Aranzadi Social -V.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M^a.F. “Delimitación de competencias entre el juez de lo mercantil y el juez laboral en el seno de los procedimientos concursales”, en AA.VV. (Ríos Salmerón, B y Sempere Navarro, AA.VV: La Ley Concursal y los aspectos sociales.
- GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, I y MERCADER UGUINA, J.R (2003). “Modificaciones de condiciones de trabajo, convenio colectivos y crisis empresariales”, Relaciones laborales, núms. 23-24.
- HERRERO DE EGAÑA y OCTAVIO DE TOLEDO, F. (2004). En Fernández Ballesteros, M.A.: Derecho concursal práctico, Iurium, Madrid.
- LÓPEZ PARADA, R. (2002). “Reformas legislativas en materia de expedientes de regulación de empleo: expedientes de regulación de empleo en empresas incursas en procedimiento concursal. La financiación del convenio especial de Seguridad Social en los expedientes de regulación de empresas no incursas en procedimiento concursal”, Revista de Derecho Social núm. 2.

- LOUSADA ARROCHENA, J.F. (2004). "Algunas anotaciones al artículo 64.10 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal". Revista de Derecho Social núm. 27.
- MARTÍN VALVERDE, A. (2002). Tratado Práctico de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. El Cano (Navarra) Editorial Aranzadi, S.A.
- MARTÍNEZ EMPERADOR, R. (1994). "La modificación sustancial de las condiciones de trabajo", en Actualidad Laboral núm. 29.
- MARTÍNEZ GARRIDO, L. (2004). En Sagrera Tizón JM.: Sala Reixachs, A y Ferrer Barriendos, A. Comentarios a la Ley Concursal, Boch, Barcelona.
- MARTÍNEZ GÓMEZ, E y SOGORB BARAZA, J. (2004). "Cuestiones procedimentales en temas sociales", en AA.VV. (Ríos Salmerón y Sempere Navarro, A.V.): La Ley Concursal y los aspectos sociales, Murcia (Laborum).
- ORCARAY REVIRIEGO, J (2005). "Las medidas declarativas laborales competencia del Juez de lo Mercantil: Especial referencia a las acciones individuales del artículo 50.1.b) del Estatuto de los Trabajadores". XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sevilla.

Movimientos sociales en internet: el caso de Attac de la organización participativa al grupo de presión política

GABRIEL ROBLES GAVIRA

TÉCNICO DE GESTIÓN DE ASUNTOS SOCIALES
AYUNTAMIENTO DE CÁDIZ

Resumen: El presente artículo analiza el caso de Attac como ejemplo de organización social que partiendo de principios participativos puede correr el riesgo de jerarquizarse y burocratizarse en exceso en la dirección del grupo de presión política como medio más directo para alcanzar sus reivindicaciones. Primero, se presenta la organización y su evolución desde su fundación a finales de los años noventa. A continuación, se sitúa a Attac en su estructura de contexto y de oportunidad política y se estudian los marcos de interpretación del colectivo. Para concluir, se trata de comprobar esta tendencia examinando tres aspectos básicos de la organización: el funcionamiento de su estructura organizativa, sus ejes reivindicativos y el impacto mundial de Attac gracias al papel de las élites.

Palabras clave: Attac, internet, movimientos sociales, organización social, grupo de presión política.

Social movements in internet: the case of attac with the organisation involved in taking part in a political pressure group

Summary: The present article analyses the case of Attac (Association for the Taxation of Financial Transactions for the Aid of Citizens) as an example of a social organisation that, on the basis of participatory principles, can run the risk of having an excessive hierarchical and bureaucratic structure in the management of a political pressure group, conceived as being the most direct means of having its claims met. First of all, the organisation is presented, along with its evolution from the moment it was founded until the end of the nineties. Attac is then situated within its contextual framework and with respect to political opportunity, and the frameworks for collective interpretation are examined. In conclusion, an attempt will be made to verify this tendency by examining three basic aspects of the organisation: how its organisational structure works, its channels of protest and the global impact of Attac thanks to the role played by elite organisations.

Keywords: Attac, Internet, social movements, social organisation, political pressure group.

Movimientos sociales en internet: el caso de Attac de la organización participativa al grupo de presión política



Gabriel Robles Gavira

1. Introducción

El fenómeno de los movimientos sociales desde el último cuarto del siglo XX hasta los albores del siglo XXI ha despertado no sólo el interés de los sociólogos y politólogos sino también de muchos especialistas de otras disciplinas e incluso del público en general. Los años sesenta significaron la puesta de largo de los nuevos movimientos sociales al hilo de las protestas estudiantiles y la irrupción de un nuevo escenario socioeconómico. Ese contexto fue el disparo de salida para que movimientos de acción colectiva como el ecologismo, pacifismo, feminismo, gay, etc, que supusieron el relevo a los actores tradicionales de la movilización, sobre todo, el sindicalismo obrero.

Sin embargo, dos décadas más tarde, estos movimientos sociales parecían integrados, absorbidos por las dinámicas democráticas y capitalistas. No mucho tiempo después, en Seattle (1999), saltaron a las pantallas de medio mundo una serie de grupos y movimientos de gran diversidad temática, organizativa y de repertorios de actuación que, con más o menos similitudes, denunciaban el mundo que se estaba construyendo al amparo de la globalización liberal. Como afirma Calle (2007), aparecieron nuevos movimientos sociales, renovados discursos, nuevas herramientas de comunicación, nuevas pautas de interacción entre movimientos y nuevos repertorios de acción, entre otros.

Estos movimientos han surgido en la variable tiempo entre dos grandes hechos históricos, la caída del Muro de Berlín en 1989 y el atentado a las Torres Gemelas en 2001. Paralelamente, en la variable espacio, se han gestado en las redes electrónicas de la información. La matriz donde han crecido estos movimientos ha sido la sociedad informacional, como diría Castells (1997), una forma de organización social en la que los elementos fundamentales de la productividad y el poder son la generación, procesamiento y transmisión de la información gracias al desarrollo y la expansión de las nuevas tecnologías. En este marco, surgirán una serie de nuevos movimientos sociales caracterizados por una fuerte heterogeneidad organizativa, ideológica, simbólica, de acción y de apoyos sociales. Esta pluralidad contrasta con un objetivo difuso que comparten “otro mundo es posible” y con el espacio donde se encuentran, coordinan y expanden, las redes de comunicación fruto de la revolución tecnológica e informacional.

Este es el caldo de cultivo donde nace una de las organizaciones más potentes en número, influencia y presencia mediática del movimiento antiglobalización, ATTAC. De ahí, el interés de este artículo por su análisis y su tendencia de futuro. El presente trabajo tratará de avanzar la dirección de un colectivo que siendo representativo de los recientes movimientos sociales puede sacrificar su potencial crítico y su legitimidad social e internacional para transformarse progresivamente en una organización elitista, burocratizada y jerarquizada al estilo de un grupo de presión política. En este sentido, según Pastor (2006), el grupo de presión se formaliza con la intención de influir en el sistema político para la defensa de intereses determinados y utiliza métodos de participación convencionales. Sin embargo, es cierto, que en este caso, difiere de los grupos de presión clásicos y persigue los intereses generales, solidarios y altruistas como las ONG's.

2. El origen de Attac

La organización ATTAC (Asociación para la Tributación de las Transacciones Financieras y la Acción Ciudadana) nace a fina-

les de los años 90 en Francia bajo el impulso de la revista *Le Monde Diplomatique* y su director Ignacio Ramonet. En el editorial "Desarmar los Mercados", de diciembre de 1997, Ignacio Ramonet propone la creación de una ONG que tenga como objetivo instaurar la Tasa Tobin y convertirla, junto a otras medidas, en el instrumento de contención de los movimientos especulativos que están poniendo en riesgo la estabilidad de los mercados financieros mundiales y a la propia democracia. Al año siguiente, nace ATTAC. En 2006, la organización ATTAC Francia contaba ya con 21.600 miembros y estaba presente en 50 países¹.

La historia de ATTAC-España se inicia a través de la revista *Le Monde Diplomatique* en el año 1997. La revista intentó iniciar el proceso de organización en Madrid entre los años 1998-1999. El modelo a seguir fue el llevado a cabo en Francia, reunión de organizaciones ya existentes y que este grupo impulsara la creación de la federación de ATTAC en España. Al no cuajar este intento se eligió la opción de una Comisión Organizadora como encargada de poner en marcha el movimiento. De esta forma, se van creando diversos grupos: Madrid, Cataluña, Andalucía, Aragón, etc.

Las primeras Asambleas Constituyentes se celebran en Madrid y Barcelona en el año 2000. Estos actos señalan el inicio de ATTAC-España, diferente a otros países, basándose en la incorporación individual y directa, no como miembros de otras organizaciones. Al año siguiente se establece el Congreso de Constitución en Barcelona y, posteriormente, se convoca una Conferencia Territorial Extraordinaria donde se tomaron los acuerdos definitivos de constitución de ATTAC-España. Los primeros ATTAC territoriales que firmaron el Acta de Constitución fueron: Madrid, Cataluña, Andalucía, Mallorca, Comunidad Valenciana y Aragón².

¹ Datos de <http://www.france.attac.org/r1>

² http://www.attac.es/portalattac/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=45

3. Estructura del contexto y estructura de oportunidad política en la génesis de Attac

Según M^a Jesús Funes y Jordi Monferrer (2003), la estructura de contexto de los movimientos sociales, se definirían por las variables y dinámicas del sistema que en un período concreto contribuyen a generar las causas y los significados que impelen a un grupo de personas a movilizarse colectivamente para influir en un determinado aspecto de la realidad y transformarlo en la dirección de sus objetivos. Por otro lado, la estructura de oportunidad política, la define M^a Jesús Funes (2003) como “el conjunto de variables del sistema político que favorecen o dificultan la aparición y sostenimiento de una acción colectiva”.

En el marco histórico-geográfico de la génesis de ATTAC, finales de los años noventa en Europa, el entorno capitalista se definía por la irrelevancia de la denuncia al orden neoliberal, las dificultades de un proyecto alternativo al pensamiento hegemónico y la creciente despolitización de la sociedad, en un sentido genérico de pérdida de proyectos sociales. Una de las causas fundamentales de esta situación es la crisis de las identidades tradicionales, entendidas por la pérdida de la identificación política, de clase, de profesión, religiosa, etc. Por otro lado, Díaz (2003) afirma que, cuando no existe proyecto común se debilitan la cohesión grupal y las identificaciones colectivas, imponiéndose los valores individuales, localistas y pragmáticos. En este ambiente de impotencia, apatía y desilusión en las grandes utopías de transformación social, han sido los movimientos sociales los que han construido las oportunidades de activación de una parte de la ciudadanía. Estos nuevos movimientos han creado nuevas culturas políticas y de socialización para sus activistas y la ciudadanía, como mantiene Calle (2007). La acción colectiva de los grupos pioneros han sembrado un campo de potencialidades, materializándose en forma de multitud de novísimos movimientos sociales que combaten las injusticias del sistema.

Si bien los movimientos fueron protagonistas hay que decir que un gobierno progresista de izquierdas puede ser, al menos en teoría, más sensible a los problemas y cuestiones sociales que un gobierno conservador, que en los últimos tiempos han

apostado por la liberalización y la privatización del mayor número de ámbitos posibles de la sociedad³.

La estructura del contexto mundial de finales de los años noventa ejercerán una influencia directa en el surgimiento de la organización ATTAC. Las variables político-económicas de ese momento histórico son fundamentales en la génesis del colectivo. El propio nombre de ATTAC facilita las pistas suficientes para describir el problema o la injusticia por la que un grupo de personas se organizó para denunciar y movilizarse en su contra. Las siglas ATTAC significan "Asociación para la Tributación de las Transacciones Financieras y la Acción Ciudadana" y como dice en el segundo párrafo de su preámbulo "Los objetivos primordiales de ATTAC persiguen organizar a la sociedad civil para poner freno a la dictadura de los poderes económicos, ejercida a través de los mecanismos de mercado". Por qué visualiza ATTAC tan claramente su enemigo en la esfera económica, concretamente, sus peticiones se refieren a la implantación de una tasa a las transacciones económicas, a la supresión de los paraísos fiscales y al aumento de la fiscalización de las rentas del capital. Estos son las demandas más visibles aunque habría que ampliar sus objetivos a la lucha contra la ideología neoliberal y sus consecuencias más perversas.

Desde los años noventa, de forma vertiginosa, después de la caída del Muro de Berlín y el Bloque del Este, el proceso de globalización de la economía y la opción neoliberal se ha extendido de forma inexorable por el mundo. Este fenómeno ha influido en todos los ámbitos de la sociedad, en la esfera económica, en la política o en nuestra vida cotidiana. En cada una de estas esferas, la globalización ha impuesto transformaciones de tal mag-

³ En http://www.elpais.com/edigitales/entrevista.html?encuentro=2759&k=Susan_George. Con el paso del tiempo se podrán comparar los cambios en la estructura de oportunidad política en Francia desde los gobiernos de Mitterrand al actual de Sarkozy. En este sentido, Susan George respondía así en El País a la pregunta de uno de los lectores. P: *¿Cómo afectará la llegada de Nicolás Sarkozy a la presidencia de Francia a los movimientos sociales?*. R: Oh lala!!!. La vida va a ser más difícil. Sarkozy no le debe a los movimientos sociales nada. No tiene ninguna razón para escucharlos. Lo primero que ha hecho ha sido coger un avión privado y subir a un yate privado de uno de los hombres más ricos de Francia. Eso lo llamamos en Francia un corte de mangas a los movimientos sociales con el mensaje de que se vayan al infierno...

nitud que incluso podría hablarse de la irrupción de un nuevo tipo de sociedad en la historia de la humanidad.

La presencia en la economía se concreta en la irrupción de las nuevas tecnologías de la información que han hecho posible que este tipo de economía global se diferencie de otras épocas del capitalismo, en las cuales, existían intercambios comerciales y acumulación de capital en y entre distintas partes del mundo. Sin embargo, para Castells (1997), la singularidad del cambio, solapado entre dos siglos, es que actualmente la economía tiene la capacidad de articularse y funcionar cotidianamente a escala planetaria como una unidad, apoyada por el modelo neoliberal. Este nuevo orden neoliberal se caracteriza por: la paulatina liberalización del comercio mundial y los mercados laborales, crisis del Estado del Bienestar y sustitución por el estado mínimo neoliberal, aumento de las desigualdades, la expansión de internet y de las nuevas tecnologías, la concentración del poder económico, la mercantilización de la vida, el protagonismo de la economía sobre la política, la crisis de la democracia, la explosión migratoria y la permeabilidad de las fronteras nacionales al tránsito de bienes, servicios e información pero, por supuesto, no a las personas.

Las ventajas de este nuevo escenario son muchas, por ejemplo, para Los bolsillos de los ciudadanos, la competencia mundial se puede ver reflejada en la bajada de los precios en muchos bienes y servicios. Sin embargo, la interdependencia entre las economías del mundo ha hecho posible que las crisis nacionales ejerzan un efecto de contagio a escala mundial y que nunca se esté a salvo de un desplome de la economía mejicana, japonesa, norteamericana, coreana o cualquier otra que, con un efecto dominó, arrastre a las demás en su caída.

Esta época de olas especulativas y crisis financieras es la gran preocupación de ATTAC. Desde el desplome del bloque del este y el triunfo rotundo y solitario de la filosofía neoliberal una ola de crisis financieras se suceden en todas las áreas geoeconómicas del planeta, a la sombra de la desregulación, la liberalización y la especulación financiera. Aparecen, como recoge Estefanía (2000), sucesivamente, en Europa en 1992, en México en 1994, en los dragones asiáticos en 1997, en Rusia en 1998 y en América Latina entre 1998 y 1999. En y contra este escenario se constituye ATTAC en 1998.

La lectura que hace ATTAC de la situación pronostica un futuro pesimista, porque estas crisis están poniendo en riesgo la democracia. El Estado del Bienestar está deslegitimado y retrocede, la participación política ciudadana cae a mínimos históricos y los derechos sociales se debilitan ante el lenguaje de la liberalización de la economía y los valores de la competencia, el individualismo, la mercantilización de todos los ámbitos, etc. La economía se impone sobre la política.

Para aclarar a que peligros se refiere ATTAC habría que reflexionar sobre las palabras de Tourraine (1999) sobre el triunfo del capitalismo a finales del siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX:

Frente a la hegemonía de cierto capitalismo, de cada vez mayor carácter financiero, se constató que las naciones que estaban perdiendo el control de sus economías se lanzaban de cabeza hacia el nacionalismo, ya fuera éste de cariz reaccionario o revolucionario,... cuantas revoluciones precedieron o acompañaron a la Primera Guerra Mundial y a la instauración de regímenes totalitarios. La economía había querido dominar a la sociedad y la política, pero de inmediato fue la política la que acabó por dominar la economía y la sociedad. En ambos casos, la vida social, el debate, la participación y, por tanto, la democracia, son las principales víctimas de tales circunstancias. Si hoy nos sometemos a los intereses del capitalismo financiero estaremos preparando un siglo XXI todavía más violento y militarista de lo que haya podido ser el XX.

4. Análisis de marcos de interpretación en Attac

El análisis de marcos en el caso de ATTAC mostrará la coherencia ideológica-cultural necesaria para que aglutine a sus seguidores en los procesos de movilización colectiva que proponen en sus objetivos. Entre todas las variables del contexto y las variables de oportunidad política, los marcos de interpretación juegan un papel determinante. Los significados, conceptualizaciones y discursos sobre como interpretan la realidad son los que dotarán de cohesión e identificación a sus integrantes reforzando la acción aunque los elementos del sistema se conjuren en su contra.

La estructura del marco está constituida por varias dimensiones. Por una parte, hay que definir la cuestión que se quiere atacar o solucionar. Segundo, encontrar las causas del problema y/o los agentes que lo han provocado. Tercero, construir unos objetivos y unas metas en relación con el problema que resulten factibles o creíbles sus posibilidades de éxito. Cuarto, definir la población, grupos o agentes destinatarios de la acción. Y, por último, convertirse en representante legítimo de la protesta.

Siguiendo las dimensiones que propone Antonio Rivas (1998), recogidas en el párrafo anterior, el análisis de marcos del movimiento ATTAC debe comenzar por definir **el problema o agravio** al que se enfrenta el colectivo.

El problema surge en un momento concreto de la historia reciente, la caída del Muro de Berlín y el derrumbe de los países del este. El paisaje que aparece a continuación deja a un solo triunfador después de varios siglos de competencia con otros sistemas y alternativas, el capitalismo. La adaptación que se tuvo que hacer con el Estado del Bienestar ya no tiene sentido e irrumpe con fuerza un modelo que no quiere obstáculos en su marcha, el orden neoliberal. Contra este orden en toda su extensión se posiciona ATTAC. La ideología neoliberal significa muchas cosas, pensamiento único, desigualdades Norte-Sur y dentro de los países, democracia representativa clientelista, homogeneización, burocratización, mercantilización, privatización, multinacionales y fusiones, destrucción del medio ambiente, etc. Sin embargo, ATTAC, focaliza sus esfuerzos en un aspecto concreto para que todos vean cuál es el rostro del enemigo, que a finales de los noventa está haciendo un daño considerable y tangible a los países y a las economías domésticas, la especulación financiera.

Cómo se visualizan las consecuencias de estas grandes olas especulativas. A través del desplome de las monedas nacionales y las economías de los países que son atacados. En la calle, esto se materializa en despidos y desempleo, cierres de empresas (el precio de un producto puede llegar a la mitad si una moneda se devalúa), aumento de precios, pobreza, desigualdades sociales intranacionales y Norte-Sur, etc. Un futuro poco esperanzador es el que se proyecta de continuar por este camino. El empeoramiento paulatino de todos los problemas actuales será la consecuencia lógica de esta evolución. Un

futuro inmediato casi apocalíptico es el que intenta reflejar la organización para sensibilizar a la ciudadanía y a las instituciones de los peligros que se corren y de los que todos son responsables, por acción u omisión.

Entre **las causas y agentes que han provocado esta situación** habría que mencionar, por un lado, la fiebre liberalizadora sobre la que se centra el problema y, por otro, los agentes señalados como alentadores de este escenario, que han sido las grandes multinacionales, los especuladores financieros, los países del G-8, los organismos e instituciones económicas (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, etc).

EE.UU se ha arrojado por méritos propios el papel de estandarte de esta revolución neoliberal y es hacia el que se dirigen todas las críticas y se hace responsable de gran parte del problema. Resulta llamativo la utilización asidua del término “imperio” para designar a EE.UU. como representación condensada del orden neoliberal y de sus agentes. La metáfora del “imperio” rescata un significado latente para toda una generación que ha venerado casi unánimemente la saga de Star Wars. La visión maniquea de la película y su traslación a la realidad puede ser efectiva, el imperio simboliza el mal (EE.UU.) mientras que en las antípodas está la “alianza” (movimientos sociales, asociaciones, ONG’s, etc) que encarna el bien. Otra similitud con la película es que el “imperio contra la alianza” representa el poderoso contra el débil. La esperanza de todo el movimiento social por un orden alternativo es que el desenlace de la película se repita y ganen los “buenos”.

En cuanto a **los objetivos y metas del colectivo** es posible que existan ciertos problemas de comunicación. Las causas y los objetivos, a simple vista, parecen claros: luchar contra la especulación utilizando la Tasa Tobin, erradicar los paraísos artificiales, defensa de lo público, condonación de la deuda, revitalizar la ciudadanía, etc. En esa misma línea se ratificaron en la última Conferencia Territorial de 2007⁴. La cuestión es si estos objetivos son descifrados claramente por la ciudadanía, una de

⁴ Comunicado de la Conferencia Territorial (3 y 4 de febrero de 2007) de ATTAC-España. http://www.attac.es/portalattac/index.php?option=com_content&task=view&id=130&Itemid=52

sus metas más ambiciosas es revitalizar la democracia vía participación ciudadana. Su centralización en aspectos económicos le proporciona coherencia, no obstante, la economía siempre ha resultado un galimatías para el ciudadano medio. Tiene un impacto más potente, directo y claro cuestiones como: la lucha contra el hambre, la protección del medio ambiente, el derecho a una vivienda, los derechos humanos, etc. Es cierto que los novísimos movimientos sociales inciden en la concreción de sus metas pero tiene que haber cierto grado de identificación colectiva de los objetivos si se persigue el apoyo del mayor número de personas. Esta comunión que tiene que producirse entre sociedad civil y fines del colectivo, en el caso de ATTAC, la asociación resulta más complicada. No basta con el lema “otro mundo es posible” porque transmite ambigüedades y carencia de metodología y modelo político reconocible. El mismo lema lleva implícita una pregunta sin respuesta, que no tranquiliza demasiado, ¿qué mundo es posible?.

La **población destinataria de ATTAC** se podría dividir en dos. Por una parte, se dirige a la ciudadanía en general pero sólo virtualmente porque es difícil encontrar su presencia en la calle. En un documento de ATTAC se dice lo siguiente, se está hablando de iniciativas para defender el sistema público de pensiones,

...Attac debe estar en primera línea de la contraofensiva, no solamente explicando que son falacias los pretendidos argumentos del recorte, sino participando en las manifestaciones, editando folletos, pegatinas, etc. En definitiva, una campaña a nivel estatal, pues a nivel estatal es la ofensiva. Los panfletos, los materiales, etc, nos valen de unos a otros, por qué no hacerlo conjuntamente?. Y por qué no ser un detonante en la convocatoria de movilizaciones conjuntas a nivel estatal mediante la presión a los sindicatos. En fin, dado el estado actual de ATTAC-España esto puede ser un poco soñar, pero se trata de construir una organización de tal manera que pueda realizarlo.

En España, ATTAC no es tan conocida como otros movimientos sociales que llevan más años trabajando y han tenido más presencia en la calle y en los medios. El desconocimiento de la organización obstaculiza la movilización y por tanto, la alianza con la ciudadanía es difícil de conseguir. Sin este tipo de campañas, ATTAC tendrá muchos problemas para ser reconocido por su público potencial, que en teoría es cualquier ciuda-

dano. Por el contrario, una solución podría ser afinar la población destinataria y dirigirse a un público concreto, como los jóvenes de clase media y media alta con cierto nivel de inquietudes intelectuales y sociales.

Otra población destinataria de ATTAC son las instituciones y organismos político-económicos. Estos agente destinatarios sí están más definidos y las estrategias son de grupo de presión. Sus objetivos económicos son muy específicos (Tasa Tobin, Paraísos Fiscales, Directiva Bolkestein, AGCS) y resulta más coherente dirigirlo a esta población. Por otra parte, sus objetivos políticos no son tan nítidos y la población destinataria se escapa.

El último punto sería convertirse en **representante legítimo de la protesta**. Para conseguir legitimidad el colectivo debe aglutinar en su discurso y en la imagen que proyecta una serie de principios éticos, valores, estrategias y acciones que sean apreciadas como justas y positivas por el mayor número de personas de la sociedad y, concretamente, de los grupos destinatarios.

Esto lo pretende con la adopción de una serie de valores y comportamientos definidos por la mayoría como positivos. En este caso, la lucha por las desigualdades y las injusticias que se producen en el mundo. Muestra la perversión del sistema actual y el peligro que corren todas las personas de continuar por este camino. Su demostración de que están dispuestos a trabajar, luchar y denunciar para intentar mejorar la situación de los desfavorecidos. Su compromiso con una lucha altruista y voluntaria, justificada por su deseo de hacer justicia. El colectivo, al igual que muchas entidades, rechaza explícita y contundentemente el uso de la violencia. También se declara la preocupación que existe por el futuro de la democracia y los derechos y libertades. Trata de descubrir al enemigo y enseñar lo negativo que sería convertirse en cómplices de las iniquidades que perpetran. Y, por el contrario, revelan que la dirección que nos presentan nos llevará a un futuro mejor, simbolizada a través del lema "Otro mundo es posible".

Estos posicionamientos son la base con la que ATTAC intentaría legitimarse frente a la sociedad. La cuestión que brota en

relación a estos principios es en que medida son reconocidos por la ciudadanía porque entre los movimientos sociales se entiende que ATTAC ha conseguido cierta presencia.

5. Estructura interna. Tendencias hacia el grupo de presión política

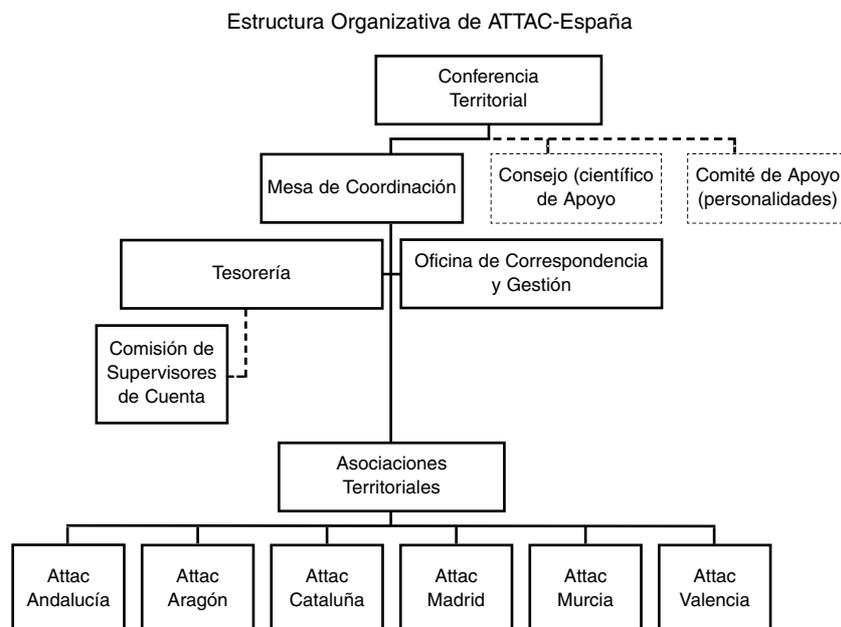
En este apartado se realizará una breve descripción de los órganos de coordinación, será sucinta, porque su organización, características, miembros, funciones, etc, están recogidas formalmente en la Carta Estatutaria de ATTAC-España⁵, en los Títulos V y VI. Más importante para la investigación, será analizar e interpretar en profundidad las implicaciones que puede generar este modelo organizativo para la dinámica funcional de ATTAC.

La estructura organizativa de ATTAC está compuesta principalmente por:

- La Conferencia Territorial (CT), que es el máximo órgano de la asociación. La CT es un espacio de reflexión y debate que tiene plena soberanía y decide las líneas generales de actuación.
- La Mesa de Coordinación (MC), es un órgano ejecutivo que coordina las distintas iniciativas y asociaciones de ATTAC, asegura y mantiene los flujos de información entre los miembros de España y el movimiento internacional, por último, acuerda la admisión de nuevas asociaciones.
- Oficina de Correspondencia y Gestión (OCG), se encargará del funcionamiento y apoyo a la MC.
- Tesorería (T), gestionará los gastos para el normal funcionamiento de la MC y de la OCG. Estos gastos estarán supervisados por la Comisión de Supervisores de Cuentas (CSC).
- Asociaciones Territoriales y Locales, son aquellas asociaciones de ATTAC que están descentralizadas en el ámbito de la comunidad autónoma y en los múltiples colectivos locales.

⁵ http://www.attac.org.es/pdfs/Estatutos_ATTACes.pdf

- Consejo de Apoyo (CA), consiste en un equipo de personas especializadas en diversas materias que producirán material técnico y de apoyo relacionado con las actividades de la asociación. Sus informes no tienen carácter decisorio ni vinculante.
- Comité de Apoyo, está compuesto por personalidades relevantes de distintos ámbitos que destacan por su compromiso con las libertades, los derechos humanos y la justicia social. Asumen los objetivos de ATTAC y sus actividades.



El modelo organizacional al que recuerda la asociación ATTAC es a una configuración estructural simple pero con ciertas adaptaciones y especificidades de otros modelos. Siguiendo a Mintzberg (1995), la estructura simple se caracteriza por una reducida tecnoestructura, staff de apoyo, poca división del trabajo y diferenciación entre unidades y una pequeña jerarquía directiva. El apéndice estratégico, compuesto por la CT y la MC, son en la práctica los que deben elegir las líneas de actuación y

conducirlas a la práctica, con la participación y asesoramientos del staff de apoyo (grupo de expertos o científicos), que en este caso sería el CA. Sin embargo, por otra parte, uno de los principios fundamentales de la organización es la autonomía, libertad de acción y una fuerte descentralización vertical y horizontal territorial. El apéndice estratégico genera unas directrices básicas para orientar a la organización, pero sobre la base de la flexibilidad, autonomía y descentralización. ATTAC intenta no ser una organización estructural rígida y jerarquizada y ese es precisamente uno de sus problemas. La estructura mercurial de los novísimos movimientos sociales descrita por Bordas (2004) es una ventaja por su liquidez pero también un problema porque puede conducir a la desconexión de los miembros y las asociaciones sólo unidas por un decálogo a modo de “tablas de la ley” pero con una reducida unidad de acción colectiva.

Una de las opciones estratégicas a la escasa movilización colectiva podría ser la presión focalizada hacia los ámbitos directos de decisión. Es decir, convertirse en un grupo de presión en las esferas de decisión al más alto nivel. Para Revilla (2002), el grupo de presión se definiría como aquellos grupos que dirigen sus reivindicaciones hacia las instituciones políticas y entre sus objetivos está el influir en el contenido de las políticas públicas, pero sin buscar posiciones de autoridad, sin querer acceder al gobierno, gestionada por personal profesional y escasamente participativa. Incluso esta opción, ya aparece de manera explícita en un documento de trabajo, “Propuestas para la Definición de la Estrategia de ATTAC” (Borrador presentado por Attac-Madrid⁶) en 2004 para discutirlo en la Conferencia Territorial de ATTAC-España. Según el borrador,

Attac debería centrarse en su actuación como lobby y exponer sus tesis entre los políticos de los diferentes partidos para incidir en la formulación y presentación de propuestas legales o en decisiones del Gobierno y del Parlamento español, relacionadas con problemas como la implantación de la Tasa Tobin, el tratamiento de los paraísos fiscales, etc.

En este sentido muchas de sus acciones se dirigen a este objetivo: Carta de Attac al Secretario de Estado de Economía;

⁶ <http://www.attacmadrid.org/d/5/050226111639.php>

Carta de Attac España a los eurodiputados socialista que aprobaron la Directiva Bolkestein; Informe sobre la reunión mantenida entre Attac España y la Directora General del Tesoro; Attac y diversas organizaciones se reúnen con un representante del Ministerio de Economía; etc⁷.

Esta estrategia conduciría a la organización hacia un modelo donde las bases del colectivo se convertirían en un fondo de recursos. Según Revilla (2002), serían donantes-suscriptores, aportarían una cantidad de dinero, no participarían en las decisiones, es decir, virtualmente estarían en condiciones de participar pero en la práctica sería muy complicado.

Por ejemplo, actualmente, a la Conferencia Territorial, máximo órgano rector, sólo asisten los delegados de las diferentes asociaciones de ATTAC y los votos de cada asociación crecen en relación directa al número de miembros que tenga. En definitiva, el poder se concentra en las delegaciones más grandes y, seguramente, serán éstas las que impongan las líneas de actuación. Los objetivos dirigidos a socializar y potenciar la participación ciudadana en democracia serían difíciles de conseguir sin dar el protagonismo suficiente a título individual a los asociados. Es decir, a pesar de su declaración de impulsar la democratización de bases y la participación directa de sus asociados tiende a la institucionalización y la burocratización de sus estructuras orientándose hacia la consecución de sus objetivos vía lobby de presión política, Jiménez (2003; 2005). El camino hacia la formalización organizativa en ATTAC, posiblemente, será más breve que en otras organizaciones, que pasan de un modelo de organización de protesta participativa⁸ al extremo opuesto de lobby de interés público⁹. Utilizando el recorrido propuesto por Jiménez (2003; 2005), y extrapolándolo a ATTAC, la evolución se va a efectuar entre un grupo de presión participativo¹⁰ a una

⁷ Noticias en <http://www.attacmadrid.org>

⁸ Se caracterizan por su énfasis participativo y estructuras organizativas alternativas y está preparada para adoptar estrategias de confrontación y resistencia.

⁹ Cercano al grupo de interés clásico, organización política gestionada por personal profesional, escasamente participativa, y que basa su trabajo político en tácticas de presión institucionalizadas.

¹⁰ Se parece a la organización de protesta participativa en la inclusión de activistas y simpatizantes en la vida de la organización, y se diferencia porque sitúa su presión política en escenarios institucionales.

forma de lobby de interés público. De esta forma, la tendencia lógica en ATTAC sería que se cumpliera la Ley de Hierro de la Oligarquía de Michels¹¹ (2003).

6. Ejes reivindicativos de Attac¹². Dificultades de indentificación colectiva

- **Justicia fiscal global. Implantación de la Tasa Tobin.** La Tasa Tobin consiste en gravar los movimientos de capital especulativo con un impuesto para que los desaliente. Los especuladores atacan los diferentes valores de las monedas con el objetivo de influir sobre las subidas y bajadas de los tipos de interés. Estos cambios en los tipos de interés, desvinculados de la producción y el comercio, afectan posteriormente a la vida de las personas, vía aumento de tipos, encarecimiento de productos, aumento del paro y ralentización de la actividad económica.
- **Comisión Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de OMC y la Directiva Bolkestein.** La AGCS y la Directiva Bolkestein son iniciativas que tienen como objetivo liberalizar los servicios en el mercado europeo, abrirlos a las leyes de la oferta y la demanda del mercado. La AGCS, a iniciativa de la OMC, pretende liberalizar los servicios públicos y la Directiva Bolkestein va a liberalizar la circulación de servicios dentro de la UE. Se eliminarán los obstáculos al libre establecimiento y a la circulación, basándose en la confianza de la armonización de las legislaciones de los países miembros.
- **Unión Europea.** Lucha por un tratado europeo que no se inspire en los principios liberales y a favor de una Europa construida sobre los principios de la solidaridad, la justicia y los valores democráticos.

¹¹ Cuando una organización crece considerablemente en miembros tiende a configurarse como una oligarquía. La búsqueda de objetivos más ambiciosos, el aumento de la complejidad y la coordinación organizativa, la exigencia métodos más eficaces y rápidos para tomar decisiones, lleva inevitablemente a la burocratización y la profesionalización (rechazado expresamente en sus estatutos, pero existen muchas formas de retribución) de la organización debilitando su democracia interna y conduciéndola hacia un modelo oligárquico.

¹² Ver áreas de actividad en <http://www.attac.es/portallattac/index.php>

- **Democracia participativa.** Desde este eje se demanda la recuperación de la política como actividad ciudadana. Se trata de promover formas de democracia participativa que permitan organizar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones como forma de revitalizar la democracia y devolverle la legitimidad y el interés perdido.

La lectura subyacente en estos cuatro ejes reivindicativos es el modelo de una organización reformista más que de una organización de transformación radical del modelo social, que por otra parte, es difícil encontrar en los novísimos movimientos sociales. El lema de modelo social compartido por todos los movimientos es "otro mundo es posible", pero este lema es ambiguo y abarca una gran variedad de proyectos, en muchas ocasiones difícilmente compatibles. Estos proyectos pueden moverse entre una visión más o menos reformista del sistema actual hasta una ruptura radical basada en un anarquismo primitivista que propugna una vuelta al estado de naturaleza precivilización.

El modelo que persigue ATTAC trata de modificar el sistema actual, sin destruirlo, adaptándolo a valores prosociales de solidaridad, igualdad, justicia, etc. El espejo en el que se fija esta ideología reformista es una fase ideal del Estado del Bienestar donde los sistemas de provisión social públicos funcionan perfectamente, están legitimados sobre la base de estos valores y la ciudadanía está implicada en la vida política y en armonía con este sistema.

Estas reivindicaciones se pueden trasladar a las manifestaciones públicas en los encuentros mundiales antiglobalización. Por una parte, se encuentra un discurso radical que pide la abolición del FMI, el BM y medidas en esta línea y, por otra parte, están las organizaciones reformistas, en el estilo de ATTAC, que exigen la Tasa Tobin, la condonación de la deuda, la protección de los dispositivos públicos y reformas en el BM y el FMI. Los medios de estos últimos se inclinan por la presión a las instituciones y estamentos oficiales mientras que los radicales quieren cambios profundos en el sistema mundial.

El problema de estos ejes reivindicativos de ATTAC es que no han llegado a transmitirse a la ciudadanía y no han servido de elementos de cohesión entre sus propios miembros. En el

documento “Attac en el movimiento altermundista y consecuencias organizativas para Attac-España”¹³ se plantea una crítica interesante en la forma de enfrentar las campañas en la organización.

Hasta ahora, la Mesa se ha dotado de tres comisiones temáticas (Internacional, Paraísos Fiscales y Tasa Tobin, AGCS). No hemos visto muchos resultados tangibles de ninguna de ella.

Se necesita algo más? Eso depende de las tareas que queramos que desempeñe ATTAC España. Si solamente queremos ser un grupo de estudio o debate, es suficiente. Pero si queremos tener un papel activo en el movimiento alter-mundista, tal como se concibe en el apartado anterior, es necesario crear una asociación con iniciativa, con capacidad de organizar campañas, de dar respuesta a los acontecimientos y de coordinar las acciones que debemos emprender.

Se puede entender la reflexión del fragmento cuando se analiza la evaluación de las campañas que se hace en el documento “Propuestas para la definición de la estrategia de Attac”¹⁴. La evaluación apuesta por potenciar la presión que debe realizar a los ámbitos de decisión, vía contactos parlamentarios, partidos políticos y distintas administraciones. Los medios utilizados no contribuyen a reforzar la movilización colectiva de las bases sociales que podría generar un fuerte sentimiento de identificación entre los miembros y con los objetivos de la asociación, si no todo lo contrario, refuerza la distancia entre los órganos directivos y los miembros de la base. El aumento de esta brecha puede poner en peligro al equilibrio de la organización de cara al futuro.

7. El impacto mundial de Attac a través del papel de las élites

El Foro Social Mundial (FSM) es un encuentro anual que llevan a cabo miembros de los movimientos sociales de todo el mundo con el fin de denunciar y elaborar estrategias alternativas a la globalización neoliberal. El FSM es un espacio de debate

¹³ <http://www.attacmadrid.org/d/5/031126160755.php>

¹⁴ <http://www.attacmadrid.org/d/5/050226111639.php>

paralelo y contrapuesto a las reuniones de las grandes potencias económicas capitalistas. Se celebran otra serie de foros a nivel continental o regional y multitud de foros locales.

La organización ATTAC ha tenido una presencia importante como impulsor junto a otras entidades del primer foro social mundial y en la organización en el resto de foros sociales mundiales celebrados hasta el momento, cuatro celebrados en Porto Alegre (2001-03 y 2005), así como, los celebrados en Mumbai (Bombay-2004), Bamako (2006) y Nairobi (2007). Al año siguiente del primer FSM se llevaron a cabo foros regionales, los Foros Sociales Europeos (Florenca, París / Saint-Denis, Londres y Atenas) y el Foro Social Mediterráneo¹⁵.

A este respecto, Tarrow (2005), comenta que este activismo transnacional será episódico pero tendrá un efecto más potente en las políticas estatales de lo que podríamos pensar, es decir, que, seguramente, la formación de estas coaliciones globales lograrán éxitos significativos en los próximos años. La presencia de ATTAC en todos estos foros internacionales ha sido relevante. Es, precisamente, en estos contextos, donde ATTAC muestra su potencialidad como agente coordinador de los movimientos sociales mundiales. Una de las razones de mayor peso es el eco internacional de sus representantes más conocidos y respetados Ignacio Ramonet (impulsor de ATTAC), Bernard Cassen (Director de Le Monde Diplomatique y presidente de ATTAC-Francia) y Susan George (vicepresidenta). La gran capacidad de sus dirigentes le confiere a ATTAC un importante protagonismo en todos los encuentros. En el reciente de Rostock, según Ricardo Gómez¹⁶, un dirigente de ATTAC-España, la presencia de ATTAC ha sido abrumadora ya que han estado presentes en la organización de las protestas y más de una tercera parte de las mesas de debate y conferencias del encuentro estaban participadas por ATTAC.

Ciertamente, la organización posee un grupo de personas de excepcional preparación intelectual que en la coordinación y

¹⁵ <http://www.france.attac.org/-Evenements->

¹⁶ Documento "Attac en la Cumbre Alternativa de Rostock: un primer balance".
E n
http://www.attac.es/portalattac/index.php?option=com_content&task=view&id=159&Itemid=1

profundidad de sus estrategias y discursos tienen una importancia considerable. La pregunta sería si el resto de asociados se sienten representados por esta élite o la distancia se ira ampliando y ATTAC se convertirá en puerta de entrada para muchas personas al mundo de los movimientos antiglobalización para luego pasar a otros colectivos sustentados en lazos de cohesión e identificación más fuerte que ATTAC.

8. Reflexiones finales

La sinergia de estos tres elementos, estructura organizativa, medios para conseguir sus reivindicaciones y su presencia internacional gracias a la relevancia de sus élites, pueden conducir a Attac hacia un modelo rígido y oligárquico de organización. La evolución de su estructura organizativa puede correr el riesgo de convertir a sus bases en meros suscriptores. La presión institucional como medio para lograr sus objetivos puede resultar muy pragmática pero también puede perjudicar la acción y la identificación colectiva de sus miembros. Y, por último, donde mayor relevancia adquiere la organización es en los macroeventos sociales alternativos gracias a las estrellas de lo social pero también las estrellas se apagan.

9. Bibliografía

- BORDAS, J. (2004). "Identidades y reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales", en J. Felix Tezanos (Ed): *Tendencias en identidades, valores y creencias* (pp. 205-243). Madrid: Sistema.
- CALLE, A. (2005). Nuevos movimientos globales. Madrid: Ed. Popular.
- CALLE, A. (2007). "El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global", *Revista de Investigaciones Sociológicas*, N° 120, octubre-diciembre 2007, pgs. 133-153.
- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información. Vol. 1. La sociedad red*. Madrid: Ed. Alianza.

- DÍAZ, J. A. (2003): "*Identidades sociales en la sociedad global fragmentada*", en Tezanos, J. F.; Tortosa, J. M^a. y Alaminos, A.: *Tendencias en desvertebración social y en políticas de solidaridad* (pp. 69-92). Madrid: Ed. Sistema.
- ESTEFANÍA, J. (2000). *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Ed. Taurus.
- FUNES, M^a. J. y MONFERRER, J. (2003). "*Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación*", en Funes, M^a. J. y Adell, R.: *Movimientos Sociales: cambio social y participación* (pp. 21-58). Madrid: UNED.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, M. (2003). "*El estudio de las organizaciones y la estructura de los movimientos sociales. El caso del movimiento ecologista en España*", en Funes, M^a. J. y Adell, R.: *Movimientos Sociales: cambio social y participación* (pp. 191-223). Madrid: UNED.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, M. (2005). *El impacto político de los movimientos sociales: un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: CIS.
- MICHELS, R. (2003). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 vols. Buenos Aires: Amorrortu. 1^a ed. 1911.
- MINTZBERG, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ed. Ariel. Primera edición 1979.
- PONT VIDAS, J. (2004). *La ciudadanía se moviliza: los movimientos sociales y la globalización en España*. Barcelona: Flor del Viento Ediciones.
- REVILLA, M. (2002). "*Zona peatonal. Las ONGs como mecanismos de participación política*", en Revilla, M.: *Las ONGs y la Política* (pp. 15-65) . Madrid: Akal.
- RIVAS, A. (1998). "*El análisis de marcos*", en Ibarra, P. y Tejerina, B.: *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*(pp. 181-215). Madrid: Ed. Trotta.
- TARROW, S. (2005). *The new transnational activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOURRAINE, A. (1999). *¿Cómo salir del liberalismo?*. Barcelona: Ed. Paidós.
- PASTOR, J. (2006). "*Los movimientos sociales. De la crítica de la modernidad a la denuncia de la globalización*". *Revista de Intervención Psicosocial*, Vol. 15, n^o 2, pgs 133-147.

10. Documentos consultados sobre Attac

1. Carta estatutaria de ATTAC – España.
2. El proyecto político de ATTAC. Aportaciones al proyecto de cambio social de ATTAC. Documento aprobado por la Conferencia Territorial del 5 y 6 de marzo de 2005.
3. Propuestas para la definición de la estrategia de ATTAC-España. Documento de estrategia para discutir en la próxima Conferencia Territorial. Noviembre de 2004.
4. ATTAC en el movimiento altermundista y consecuencias organizativas para ATTAC-España. Contribución al debate de la Conferencia Territorial del 29 de noviembre de 2003.
5. ATTAC en la Cumbre Alternativa de Rostock: un primer balance. 11 de junio de 2007.
6. Comunicado de la Conferencia Territorial de ATTAC-España. 3 y 4 de febrero de 2007.

11. Páginas web consultadas

www.attac.org.es
www.attacmadrid.org
www.attacandalucia.org
www.elpais.com
www.france.attac.org
www.monde-diplomatique.es
www.nodo50.org
www.rebellion.org