

ACCIONES

e INVESTIGACIONES SOCIALES

N.º 37, JULIO 2017, ZARAGOZA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

ACCIONES E INVESTIGACIONES SOCIALES
2017. n.º 37, 272 pp., I.S.S.N. 1132-192X

- 1. La Cooperación Oficial europea y española ante el nuevo escenario del sistema internacional de cooperación al desarrollo.*
Judith Martín Lucas
David Caballero Franco
- 2. La paradoja del género en el África Subsahariana: representación política de mujeres y régimen político.*
Betina Elisabeth Ronsisvalle
- 3. Políticas públicas y salud en materia de inmigración: puntos críticos en la accesibilidad del sistema público chileno.*
Carla Frías Ortegal
Caterine Galaz Valderrama
Rolando Poblete Melis
- 4. El trabajo de hogar y de los cuidados como nicho de empleo para las mujeres inmigrantes. El caso de ecuatorianas en Zaragoza.*
Ana Lucía Hernández Cordero
Viviana Paola Paredes Morales
Elena Luminita Tanase
- 5. Acogimiento residencial: estudio del centro de acogida de menores: "La Inmaculada", (Xàtiva).*
Marta Climent López
Francesc X. Uceda-Maza
- 6. Disfruta de la experiencia, retrospectiva de una iniciativa de envejecimiento saludable en Andorra (Teruel), 2003-2016.*
Agustín Quílez Clavero
- 7. Segregación horizontal y vertical de género en el profesorado.*
Jorge Fleta-Asín
Fang Pan
- 8. Competencias clave para la empleabilidad de los egresados universitarios: Un análisis en la Universidad de Zaragoza.*
Rosaura Villaroya Martín
Pedro José Ramos-Villagrasa
- 9. Implicaciones de la última reforma legislativa en materia de protección social del trabajo a tiempo parcial: Condiciones de acceso y efectos de su aplicación.*
Pilar Callau Dalmau

CONSEJO DE DIRECCIÓN

Chaime Marcuello Servós
María Mar del Rincón Ruiz
Esperanza García Uceda
Jesús Gracia Ostáriz
Josefina Murillo Luna
José María Nasarre Sarmiento

CONSEJO DE REDACCIÓN

Fernándo Arbués Gracia. Universidad de Zaragoza
José Luis Argudo Périz. Universidad de Zaragoza
Tomasa Bañez Tello. Universidad de Barcelona
Esther Casares García. Universidad Pública de Navarra
Chaime Marcuello Servós. Universidad de Zaragoza
María Mar del Rincón. Universidad de Zaragoza
Esperanza García Uceda. Universidad de Zaragoza
Jesús Gracia Ostáriz. Universidad de Zaragoza

José Manuel Lasierra Esteban. Universidad de Zaragoza
Miguel Miranda Aranda. Universidad de Zaragoza
Josefina Murillo Luna. Universidad de Zaragoza
José María Nasarre Sarmiento. Universidad de Zaragoza
Enrique Pastor Seller. Universidad de Murcia
José Luis Sarasola-Sánchez Serrano. Universidad
Pablo de Olavide de Sevilla
Beatriz Setuain Mendía. Universidad de Zaragoza

CONSEJO ASESOR

Julio Argueta Jaén. UNAN-León (Nicaragua)
José Enrique Alonso Benito. Universidad Autónoma de Madrid
Francisco Branco. Universidad de Lisboa
José Ramón Bueno Abad. Universidad de Valencia
Alfonso Cano López. Universidad de Alicante
Javier Delgado-Ceballos. Universidad de Granada
Gerardo Fugí Gambero. Universidad Nacional Autónoma de
México
Eduardo González Fidalgo. Universidad de Oviedo
Leonor González Menorca. Universidad de La Rioja
Ana Guíl Bozal. Universidad de Sevilla
Viviana Ibáñez. Universidad de Mar del Plata (Argentina)

Miguel Martínez Lucio. Universidad de Manchester (Reino Unido)
Miguel Laparra Navarro. Universidad Pública de Navarra
Purificación Mayobre Rodríguez. Universidad de Vigo
Luis Nogués Sáez. Universidad Complutense de Madrid
Joan Pallarés Gómez. Universitat de Lleida
Xavier Pelegrí Viaña. Universitat de Lleida
Enrique Raya Lozano. Universidad de Granada
Santos Ruesga Benito. Universidad Autónoma de Madrid
Bibiana Travi. Universidad de Luján (Argentina)
M^{ra} Jesús Úriz Pemán. Universidad Pública de Navarra
Octavio Vázquez Aguado. Universidad de Huelva

EDITA

Universidad de Zaragoza

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

Este número ha sido cofinanciado por el Vicerrectorado de Política Científica, con cargo a la convocatoria de ayudas para la edición de revistas científicas 2017.

REDACCIÓN, SUSCRIPCIONES Y SERVICIO DE CANJE

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

C/ Violante de Hungría, 23
50009 ZARAGOZA

Tfno. 976 761000, ext. 4516

Fax 976 761029

E-mail: ais@unizar.es

IMPRIME

GAMBÓN, S.A.

2017 / n° 37

ISSN: 1132-192X; ISSN: 2340-4507 (versión electrónica)

Deposito Legal: Z-2935-1991



1542



Acciones e Investigaciones Sociales está licenciado bajo la Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0

La Cooperación Oficial europea y española ante el nuevo escenario del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Judith Martín Lucas

David Caballero Franco 7-25

La paradoja del género en el África Subsahariana: representación política de mujeres y régimen político.

Betina Elisabeth Ronsisvalle 27-60

Políticas públicas y salud en materia de inmigración: puntos críticos en la accesibilidad del sistema público chileno.

Carla Frías Ortegá

Caterine Galaz Valderrama

Rolando Poblete Melis..... 61-93

El trabajo de hogar y de los cuidados como nicho de empleo para las mujeres inmigrantes. El caso de ecuatorianas en Zaragoza.

Ana Lucía Hernández Cordero

Viviana Paola Paredes Morales

Elena Luminita Tanase 95-116

Acogimiento residencial: estudio del centro de acogida de menores: “La Inmaculada”, (Xàtiva).

Marta Climent López

Francesc X. Uceda-Maza 117-164

Disfruta de la experiencia, retrospectiva de una iniciativa de envejecimiento saludable en Andorra (Teruel), 2003-2016.

Agustín Quílez Clavero..... 165-185

Segregación horizontal y vertical de género en el profesorado.

Jorge Fleta-Asín
Fang Pan..... 187-214

Competencias clave para la empleabilidad de los egresados universitarios: Un análisis en la Universidad de Zaragoza.

Rosaura Villaroya Martín
Pedro José Ramos-Villagrasa..... 215-237

Implicaciones de la última reforma legislativa en materia de protección social del trabajo a tiempo parcial: Condiciones de acceso y efectos de su aplicación.

Pilar Callau Dalmau 239-260

Acciones e Investigaciones Sociales
Versión electrónica / Digital Version
eISSN: 2340-4507

<http://sociales.unizar.es/ais/presentacion>
<https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ais>

Acceso abierto a todos los contenidos de la revista
Free access full journal



La Cooperación Oficial europea y española ante el nuevo escenario del sistema internacional de cooperación al desarrollo

JUDITH MARTÍN LUCAS
ESTUDIANTE DE DOCTORADO
juditmartin@usal.es

DAVID CABALLERO FRANCO
PROFESOR ASOCIADO
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. FACULTAD DE EDUCACIÓN
caballero@usal.es

Resumen: A lo largo de la historia la comunidad internacional ha conseguido crear y desarrollar mecanismos e instituciones globales que trabajan en la promoción y gestión de la cooperación para el desarrollo a un nivel institucional. Actualmente, nos encontramos ante una crisis de identidad dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo. Conscientes de ello, las instituciones líderes en este ámbito intentan reorientar las acciones y filosofía que la Cooperación al Desarrollo ha llevado a cabo hasta ahora, es por ello que a lo largo

de este artículo nos centraremos en la Cooperación Oficial, siendo la que comprende las acciones de carácter público. A través de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, se plantean las metas del futuro tras la consecución de los ODM. Ante esta situación pretendemos explicar las características de Europa y España ante esta crisis del sistema y las perspectivas de futuro que ambos deberían tener en cuenta.

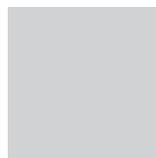
Palabras clave: Cooperación, desarrollo, ayuda oficial, Unión Europea, España.

European and spanish Official Cooperation in light of the new situation in International Development Cooperation system

Abstract: Throughout history the international community has been able to set up and develop mechanisms and global institutions that work to promote and manage cooperation aimed at tackling development at an institutional level. Currently, we are facing an identity crisis within the system of international cooperation for development. Aware of this fact, leading institutions in this sector are also trying to reorient the actions and philosophy that cooperating on development programmes has instigated so far. It is for this reason that we focus throughout this paper on official cooperation, this being the type of cooperation that includes actions of a public nature. Targets for the future are established through the 20130 Agenda for Sustainable Development, once the MDGs have been achieved. This being the situation, we aim to explain the characteristics of Europe and Spain with regard to this systemic crisis and the approaches that both need to adopt in the future.

Key Words: Cooperation, development, official aid, European Union, Spain.

La Cooperación Oficial europea y española ante el nuevo escenario del sistema internacional de cooperación al desarrollo



Judith
Martín Lucas

David
Caballero Franco

Recibido: 30/06/2016
Aceptado: 10/10/2016

INTRODUCCIÓN. LA COOPERACIÓN OFICIAL AL DESARROLLO.

La cooperación internacional al desarrollo posee numerosas acepciones, pero podríamos definirla como la acción que comprende actuaciones por actores públicos y privados, que poseen un nivel de renta diferente y cuyo propósito es promover el progreso económico y social de países menos avanzados o en vías de desarrollo con el fin de generar un mundo sostenible (Galan & Sanahuja, 1999). En este caso, nos centraremos en la Cooperación Oficial, que comprende las actuaciones de carácter público. Dentro del contexto mundial global actual, la comunidad internacional ha conseguido crear y desarrollar mecanismos e instituciones globales que trabajan en la promoción y gestión de la cooperación para el desarrollo a un nivel institucional, de carácter no financiero, como las Naciones Unidas o de carácter financiero como el FMI (Fondo Monetario Internacional), o el BM (Banco Mundial).

Fruto de estas acciones institucionales es la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD en adelante, un importante instrumento de financiación pública que puede ser definida como *“los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales”* según el CAD (Comité de Ayuda

al Desarrollo). Pero el camino hasta este complejo mecanismo de coordinación y actuación no ha sido fácil, teniendo que sortear dificultades, como la crisis de identidad sufrida tras la Guerra Fría con la llamada “fatiga del donante”, que conllevó descensos en los flujos de AOD (Caruncho et. al., 2003). Para superar estos contratiempos, la comunidad internacional consiguió reorientar el sistema internacional de cooperación a través de la celebración de diferentes Cumbres y Conferencias, que parecen tener una aplicación lenta y difícil, en suma, diferentes actuaciones como la Declaración de París, Declaración de Accra o la Ronda de Doha, que aún sigue abierta al debate internacional (Trebucq, 2010; Unceta, Martínez & Zabala, 2012)¹. En todas ellas, la Unión Europea ha mostrado una participación activa².

Abriendo la mirada a nuevas perspectivas, la creación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para coordinar la Agenda del Desarrollo post-2015, como continuación a ODM (Objetivos de desarrollo del Milenio)³, generó un gran debate sobre la orientación que debería tomar la AOD, así como el planteamiento de nuevas líneas de acción y trabajo, que han sido y están siendo objeto de críticas formuladas tanto desde posiciones neoliberales como desde los oponentes a la globalización (Sanahuja, 2014). Se presentó la necesidad de trabajar en base a las cuatro dimensiones planteadas en la Declaración del Milenio, económica, política, social y ambiental del desarrollo (Naciones Unidas, 2014) y poner a disposición del cumplimiento de las metas y objetivos todos los recursos disponibles de cada país (Naciones Unidas, 2015), pero se hacía muy difícil desarrollar buenas propuestas si no se preveía una buena coordinación entre los diferentes países. Hasta tal punto, que durante los últimos años se han planteado diferentes aspectos a abordar con el fin de clarificar las políticas de cooperación al desarrollo, como la coherencia de políticas, el debate sobre la financiación y el reto de la gobernanza global

¹ Como bien indican estos autores, entre otros muchos comentarios, la declaración de París, quedó como unos principios para gestionar y distribuir la ayuda, el acuerdo de Accra reconoció la importancia de otros actores y la Ronda de Doha arroja una incógnita a un panorama poco alentador para los países en vías de desarrollo que pretenden abrirse al mercado.

² Muestra de ello en: FRIDE. (2008) De París a Accra: Construyendo la Gobernanza Global de la Ayuda. FRIDE 16 1-16.

³ Véase: http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg_goals/post-2015-development-agenda.html (visitado el 25/02/2015).

(Unceta, 2013 a). Aún así las Naciones Unidas (2014) consideran que tanto la AOD como otros fondos públicos desempeñan un papel central y catalizador, especialmente en los países más vulnerables, así la AOD debería servir tanto para financiar las actividades que hayan podido quedar pendientes en relación con los ODS (Objetivos de Desarrollo del Milenio) como para afrontar la transición y puesta en marcha de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se presenta la necesidad de un cambio estructural, no podemos avanzar hacia una verdadera cooperación internacional si lo que dictamos en un papel en una conferencia en pro del desarrollo, lo deshacemos al mismo tiempo con políticas comerciales, financieras y medioambientales contrarias (Martens, 2013).

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA. UN DONANTE ATÍPICO.

La Unión Europea, UE de ahora en adelante, comenzó hace décadas participando en el marco de un paradigma clásico Norte-Sur, ateniendo a sus relaciones poscoloniales (Sanahuja, Tezanos, Kern & Perrotta, 2015) y es un actor que ha mostrado una corta y particular trayectoria, teniendo en cuenta las peculiaridades que caracterizan a esta asociación económica y política.

A día de hoy, se presenta en el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)⁴ como UE, siendo su mayor donante, a la vez, que sus países miembros también forman parte de este comité (En este caso sería Sanahuja et. al, 2015). Pero la UE no es sólo el 28 donante europeo, sino que también actúa como coordinadora, gestora y responsable de políticas⁵. A día de hoy, la UE junto con la comunidad internacional, ha de hacer frente a la crisis de legitimación de la cooperación al desarrollo que vivimos⁶ (Unceta et., al., 2012). Nos encontramos en un momento de inflexión

⁴ Véase: Desarrollo y Cooperación. *Informe anual 2014 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2013*. <http://www.euractiv.es/dossiers/dossier=505> (visitado el 26/02/2014).

⁵ Comunicación de la comisión al parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social Europeo y al comité de las regiones (2011) Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: programa para el Cambio.

⁶ A lo largo de la primera década del Siglo XXI, la cooperación al desarrollo ha visto mermada la influencia de los flujos de AOD, se ha producido un creciente debate sobre la agenda del desarrollo y el cuestionamiento del propio término.

en el que junto a la globalización financiera se mantiene la necesidad de generar un desarrollo más armónico, equitativo, transparente y sostenible (Unceta, 2013), todo ello ante un contexto de crisis económica mundial que ha dejado patente la volatilidad a la que ha sido sometida la Ayuda Oficial al Desarrollo (García-Arias, 2008). Estas circunstancias ponen en duda el antiguo modelo de ayuda, basado en países donantes que donaban a países receptores.

La UE también ha de tener en cuenta la importancia de nuevos factores emergentes dentro del sistema de cooperación internacional, como son, el auge de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular o las nuevas políticas de los países emergentes (Robles, 2012; Unceta, 2013; Sanahuja et. al., 2015).

La UE parece haber tenido en cuenta esta construcción de una nueva arquitectura para el desarrollo, así lo muestra en su Programa para el Cambio. Como afirma Granell (2006) una “auténtica política coordinada” de cooperación al desarrollo dentro de la UE, es un deseo ampliamente compartido por todos sus países miembros, pero no es fácil, dado que los diferentes Estados miembros poseen muy diferentes grados de sensibilidad ante esta causa, presentando en un principio, 26 modalidades de sensibilización diferentes alejadas de un consenso, que poco a poco han ido avanzando hacia diversos acuerdos y tratados, permitiendo acercar las posturas de los diferentes estados miembros, de forma interna dentro de la propia Unión y acorde a líneas de actuación que vienen dadas a nivel internacional. Tal es así, que en la actualidad todos los donantes de la UE comparten valores, objetivos de desarrollo, principios y enfoques comunes⁷.

Gracias al Tratado de Lisboa, se ha consolidado una política de desarrollo de la acción exterior de la UE, el SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior) ha demostrado ofrecer ventajas y oportunidades de cara a una cooperación al desarrollo más eficaz. Pero a pesar de que en los tratados, cumbres y conferencias llevadas hasta ahora nos lleva hacia una política de actuación

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas (2007) Comunicación de la Comisión al consejo y al parlamento europeo. Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.

más consensuada y coordinada, el camino no es fácil, así consta en el Programa para el Cambio (2011)⁸. La crisis mundial actual ha hecho más vulnerables a muchos países en desarrollo, algunos países socios han pasado a ser donantes, mientras que otros potenciales han disminuido sus donaciones. Este hecho, ha supuesto que la UE se plantee acciones de complementación y mejora de su política de cooperación al desarrollo acordes y dirigidas a cumplir los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2.1. Relaciones de la Unión Europea y América Latina y Caribe.

Por otro lado, no podemos olvidar las relaciones que la UE y ALC (América Latina y Caribe) han mantenido a lo largo de estos años, después de su larga trayectoria de diálogo político y cooperación birregional y a 16 años de la celebración de su primera cumbre birregional, se encuentran en un momento de balance y cambio de ciclo (Sanahuja, 2015). Esta asociación estratégica que mantienen la UE y ALC (América Latina y Caribe) puede jugar un papel importante en materia política en la puesta en marcha y desarrollo de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (Sanahuja et, al., 2015). Un ejemplo de ello es el programa EUROsociAL, el más representativo para promover la cohesión social, aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre ambas regiones⁹. Los buenos resultados de este programa han hecho que se renueve a una tercera fase, EUROsociAL+ 2016-2021, centrada en modificar políticas sociales, de gobernanza e igualdad de género¹⁰. No obstante, entre 2015 y 2020 será necesario revisar el modelo de relación de la UE con los países en desarrollo, y en particular su política de cooperación (Sanahuja, 2015).

⁸ Comunicación de la comisión al parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social Europeo y al comité de las regiones (2011) Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: programa para el Cambio.

⁹ EUROsociAL. Programa para la Cohesión Social en América Latina: <http://eurosocii-ii.eu/es/pagina/el-programa> (visitado el 09/09/2016).

¹⁰ EUROsociAL+: nueva fase del programa de la Unión Europea para incrementar la cohesión en América Latina: <http://eurosocii-ii.eu/es/noticia/euro-social-puesta-en-marcha-de-la-nueva-fase-del-programa-de-la-1> (visitado el 09/09/2016)

2.2. El Programa para el Cambio.

Dentro del ya citado Programa para el Cambio, se pretende, hacer frente a los tres frentes mencionados anteriormente, la coherencia de políticas, la financiación¹¹ y el reto de la gobernanza global. Para ello, la UE fomenta un diálogo a escala nacional en un marco de coordinación de los diferentes donantes. Un potente mecanismo que permitirá generar coherencia dentro de los diferentes actores de la UE es la complementariedad, que responde a la coordinación de la ayuda, *“implica que cada actor centre la ayuda en los ámbitos en los que aporte mayor valor añadido”*¹². Una buena complementariedad de la ayuda, generará una disminución en los costes administrativos, un trabajo eficiente y eficaz, a través de concentrar la ayuda de los países donantes en un máximo de tres sectores por país (Robles,2012) atendiendo a aquellos conocimientos técnicos y específicos que mejor puedan complementar a los países receptores, porque la Cooperación al Desarrollo no es solo en términos monetarios, va mucho más allá. No obstante, dentro de este programa la UE ha de hacer frente a ciertas incoherencias que hacen referencia a sus políticas comerciales o de desarrollo, debido a decisiones tomadas en marcos distintos y anteriores a los objetivos post-2015, entre ellas, la graduación que contempla el Programa para el Cambio (Sanahuja, 2015).

2.3. Perspectivas de futuro.

La UE ha sido un impulsor activo e implementador de los consensos multilaterales de desarrollo (Sanahuja et al., 2015). Presentándose como un potente organismo de coordinación de políticas de Cooperación al Desarrollo y un donante consolidado y extendido en los países del Sur, debe tomar parte y responsabilidad en el papel de la construcción y toma de decisiones en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, siendo esta una de

¹¹ El cambio en la financiación estaría en línea con los acuerdos llevados a cabo en Busán, en 2011. Para más información véase: <http://www.euractiv.es/dossiers/dossier=505> (visitado el 26/02/2016).

http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf (visitado el 26/02/2016).

¹² Comisión de las Comunidades Europeas (2007) Comunicación de la Comisión al consejo y al parlamento europeo. Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.

las iniciativas más importantes e influyentes promovidas por la comunidad internacional en el último siglo, cuya pretensión es asegurar que la globalización se convierta en un proceso positivo para todo el mundo¹³. La UE deberá trabajar en un nuevo contexto, en el que se hace necesario tener en cuenta el doble rol de los países de renta media, países emergentes y en vías de desarrollo. Deberá abordar, de manera interna y junto con la comunidad internacional aquellas críticas, resultados y consecuencias derivados de los ODM (Objetivos del Milenio).

Además, debe trabajar por la promoción de la sostenibilidad, superando los inconvenientes que presentó este principio en los ODM (Objetivos del Milenio) y abogando junto con este eje, la lucha contra la pobreza extrema en el mundo, que viene de la mano de la lucha contra las desigualdades y hacer frente a unos medios de financiación suficientes y predecibles (Alonso, 2013). Un problema que ha tocado de lleno a la UE en la última década a causa de la crisis económica, poniendo de manifiesto, por un lado, la gran responsabilidad de esta institución en la cooperación al desarrollo, así como las diferentes tendencias entre sus donantes a pesar de la crisis, países como Holanda han bajado por primera vez del 0,7, mientras que otros como Reino Unido lo ha alcanzado, a pesar de las complicadas circunstancias. Un ejemplo de gran retroceso en este sentido es España, un país que ha presentado un dramático descenso siendo en el pasado uno de los países más activos en cuanto a la escena internacional de la Cooperación al Desarrollo (Sotillo, 2012; Oxfam, 2013). Este marco organizativo y principios rectores de la Cooperación al Desarrollo en la UE y su papel en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible afectan a la política de Desarrollo Española, que está pasando, en el momento actual, por un grave periodo de crisis.

ESPAÑA. HACIENDO FRENTE A UNA GRAVE CRISIS DE LA COOPERACIÓN.

Según la Comisión Europea (2013) y Naciones Unidas (2014) la responsabilidad para alcanzar los resultados perseguidos es en primer lugar y ante todo, nacional. Para poder llevar a cabo

¹³ Véase: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/executive%20summary_spanish.pdf (visitado el 26/02/2016).

una gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible las instituciones públicas de todos los países han de ser inclusivas y rendir cuentas a la población de sus acciones, y este contexto se reconoce como papel fundamental el que cumple la AOD (Naciones Unidas, 2014; Comisión Europea, 2014) y que ha sido fuertemente castigada a lo largo de los últimos años. El esfuerzo relativo en materia de AOD cayó un 70% entre 2009, en el que representaba el 0,46% del PIB (Producto Interior Bruto) y el 2015, en el que pasó a representar tan solo el 0,13% del PIB. Estos recortes amenazan los programas de prestigio construidos en regiones como América Latina y África, además de difuminar el papel de España en la comunidad de donantes (Oxfam Intermón, Unicef, 2016).

Es cierto que la política española de cooperación para el desarrollo deberá hacer frente a un contexto de recursos limitados (Robles, 2012), y parece difícil que con los enormes recortes presupuestarios en materia de desarrollo pueda alcanzar la meta 17.2 de la Agenda 2030 que compromete a los países desarrollados a destinar el 0,7% del PNB (Producto Nacional Bruto), a la AOD además del compromiso y posición en relación a la ayuda europea (Pérez, 2016). Pero ello no ha de servir de excusa para no seguir trabajando en pro de una mejor calidad, eficacia y adecuación de la ayuda, trabajando de forma acorde y complementaria a los nuevos cambios propiciados y promovidos tanto en el seno de la UE como en la comunidad internacional.

A la hora de planificar el cumplimiento de sus compromisos, España debe determinar y aclarar en qué medida se trata de compromisos nacionales y en qué medida son una obligación que comparte con el resto de socios Europeos (Pérez, 2016).

El estado español, ha de configurar una posición dentro del Grupo abierto de los ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible)¹⁴, y por ende, en la construcción de una posición para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La participación de España en esta agenda, implica no solo movilizar presupuestos, instituciones y normas nacionales que deberán ir siempre acordes con la política de la UE (Pérez, 2016). Es importante que España

¹⁴ Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf (visitado el 26/02/2016).

tome un papel de responsabilidad y participe activamente en el desarrollo y puesta en marcha de esta Agenda, ya que, esta misma deber ser concebida como una Agenda global, en la que todos los países compartan responsabilidades¹⁵. A pesar de ello, un año después de la firma de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, España sigue sin definir ninguna medida que permita tan siquiera ver una hoja de ruta para construir, aplicar y monitorear las estrategias que permitan alcanzar los 17 objetivos y las 169 metas del acuerdo global (Oxfam Intermón, Unicef, 2016).

El único aspecto positivo en este sentido, es que España hasta el momento ha mantenido un rol activo dentro de los debates realizados en esta Agenda, comprometiendo la dotación del primer fondo para los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) (Oxfam, 2015).

3.1. La Agenda para el Cambio y la Programación Conjunta.

A pesar del ínfimo presupuesto al que ha quedado configurada la Cooperación Oficial al Desarrollo en España, se esta luchando y trabajando por generar mecanismos acordes con la UE, es por ello, que España siguiendo las directrices marcadas por las Naciones Unidas (2014) se focalizará en una serie de regiones prioritarias y tomará en cuenta a la UE como un importante organismo dentro de la cooperación multilateral, dentro de la Agenda para el Cambio, citada con anterioridad, España trabajará a través de mecanismos como la Programación Conjunta, con el fin de reducir la fragmentación de la ayuda y colaborar a que la ayuda tenga un mayor y mejor impacto¹⁶ y la Cooperación Delegada, a través de la cual, un donante actúa en nombre de uno o varios donantes¹⁷ (Robles, 2012). Algunos de estos pasos ya han sido dados, España ha conseguido reducir su dispersión geográfica de AOD, y pretende concentrar su ayuda a un sector estratégico como es América Latina (Oxfam, 2013 a). Basta con acudir al

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ Comunicación de la comisión al parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social Europeo y al comité de las regiones (2011) Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: programa para el Cambio.

¹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas (2007) Comunicación de la Comisión al consejo y al parlamento europeo. Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.

mapa de actuación de la AECID y de Europe Aid para comprobar los avances en este terreno¹⁸.

3.2. Las autonomías y la Cooperación al Desarrollo en España.

Por último, España ha de hacer frente a otra disyuntiva que se presenta de la mano de las autonomías. Las partidas que las Comunidades Autónomas destinan a Cooperación al Desarrollo han sido en la última década, muy variables. A pesar de presentar diecisiete modelos de Cooperación al Desarrollo muy similares, sus partidas presupuestarias son muy distantes, solamente Euskadi, contribuyó en el año 2012 a la tercera parte del total de la AOD canalizada a través de las Comunidades Autónomas (Oxfam 2013;2015). Es difícil trabajar en el plano internacional, cuando de forma interna nuestra Cooperación al Desarrollo presenta grandes disparidades. ¿Deben perder o retomar protagonismo las Comunidades Autónomas en la política de Cooperación al Desarrollo Española? La respuesta puede ser objeto de gran debate, pero lo que está claro es que la Cooperación al Desarrollo debería considerarse una política seria y estable, que no cambie dentro de una autonomía en función de las preferencias de esta o el gobierno que dirija la acción en esos momentos. Las Comunidades Autónomas, en mayor medida, junto con Ayuntamientos y Universidades, presentan en nuestro país un potente mecanismo para dar a conocer todos los procesos que se están llevando a cabo en la Cooperación Española y Europea de cara al planteamiento del desarrollo post 2015, no podemos permitir el debilitamiento de este sistema que cada vez se ve más dañado debido a los grandes recortes presupuestarios y el periodo de incertidumbre política que vivimos en nuestro país actualmente.

3.3. Un futuro de incertidumbre.

A pesar de los esfuerzos y el trabajo llevado a cabo, España presenta grandes desventajas e inconvenientes que ponen freno al nuevo despegue de sus políticas de cooperación al desarrollo y su participación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

¹⁸ <http://www.aecid.es/ES/dónde-cooperamos> (visitado el 26/02/2016).
https://ec.europa.eu/europeaid/countries-territories-and-regions-where-we-are-active_en (visitado el 26/02/2016).

por un lado, en el plano interno, se hace necesaria una revisión del FONPRODE (Fondo para la Promoción del Desarrollo), más allá de su reforma “clandestina” (Oxfam, 2013; 2015).

Por otro lado, ha perdido protagonismo en la toma de decisiones de carácter internacional, la disminución de su ayuda ha limitado su capacidad operativa, y así, la participación activa en el ámbito internacional. Finalmente, se presenta necesario establecer y fijar los presupuestos desde una lógica a largo plazo, una política y mecanismo tan importante como es la Cooperación al Desarrollo no puede verse cada año en la incertidumbre de ser sometido o no a un gran recorte presupuestario, cuyas consecuencias más severas, recaen en las personas más vulnerables. A la vez que ha de trabajar en la participación, propuestas y puesta en marcha de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ha de recuperar el papel destacado que la AECID poseía, y así, recuperar el perfil internacional (Oxfam, 2013). En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, supone un cambio de paradigma y una oportunidad que el conjunto del gobierno debería aprovechar para reestructurar el diseño de sus políticas públicas (Oxfam Intermon, Unicef, 2016).

CONCLUSIONES.

En definitiva, el mundo en el que vivimos se presenta con avances extraordinarios frente a niveles inaceptables de desigualdad, la necesidad de retomar el proceso de globalización hacia un camino positivo es cada vez mayor. Como se menciona en “*En el camino hacia la dignidad para 2030*” tenemos los conocimientos y medios necesarios para hacer frente a las necesidades.

Las instituciones públicas deben liderar un nuevo camino, la construcción de una nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede ser el principio. Esta agenda puede y debe representar un pacto global para el desarrollo, o como afirma Sanahuja (2014) un marco multilateral más representativo y legítimo. Debemos dirigir la acción internacional hacia el desarrollo, no permitir que instrumentos como las finanzas generen grandes beneficios para unos pocos, parece ser que en este sentido se está avanzando poco a poco, pero aún queda mucho por hacer. Y para ello se debe llevar a cabo una reforma en los mecanismos

de gobernanza mundial y han de establecerse lazos y alianzas eficaces para un desarrollo sostenible. Se precisa de una reforma estructural dentro del sistema, no podemos avanzar si lo que acordamos en un papel lo deshacemos por otro lado con políticas medioambientales, financieras o comerciales contrarias.

La UE como defensora de la Alianza Mundial y con la responsabilidad que tiene como gran potencia, debería ser una de las encargadas de movilizar la acción a todos los niveles, incluyendo el sector privado, la sociedad civil, las instituciones científicas y del conocimiento, parlamentos y administraciones locales (Comisión Europea, 2014) y hacer frente a la crisis de legitimación de la cooperación al desarrollo que vivimos. Sin duda alguna, la Unión Europea, junto con sus 28 países donantes, tiene una gran responsabilidad en este proceso, siendo el mayor donante del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), se hace necesario, por un lado, una mayor homogeneización de las políticas de desarrollo dentro de sus países miembros, además de impedir la volatilidad que la AOD ha sufrido hasta ahora en función de los ciclos económicos. Ante un momento en el que los principales donantes están pasando por una etapa de crisis, es importante tener en cuenta instrumentos nuevos o complementarios a la AOD (Comisión Europea, 2014), como se menciona en la alianza de Busán (Robles, 2012), que no comprometan el proceso de desarrollo de aquellos países que necesitan de estos instrumentos y alianzas para poder avanzar. La AOD es un importante instrumento de financiación pública para el desarrollo, pero no debe ser el único.

Se hace necesario que el debate sobre la cooperación se centre en un análisis integral del estado de la cuestión que vaya más allá de la ayuda, la complementariedad y coherencia de políticas que se cumplan a través de acuerdos y tratados vinculantes, y la incorporación de mecanismos y agentes nuevos y complementarios al sistema actual (Unceta et. al., 2012). Es importante que se forje un nuevo consenso, más global, más participativo, tanto España como la Unión Europea han de trabajar para que los gobiernos receptores de ayuda se conviertan en gobiernos autónomos, capaces de gestionar y no solo de ser meros receptores pasivos al cumplimiento de las ordenes de un donante. Las perspectivas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible parecen claramente vincularse a la gobernanza global, no parece coherente que ante un mundo global, la Cooperación al Desarrollo se lleve de forma

descentralizada y desorganizada por parte de todos los países, debemos trabajar para que los instrumentos públicos tengan un efecto positivo en aquellos que son más vulnerables. La ayuda puede ser un gran contribuyente del buen gobierno, que abogue por el interés común, fortaleciendo mecanismos de control y estableciendo mecanismos equitativos para poder afrontar las reglas del juego globales ante las que las diferentes naciones se mueven a día de hoy.

La falta de voluntad en la agenda política en nuestro país es un hecho más que evidente a día de hoy. En concreto, no podemos permitir que en un país como España, la dotación presupuestaria en materia de cooperación al desarrollo esté sujeta a una incertidumbre de un año para otro, y menos aún, ser uno de los países que mayor retroceso a presentado en este ámbito.

La próxima elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española se presenta como una oportunidad idónea para contemplar todas estas reflexiones y debates sobre la política española de desarrollo, así como para integrar la dimensión europea. El impulso que necesita la cooperación española a partir de ahora, debe darse no sólo desde las agencias de cooperación, sino que debe contar con el impulso de todas las administraciones afectadas (Oxfam Intermon, Unicef, 2016).

Por último, se presenta en la comunidad internacional, la necesidad de trabajar por una nueva arquitectura financiera, partiendo del supuesto de que las finanzas internacionales deberían ser una de las herramientas más adecuadas para potenciar el desarrollo, se han planteado numerosos mecanismos y alternativas públicas de recaudación de impuestos que vayan dirigidos hacia la Cooperación al Desarrollo, algunos de ellos pueden ser la gran conocida Tasa Tobbin o la Tasa Solidaria sobre los Billetes de Avión (García-Arias, 2013). Es evidente que estos mecanismos deben cumplir requisitos fundamentales como la rendición de cuentas, la transparencia y la revisión efectiva de los progresos hechos.

BIBLIOGRAFÍA

AECID (2016). *Dónde cooperamos*. <http://www.aecid.es/ES/dónde-cooperamos> (visitado el 26/02/2016).

- Alonso, J.A. (2013). Algunas consideraciones sobre la Agenda Post-2015. en *La Agenda al Desarrollo Post- 2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?* Economistas Sin Fronteras.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2014). *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta.*
- Caruncho, M., Mestre, C., Miranda, F., Santos, R. (2003). Avances y retos en el sistema de cooperación al desarrollo. *GlobalHoy.* (10-11) 26-31.
- Comisión Europea (2013). Una vida digna para todos. Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible. Comunicación de la CE [COM(2013)92]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0092:FIN:es:PDF> (Visitado el 19/09/2016).
- Comisión Europea (2014). Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva. Comunicación de la CE [COM(2014)335] Bruselas: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-335-ES-F1-1.Pdf> (visitado el 16/09/2016).
- Comisión de las Comunidades Europeas (2007). Comunicación de la Comisión al consejo y al parlamento europeo. Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.
- Comunicación de la comisión al parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social Europeo y al comité de las regiones (2011). Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: programa para el Cambio.
- Cuarto foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. Busan 2011. http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf (visitado el 26/02/2016).
- Galan, M. y Sanahuja, J.A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL.
- García-Arias, J. (2008). Finanzas internacionales y desarrollo: ¿oportunidad o amenaza? *Revista de la CEPAL* (96) 157-172.
- García Arias, J., Vázquez, A., Fernández-Huerga, E. (2013). Financiación Innovadora para el Desarrollo: ¿un *deus ex machina*

- para financiar la agenda del desarrollo post-2015? *Revista de Economía Mundial* 36 49-70.
- Desarrollo y Cooperación. *Informe anual 2014 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2013*. (2014). Comisión Europea.
- European Comision (2015). *Europe Aid. Countries, territories and regions where we are active*. https://ec.europa.eu/europeaid/countries-territories-and-regions-where-we-are-active_en (visitado el 26/02/2016).
- Diccionario Hegoa: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44> (visitado el 24/02/2016).
- EUROSociAL. Programa para la Cohesión Social en América Latina: <http://eurosocial-ii.eu/es/pagina/el-programa> (visitado el 09/09/2016).
- EUROSociAL+: nueva fase del programa de la Unión Europea para incrementar la cohesión en América Latina: <http://eurosocial-ii.eu/es/noticia/eurosocial-puesta-en-marcha-de-la-nueva-fase-del-programa-de-la-1> (visitado el 09/09/2016).
- FRIDE. (2008). De París a Accra: Construyendo la Gobernanza Global de la Ayuda. FRIDE 16 1-16.
- Martens, J. (2013). Hacía un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de una agenda Post-2015, en *La Agenda al Desarrollo Post- 2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?* Economistas Sin Fronteras.
- Naciones Unidas (2014). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014. Nueva York: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf> (Visitado el 18/09/2016)
- Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Nueva York. Naciones Unidas: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S (Visitado el 15/09/2016)
- Naciones Unidas (2016). *El futuro que queremos para todos*. http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/executive%20summary_spanish.pdf (visitado el 26/02/2016).
- Oxfam (2013). Spain is different. “*La realidad de la ayuda 2013*”.

- Oxfam (2013 a). La ayuda oficial al desarrollo en España. La realidad de la ayuda 2013. Real Instituto Elcano:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari36-2016-perez-espana-y-la-ue-ante-la-agenda-2030-quien-hace-que (visitado el 20/09/2016).
- Oxfam Intermon (2015). 2015: Año cero.
- Oxfam Intermón, Unicef. (2016). Un año de Agenda 2030 en España. Mucho por hacer: https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/folleto_12pg_uni_oxfam.pdf (visitado el 30/09/2016)
- Pérez, A. (2016). España y la UE ante la Agenda 2030: ¿quién hace qué?
- Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016: <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan-director-cooperacion-espanola-2013-2016.pdf> (visitado el 26/02/2016).
- Robles, G. (2012). Una nueva política de cooperación para tiempo de crisis. *Tiempo de paz*. 105 21-26.
- Sanahuja, J. A. (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. En Mesa, M. (2014). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. Anuario 2014-2015. Madrid. Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). pp 49-83.
- Sanahuja, J. A. (2015). *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo. Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. A., Tezanos, S., Kern, A., Perrotta, D. (2015). Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sotillo, J. A. (2012). La cooperación española en la unidad de cuidados intensivos. *Tiempos de paz*. 105 5-14.
- Sustainable Development Goals (SDGs) <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda.html> (visitado el 25/02/2016).
- Trebucq, F. (2010). La Ronda de Doha ante la Posibilidad del Fracaso. GEIC 2-9.

Unceta, K. (2013). Cooperación para el desarrollo: Anatomía de una crisis. *Íconos*. 47 15-29.

Unceta, K. (2013 a). Más allá del 2015: el debate sobre la agenda de desarrollo y la cooperación internacional. *Revista española de desarrollo y cooperación*. 33 125-136.

Unceta, K., Martínez, M.J., Zabala, I. (2012). Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 1 100-116.

<http://www.euractiv.es/dossiers/dossier=505> (visitado el 26/02/2016).



La paradoja del género en el África Subsahariana: representación política de mujeres y régimen político

BETINA ELISABETH RONSISVALLE
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
betina.ronsisvalle@fcpolit.unr.edu

Resumen: Hacia el año 2011, siete países de la región del África Subsahariana, superaron la representación femenina 1-3 en sus cámaras legislativas, a diferencia de las democracias que, exceptuando a Sudáfrica, no alcanzaron valores semejantes. Por el contrario, las dictaduras o semi-autoritarismos se encuentran ubicados en las primeras posiciones, registrando, en cortos periodos de tiempo, aumentos significativos de la representación femenina en sus legislativos. ¿Por qué, con la excepción de Sudáfrica, todos los países del África Subsahariana que tienen una presencia de mujeres en sus cámaras superior al 30% son países no-libres o parcialmente-libres? ¿Existe alguna relación entre el tipo de régimen político de estos países y la presencia de las mujeres en los legislativos y ejecutivos? Esta investigación forma parte de un capítulo de una tesis doctoral sobre administración pública, desarrollo y

régimen político en países africanos que da cuenta del funcionamiento de las principales instituciones políticas de cada uno de estos países, considerando el control que ejercen ante el poder de la burocracia y su aporte al desarrollo político a partir del fortalecimiento institucional. El presente trabajo sobre representación política de las mujeres y régimen político se justifica por la presencia de discriminaciones por cuestiones de género en estas sociedades, que resultan en la exclusión de sectores de la población del poder político, afectando negativamente el proceso de consolidación democrática.

Palabras clave: Representación de mujeres, régimen político, África, cámara legislativas, ministerios.

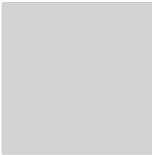
The Gender Paradox in Sub-Saharan Africa. Political Representation of Women and Political Regime

Abstract: In 2011, seven countries in the African region south of the Sahara exceeded the 1:3 ratio of female representation in their legislative chambers - unlike the countries with a democratic regime (except for South Africa), who did not show similar values. On the contrary, dictatorships or semi-authoritarian regimes were ranked at the top, recording significant increases in female representation in their legislatures in short periods of time. Why, with the exception of South Africa, are all the countries in sub-Saharan Africa with more than 30% female representation in their chambers either not free or only free in part? Is there a relationship between the type of political regime enjoyed by these countries and the presence of women in legislative and executive positions?

This research is taken from a chapter forming part of a doctoral thesis on public administration, development and political regime in African countries, which looks at how the main political institutions in these countries work, considering the control they exercise with respect to the power of bureaucracy and their contribution to political development from the strength of their institutions. The work has been included because of the existence of gender-based discrimination in these societies, leading to the exclusion of sectors of the population from political power, with a negative effect on the process of democratic consolidation in such countries.

Key Words: Representation of women, political regime, Africa, legislative chambers, ministries.

La paradoja del género en el África Subsahariana: representación política de mujeres y régimen político



Betina Elisabeth
Ronsisvalle

Recibido: 16/05/2016
Aceptado: 23/05/2017

INTRODUCCIÓN

Hacia el año 2011, siete países con diferentes regímenes políticos del África Subsahariana (ASS) (Ruanda, Sudáfrica, Mozambique, Burundi, Tanzania, Angola y Uganda), clasificados como no-libres o parcialmente-libres, contaban con una representación femenina mayor al 30% en sus cámaras legislativas¹. Por el contrario, las democracias dentro de esta zona, exceptuando a Sudáfrica, no alcanzaban valores semejantes.

En los países de la región, a diferencia de lo ocurrido en países occidentales y del norte de Europa², hasta que las cuotas de género no fueron introducidas la mujer no alcanzó un mínimo de representación 1-4 a nivel parlamentario.

¿Por qué las dictaduras africanas han propiciado la existencia de un mayor porcentaje de mujeres en sus legislativos? ¿Qué

¹ Respecto a los tipos de regímenes políticos, según los índices de libertad, se recomienda consultar la clasificación realizada por la organización Freedom House, disponible en www.freedomhouse.org

Con relación a las cámaras legislativas, en este trabajo, se tienen en cuenta, en el caso de países que cuentan con sistemas bicamerales, los porcentajes de mujeres en las cámaras bajas, y para aquellos países con sistemas unicamerales, los de las cámaras únicas.

² Cabe agregar que en los países del norte de Europa las cuotas no fueron legisladas, sino producto de decisiones de algunos partidos políticos, especialmente de izquierda. Años después de implementarse las cuotas, en algunos países se derogaron. Al respecto, se recomienda consultar el trabajo de Drude Dahlerup (2004:17-18).

situación se nos presenta a nivel ministerial? ¿Por qué las democracias africanas no se han comportado, a este respecto, como las de los países occidentales? En este trabajo, nos proponemos analizar, por un lado, si existe algún tipo de relación entre representación femenina en las cámaras y ministerios con el régimen político; y, por el otro, identificar los factores que permitan explicar los porcentajes de mujeres en los dos niveles.

Como técnica de recogida de información³ se utilizó la revisión de fuentes de observación secundaria, tales como estadísticas, documentos, textos, informes, boletines, cuadros y gráficos. Dentro de las técnicas de análisis de datos, se utilizaron la documental y la estadística. Se realizó el análisis de datos secundarios cuantitativos a partir de la utilización de fuentes secundarias (estadísticas, documentos, textos, registros, boletines e informes) para la investigación comparada y de estudio de casos⁴.

La selección de un enfoque cuantitativo se funda en el uso del método de experiencias y de técnicas estadísticas de análisis. En palabras de Ruth Sautu “para utilizar el método cuantitativo es necesario conocer y recortar el universo, las dimensiones temporales. También es necesario identificar las unidades de análisis que componen este universo y seleccionar aspectos que se denominan variables” (Sautu, 2003:31), es por ello que se realiza un análisis de datos secundarios.

Esta investigación forma parte de un capítulo de una tesis doctoral sobre administración pública, desarrollo y régimen político en países africanos, que da cuenta del funcionamiento de las principales instituciones políticas de cada uno de estos países,

³ Véase al respecto Briones (2003) y Wainerman (1997).

⁴ Para ello, se consultaron bases de datos disponibles en las bibliotecas de la Universidad de La Laguna, la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad Nacional de Rosario, Universidad de Buenos Aires y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Asimismo, las páginas oficiales de los Gobiernos y las bases de datos internacionales tales como Freedom House, Polity IV Project, International Idea, Unión Inter Parlamentaria (IPU), Banco Mundial (BM), Naciones Unidas (ONU), Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA), Afrobarometer, Fundación Mo-Ibrahim, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International Idea) y quota Project, entre otras, han resultado de enorme aprovechamiento. En cuanto a los documentos e informes, se utilizaron los redactados por embajadas, consulados, oficinas de cooperación en país de destino y los realizados por los mismos Gobiernos. Por otra parte, cabe destacar que se tienen en cuenta diversas fuentes legislativas, tales como constituciones nacionales, leyes, decretos y anteproyectos.

considerando el control que ejercen ante el poder de la burocracia y su aporte al desarrollo político a partir del fortalecimiento institucional.⁵ El presente trabajo sobre representación política de las mujeres y régimen político se justifica por la presencia de discriminaciones por cuestiones de género en estas sociedades, que resultan en la exclusión de algunos sectores de la población del poder político, afectando negativamente el proceso de consolidación democrática.

MARCO TEÓRICO

En el marco de la línea de investigación de este trabajo, se encuentran algunos estudios que dan cuenta de las variables que influyen en la representación política de las mujeres, tanto a nivel legislativo como ejecutivo y ministerial. Otras investigaciones relacionan la igualdad de género en órganos de representación política con la democracia.⁶ Dentro del primer grupo, Reynolds (1999:565-571) señala la influencia de las variables: desarrollo socio-económico de las mujeres y fuerza electoral de partidos de izquierda, orientación religiosa en países con predominio de religión católica (comparado con países donde la mayoría de los ciudadanos son musulmanes), y sistemas de representación proporcional (SRP) (Reynolds, 1994; IPU, 2009); que afectan al acceso de las mujeres a las cámaras legislativas y a los Gobiernos, en 180 países con distintos regímenes políticos. El número de legisladoras en un determinado país dependerá de la orientación ideológica de los partidos políticos, las barreras que la cultura nacional y la religión impongan a las mujeres en las posiciones de

⁵ Cabe agregar que algunos avances de esta investigación se presentaron como ponencia por la autora en el 22nd IPSA World Congress (Ronsisvalle, 2012).

⁶ Respecto a la segunda línea de investigación a la que hacemos referencia, podemos mencionar los trabajos de Melander (2005a; 2005b) acerca del impacto de la igualdad política de género sobre la violación de derechos humanos por parte de un Estado y la existencia de conflictos armados, en el cual se comprueba que existe cierta influencia positiva de la participación legislativa de las mujeres en el comportamiento del Estado en materia de derechos humanos, y observa una menor presencia de conflictos armados en países con aquellos países que cuentan con mayores niveles de igualdad de género. Dado que la consideración de ambos trabajos requiere de un análisis más específico del que se pretende en esta investigación, no se tomarán en cuenta las variables ni supuestos. Sin embargo, no podemos dejar de mencionarlos dado que pueden resultar provechosos para futuras investigaciones.

poder, el rol histórico de las mujeres en las elecciones multipartidistas y el diseño de los sistemas electorales que permitan a las candidatas ser elegidas. Las prácticas religiosas y los movimientos ideológicos sirven de base a la participación de las mujeres en los legislativos y ejecutivos, las cuales a su vez estarán determinadas por las instituciones políticas según favorezcan o no el acceso de las mujeres a las posiciones de poder. Sin embargo, la democracia no garantiza que haya un incremento o una participación femenina significativa en las posiciones de poder. Patxon y otros (2010:25-26), además de estudiar la influencia de los sistemas electorales y las cuotas de género, incluyen el régimen político, analizando los componentes del índice de democracia: derechos políticos y libertades civiles. Dado un determinado período de tiempo, los países en transición reforzarán la posición de la mujer, y los altos índices de democracia favorecerán el accionar de las mujeres para aumentar su representación. Los índices de democracia (especialmente, las libertades civiles)⁷ no influyen en la representación política a corto plazo, aunque sí a largo plazo.

Respecto a las cuotas de género, como mecanismo utilizado por los países para aumentar rápidamente la representación femenina⁸, Dahlerup (2009:37) sostiene la necesidad de cierta transparencia en los procesos de selección y designación de candidatos y la existencia de unas reglas de orden en las listas de partidos políticos para que efectivamente contribuyan al proceso de democratización. Bauer (2004:480), en su estudio de caso, encuentra que, en Namibia, el uso de cuotas de género con SRP (sin dejar de lado, las listas cerradas, el tamaño de distrito y los tipos de partidos políticos) favoreció el acceso de las mujeres al parlamento. Junto a estos factores, la autora remarca la importancia de la presión de los movimientos de mujeres y la experiencia adquirida en la participación para alcanzar una representación política femenina más equilibrada en los legislativos.

⁷ Las dimensiones de la democracia tendrán efectos positivos sobre la representación de la mujer, aunque de modo desigual, dado que las variaciones en los derechos políticos se asocian a cambios en las reglas institucionales; y las variaciones en las libertades civiles, a las libertades personales (Patxon y otros, 2010:26).

⁸ Véase Ballington (2004a).

En la misma línea de investigación, podemos mencionar el trabajo de Yoon (2004:459), quien a partir de diferentes variables⁹, muestra que la proporción de mujeres con acceso a la educación y su participación en la fuerza de trabajo, la representación proporcional, el sistema electoral mixto y las cuotas de género se comportan positivamente cuando los coeficientes de la cultura patriarcal y la fragmentación del sistema de partidos lo hacen negativamente. El acceso de la mujer a la educación se relacionaría positivamente con la participación femenina en la fuerza de trabajo, dado que la mujer educada aspiraría a trabajar, y la cultura patriarcal impediría a la mujer acceder a la educación y a participar en el mercado laboral. Dentro de la dimensión socioeconómica y cultural, la cultura patriarcal sería la única variable significativa, y frenaría el ingreso de mujeres a las legislaturas. En cuanto a las variables políticas, las cuotas de género y los SRP afectarían la representación política femenina, mientras que la fragmentación del sistema de partidos no sería significativa. El SRP¹⁰ y la cultura tendrían incidencia en la representación de mujeres en las cámaras legislativas de los países de la región. Su investigación omite la influencia de las organizaciones de mujeres en la promoción de la representación política femenina.

En cuanto a la subrepresentación de mujeres a nivel ejecutivo, Krook y O'Brien (2011:36) retoman el Gender Power Score (GPS) para estudiar la representación femenina en los ministerios en función del género y el prestigio de los mismos; comparar la distribución de poder al interior de los gobiernos; así como también, analizar la evolución y los cambios en los patrones de género. Las variables políticas, más que las sociales, explicarían las variaciones del acceso de mujeres a los ejecutivos en los distintos países del mundo. Los factores institucionales tendrían un fuerte impacto en la igualdad de género a nivel ministerial. El diseño de

⁹ La profesora e investigadora de la Universidad de Hannover, Mi Yung Yoon, considera las variables acceso a la educación, participación en la fuerza de trabajo, condición económica y cultura, sistema electoral, fragmentación del sistema de partidos y cuotas de género. Para la autora, la cultura incluye a las actitudes sociales y estereotipos hacia el rol de la mujer, y para medirla recurre a los porcentajes de mutilación genital femenina en los distintos países del ASS (Yoon, 2004:450).

¹⁰ Cabe aclarar que, para la autora, los SRP tendrían menor incidencia en países en desarrollo (Yoon, 2004).

las instituciones políticas tendrían mayor peso comparado con el empoderamiento social, económico y político de las mujeres¹¹.

Por último, dentro de las investigaciones que analizan las variables que influyen en el número de mujeres que ocupan puestos de representación en los legislativos, podemos mencionar el trabajo de Stockemer (2011:704-705) quien estudia los efectos del nivel de democracia y el grado de corrupción. La primera variable promovería la igualdad de derechos entre los ciudadanos, garantizando una representación más equilibrada de la población. El supuesto sobre el incremento de la representación femenina en democracias no puede aplicarse en todas las regiones del mundo¹². Las transiciones democráticas disminuyeron la representación femenina en algunos países y donde la democracia solo se hizo presente por períodos cortos de tiempo, la mujer no logró acceder al poder político. En las etapas de transición, cuando las mujeres se organizaron y movilizaron, pudieron incluir sus demandas, presionaron para la inclusión de cuotas de género e incrementaron su representación. La evidencia empírica pone en duda el supuesto de que los países africanos libres garanticen el acceso de más mujeres al poder político que los no-libres y parcialmente-libres. Las democracias tienen menos legisladoras que las dictaduras.

El ASS es un escenario peculiar para llevar a cabo esta investigación, diferenciándose de los estudios realizados en otras regiones del mundo y en democracias occidentales. A principios de este siglo, se produjo un incremento significativo de la proporción de mujeres en las cámaras legislativas de los países africanos. La participación de la mujer africana en la lucha por la liberación, en procesos de negociación y en el diseño de nuevas Constituciones,

¹¹ Dentro del diseño de las instituciones, las autoras incluyen a la forma de gobierno, la ideología del partido gobernante, los sistemas de partidos y el grado de democracia, mientras que en las otras, hacen referencia a la cultura de inclusión de la mujer en el gobierno, su participación en el mercado laboral, las normas patriarcales, el nivel de desarrollo del país, el porcentaje de legisladoras, entre otras variables (Krook y O'Brien, 2011:36).

¹² En el caso de ASS, encontramos que en Sudáfrica, el éxito de la lucha de mujeres en los movimientos de liberación y la Liga de Mujeres (LM) al interior del Congreso Nacional Africano (ANC), influyeron positivamente en la representación política femenina. En Uganda, la participación de mujeres en movimientos en un proceso de turbulenta democratización se relaciona con los niveles de representación alcanzados. En Tanzania, se crean nuevas oportunidades para el acceso de las mujeres al poder político a partir del proceso democratizador (Stockemer, 2011:696).

así como en la vida pública y política ha sido de gran importancia. Al respecto, Dahlerup (2009:29) señala que en países que acaban de salir de un conflicto violento la inclusión de la mujer es importante en el proceso de reorganización y reconciliación, como en los casos de Ruanda, Uganda y Sudáfrica. Por otra parte, Tripp (2004:74) explica que después de los conflictos algunos de los países africanos diseñaron nuevas Constituciones y restablecieron los parlamentos, momentos que fueron aprovechados por las mujeres para canalizar demandas y aumentar la participación y representación. Asimismo, como señala Mpoumou (2004:120), la mujer tuvo un rol importante en los procesos de paz, hecho de importancia dada la tradicional ausencia o subrepresentación femenina en cuestiones diplomáticas o procesos de negociación de paz.

En la clasificación de la organización IPU¹³, dentro de las primeras 10 posiciones en el ranking mundial 2011 de mayor presencia de mujeres en los parlamentos, se sitúan Ruanda, Sudáfrica y Mozambique, y dentro de los primeros 24 lugares, con valores superiores a 30 puntos porcentuales, se encuentran Burundi, Tanzania, Angola y Uganda. Diferentes investigadores y organizaciones internacionales analizaron este progreso y sus factores explicativos. Asimismo, proyectos como IPU, International IDEA y *quotaProject*¹⁴ proveen información comparativa de los porcentajes de mujeres como legisladoras, sistemas electorales y cuotas de género.

Los países africanos modificaron las posiciones que ocuparon tradicionalmente los países del norte de Europa y Países Bajos en los puestos de clasificación mundial de países con altos porcentajes de representación de mujeres en las legislaturas, superando el nivel del 30%, debido a la introducción y aplicación de algún tipo de cuota de género. Estas cuotas incrementaron la participación política de la mujer y, actualmente, se aplican en distintos países del mundo (Dahlerup y Freidenvall, 2008:8). El incremento de la participación política de las mujeres en los países africanos se explicaría en gran medida por la introducción de diferentes cuotas de género, cuestión que se vincula a la movilización de mujeres a niveles regional, nacional e internacional y a la difusión de valores democráticos (iKNOW Politics, 2008; Ballington, 2004b:127). La

¹³ Según datos de IPU correspondientes al 31/01/2011.

¹⁴ *quotaProject* es un proyecto conjunto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Estocolmo, IPU e International IDEA. Véase *quotaProject*.

comunidad internacional influyó en la movilización de mujeres a través de recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 1979 (CEDAW)¹⁵ y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Las recomendaciones resultaron un mecanismo de presión de las mujeres en los diversos países y contextos, contribuyendo a un importante incremento femenino en los legislativos en el corto plazo (Dahlerup, 2004:16). A comienzos de los años noventa, las mujeres africanas participaron activamente en movimientos de liberación y reformas y en los clandestinos para la liberación y democratización de los países. Además, se involucraron en partidos políticos para cuestiones de género y durante las transiciones, aprovecharon el diseño de las nuevas Constituciones para canalizar sus demandas y lograr una mayor representación. Algunos países que implementaron cuotas de género cuentan con movimientos de mujeres muy activos (por ejemplo, Botswana, Mozambique, Sudáfrica, Tanzania y Uganda). La participación de las mujeres en estos condujo a la creación de organizaciones (tales como, *Women, Forum for Women in Democracy, 50/50 Group, Femmes Africa Solidarité*, entre otras) que trabajaron en el empoderamiento, toma de decisiones, formación y acceso a recursos a favor de las mujeres. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs), agencias de cooperación, agencias donantes y cambios políticos producidos en África ayudaron a la formación de grupos de mujeres para su participación en los procesos de toma de decisiones. Las organizaciones internacionales por su parte, recomendaron acciones para fortalecer la sociedad civil, entre las cuales, las cuestiones de género y empoderamiento tuvieron un lugar importante. (iKNOW politics, 2008).

En el presente trabajo, en primer lugar, se trata de averiguar si existe algún tipo de relación entre la presencia de mujeres en las cámaras y el tipo de régimen político; y en segundo lugar, se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿por qué, con la excepción de Sudáfrica, todos los países del ASS que tienen una presencia de mujeres en sus cámaras superior al 30% no son democracias? ¿Por qué en las dictaduras africanas encontramos altos porcentajes de mujeres en los parlamentos mientras que

¹⁵ Como bibliografía ampliatoria sobre Conferencias de ONU sobre género se recomienda consultar Lasslop (2007) y Ballington y Méndez-Montalvo (2002).

en las democracias no ocurre lo mismo? ¿Cuál es la situación a nivel ejecutivo?

En ASS, en la mayoría de los casos, el incremento de la representación de la mujer en los parlamentos no sería resultado de la instauración de la democracia ni estaría influenciado por la experiencia democrática de estos países, sino por la presión de los movimientos de mujeres, la existencia de situaciones anteriores de conflicto, la religión y los tipos de vía adoptados (por ejemplo, la adopción de cuotas de género bajo la modalidad de escaños reservados o legisladas¹⁶) (Dahlerup, 2009; Krook, 2008). En función de lo señalado, nos planteamos como primera hipótesis de investigación que el nivel de representación femenina en las cámaras legislativas de países no-libres y parcialmente-libres del ASS será más alto que en las democracias de la región si se evidencian situaciones anteriores de conflicto, presencia de movimientos organizados de mujeres y tengan como religión predominante una distinta de la musulmana. La segunda hipótesis plantea que los países africanos no-libres y parcialmente-libres que cuenten con más de un 30% de mujeres en sus legislativos mantendrán estables los valores correspondientes a derechos políticos y libertades civiles, mejorando en algunos casos sus índices.

Analizamos la influencia de las variables socio-culturales y político-institucionales sobre la igualdad de género, medida en función del porcentaje de mujeres que ocupan puestos legislativos y el porcentaje de mujeres designadas a ministerios o jefaturas de gobierno según el prestigio y género del cargo, en diecisiete países del ASS. Dentro de las variables explicativas se incluirán la orientación religiosa predominante; el régimen político medido por el índice de libertad que comprende los derechos políticos y las libertades civiles; la existencia o no de situaciones anteriores de conflicto violento o guerra civil; la presencia o ausencia de movimientos de mujeres con capacidad de presión; y la vía adoptada para incrementar la representación femenina en las legislaturas en sus diferentes variantes (rápida, intermedia y lenta).

¹⁶ En países con regímenes democráticos, en algunos casos, se adoptarían cuotas voluntarias de los partidos políticos a nivel parlamentario, y en otros, ningún tipo de cuota de género.

LA PRESENCIA DE MUJERES EN LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS

Para poder analizar la representación femenina en legislativos y ejecutivos, seleccionamos diecisiete países pertenecientes a región subsahariana (Tabla I). Nueve de ellos son democracias (Cabo Verde, Botswana, Santo Tomé y Príncipe, Ghana, Sudáfrica, Mauricio, Mali, Benín y Namibia), seis están clasificados como dictaduras o semi-autoritarismos y alcanzan las primeras posiciones dentro de la región con porcentajes de representación femenina en sus cámaras mayor a 30 (Ruanda, Uganda, Angola, Mozambique, Burundi y Tanzania), y dos países con el estatus de semi-democracias y que tienen un porcentaje elevado de población musulmana (Senegal y Gambia).

Si consideramos, independientemente del régimen político, a aquellos países que superan la relación 1-3, encontramos que Ruanda, a pesar de ser una dictadura, se ubica en la primera posición con un incremento acelerado de 30.6 puntos en el transcurso de una década (2001-2011). La cuota de género adoptada constitucionalmente bajo la modalidad de escaños reservados a mujeres tiene un cupo de 30%. Sudáfrica es el segundo país subsahariano con mayor representación y la única democracia africana con más del 30% de mujeres en su cámara. En el período 2001-2011, el porcentaje de mujeres en el parlamento aumentó en 14.7 puntos. El ANC fue el primer partido que adoptó voluntariamente una cuota de género de un 50% en la región y al interior del país. A continuación, encontramos a Mozambique (semi-democracia) con un 39.2% de mujeres en la cámara legislativa y un incremento de 9.2 puntos en el mismo decenio. Al igual que Sudáfrica, el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) fue el primer partido que adoptó voluntariamente una cuota aunque su cupo es menor (30%). Angola aumentó en 23.1 puntos su porcentaje de representación femenina en el transcurso de una década. No es un país democrático y las cuotas de género están legisladas y establecen un mínimo de representación 1-3. Tanzania, al igual que Mozambique, se considera una semi-dictadura, y cuenta, en el año 2011, con un 36% de representación de mujeres. Sus cuotas, como en Ruanda¹⁷, son constitucionales y establecen una reserva de escaños para las mujeres. Burundi y Uganda aplican el mismo tipo de

¹⁷ Acerca de la situación de las mujeres en este país post conflicto, se recomienda consultar los artículos de Elizabeth Powley (2004; 2005).

cuotas, pero en el caso del primero, la cuota establece una relación 1-4. El porcentaje de mujeres aumentó en 18 puntos entre el período 2001-2011, en el caso de Burundi, y en 13.5 puntos, en el caso de Uganda. Los dos países se clasifican como semi-democracias.

Asimismo, por medio de los datos proporcionados en la Tabla I, corroboramos que el resto de las democracias, exceptuando a Sudáfrica, no alcanzan porcentajes de representación femenina en legislativos superiores a 30 puntos porcentuales. Namibia cuenta con el 24.4% al año 2011 y el resto de los países se encuentra por debajo del 20%. Mali, Namibia y Sudáfrica son las únicas democracias que cuentan con cuotas de género adoptadas voluntariamente por los partidos políticos, a nivel legislativo. La democracia no garantiza un posterior incremento del porcentaje de mujeres en puestos legislativos ni una participación femenina significativa en posiciones de poder (Reynolds, 1999:571)

La Tabla II muestra el nivel de igualdad de género en la distribución de poder al interior de un gobierno¹⁸. Los ministerios de alto prestigio son aquellos que tienen una visibilidad y control significativos sobre el gobierno; los de mediano prestigio cuentan con recursos financieros aunque con un estatus y visibilidad inferiores a los anteriores; y los de bajo prestigio, además de contar con pocos recursos, sus funciones se vinculan a cuestiones específicas o problemáticas puntuales. Conforme GPS elaborado en base a datos vigentes al año 2011, Burundi (1.856), Sudáfrica (1.810), Cabo Verde (1.676) y Gambia (1.293) presentan un mayor número de mujeres ocupando posiciones en ministerios de alto y mediano prestigio y que tradicionalmente han sido asignados a varones. Sudáfrica y Burundi son los únicos dentro de estos que cuentan con más del 30% de mujeres en las cámaras legislativas. En el caso de Burundi, encontramos dos mujeres en cargos de prestigio alto y seis en ministerios tradicionalmente ocupados por hombres; seis mujeres en ministerios de prestigio medio y una en

¹⁸ Para la elaboración del GPS, se consideran la cantidad de ministerios y los cargos de Presidente, Vicepresidente y Primer Ministro (dependiendo de cada país); todos ellos clasificados en función de cargos tradicionalmente ocupados por hombres, mujeres o neutrales al género y del grado de prestigio del cargo (alto, medio o bajo). En esta clasificación, retomada de Krook y O'Brien (2011:8-11), el valor 12 reflejaría que todos los cargos son ocupados por mujeres, mientras que 3 mostraría un equilibrio de género en los cargos según el prestigio y género de los mismos.

un ministerio “neutral” al género. En Sudáfrica, tres mujeres fueron asignadas a ministerios de alto prestigio y nueve a los de mediano prestigio; siete mujeres ocupan ministerios históricamente reservados a varones y cuatro fueron nombradas en los “neutrales”. En Cabo Verde, encontramos dos mujeres en ministerios de alto prestigio y cinco en los de medio; dos ocupan posiciones “de tradición masculina” y cuatro, se encuentran ocupando ministerios “neutrales”. En Gambia, una mujer ocupa la vicepresidencia y cuatro mujeres fueron asignadas a ministerios de prestigio medio; mientras tres se encuentran en posiciones históricamente reservadas a hombres y dos en las que se consideran “neutrales” al género. Si relacionamos los niveles de representación de mujeres en los parlamentos con los niveles en los ministerios encontramos que los primeros no determinan que los países cuenten con niveles similares en los segundos. En cuanto al régimen político, no encontramos en Ruanda y Angola, ambos no-libres, niveles significativos de presencia de las mujeres en los ejecutivos a pesar de que los porcentajes en los legislativos son 56.3 y 38.6 respectivamente. Si bien en ninguno de los países existe un equilibrio de género a nivel ejecutivo, observamos que aquellos países que se esfuerzan por incluir a las mujeres en la distribución del poder político a nivel ejecutivo; bien son democráticos (Cabo Verde y Sudáfrica); son clasificados como semi-libres; o se encuentran en una etapa de transición democrática (Burundi y Gambia). No observamos esfuerzos significativos de inclusión de las mujeres a nivel ministerial en los países no-libres.

LAS MUJERES EN LOS PARLAMENTOS. MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA

Con referencia a los “procesos de democratización en el ASS”, siguiendo a Grassi (2008:110), podemos señalar que independientemente de la cantidad de años desde que los países lograron instaurar sus democracias, cualquiera de estas, podría retroceder. Si bien se logran introducir elementos democráticos muy importantes (como por ejemplo, medios de comunicación independientes, partidos de oposición, parlamentos y elecciones periódicas, entre otros), frecuentemente estos son manipulados por los gobiernos de forma encubierta ante las potencias occidentales y los donantes internacionales. La preocupación de los nuevos regímenes de

la región es mantener una imagen aceptable ante la comunidad internacional, en lugar de esforzarse por afianzar los contenidos democráticos.¹⁹ La igualdad de género, siguiendo el razonamiento, podría ser una cuestión de apariencia e imagen, más que una cuestión de democracia y representación. Esto podría explicar, en parte, el hecho de que algunas dictaduras cuenten con altos porcentajes de representación femenina en los legislativos y bajos en los ejecutivos con mujeres ocupando posiciones en ministerios de bajo o medio prestigio o históricamente reservados a mujeres.

En la Tabla I, se observa que los distintos países introducen cuotas independientemente del índice de libertad²⁰. Sin embargo, podemos señalar que en algunas democracias los partidos políticos adoptarían cuotas de género voluntarias, mientras que en otras, no se adoptaría ningún tipo de cuota. El primer caso indica la utilización de una vía lenta o intermedia y, el segundo, la adopción de una vía lenta. Por otra parte, las semi-democracias utilizarían las cuotas legisladas, la reserva de escaños o sus partidos políticos adoptarían cuotas de forma voluntaria. Estos países eligen una vía rápida o intermedia. Por último, las dictaduras incrementan su representación femenina gracias a la adopción de una vía rápida, es decir, a través de la implementación de las cuotas de género legisladas y por medio de la reserva de escaños a las mujeres. Por el contrario, en la Tabla II, observamos que las dictaduras son menos probables de introducir a las mujeres en sus ejecutivos en posiciones de prestigio alto y medio o tradicionalmente ocupados por varones. En países no-libres, la distribución de poder a nivel ministerial no presenta avances en cuestión de equilibrio de género como se muestra en el plano legislativo.

En la Tabla III, se muestra la evolución del índice de libertad en el período 1990-2010, señalando el año de introducción de cuota de género en países en que son implementadas a nivel legislativo. Se observa que en los siete países con porcentajes

¹⁹ Para ampliar el tema de la introducción de los elementos democráticos en países africanos como forma de satisfacer las demandas de los países occidentales y organizaciones internacionales para el acceso a préstamos y recursos, se recomienda consultar el artículo de Ezeanyika (2011). Por otra parte, procesos y etapas de democratización, véase Grassi (2008).

²⁰ La encuesta "Freedom in the World" da cuenta del estado de libertad que poseen los ciudadanos de determinado país, clasificando a los países como libres, parcialmente libres y no-libres (Freedom House, www.freedomhouse.org).

de representación femenina en sus legislativos superior al 30% la evolución es positiva respecto al promedio combinado de derechos políticos y libertades civiles, y la misma coincide con el período a partir de que se adoptan las cuotas. En el caso de Mali, aunque su porcentaje no alcanza semejante valores, mejora su índice positivamente en la década del noventa, período de adopción de las cuotas de género voluntariamente por parte de los partidos políticos. En el caso de Botswana, no se observa este comportamiento sino, por el contrario, el índice presenta un retroceso en términos de libertades civiles y derechos políticos.

En la actualidad, nos encontramos con dos tipos de discursos sobre la igualdad de género que parten de diferentes percepciones del cambio histórico, objetivos, diagnósticos y estrategias. Cada uno de estos se presenta como un tipo ideal en el extremo de un continuum, identificado por la adopción de dos tipos de vías: incremental y rápida²¹. Nuestra investigación reconoce estos dos extremos, sin embargo, se reconocen posiciones intermedias que nos permiten diferenciar las vías adoptadas por los países africanos. Por ello, señalamos una vía que denominamos rápida, adoptada por aquellos países que para aumentar rápidamente la representación establecen cuotas de género a nivel legislativo en sus legislaciones y/o Constituciones y en algunos casos estipulan una reserva de escaños. Por otra parte, la vía intermedia es la utilizada por los países que alientan a los partidos políticos, sea estos por propia iniciativa o por presión de sus movimientos de mujeres, a adoptar algún tipo de cuota para las elecciones parlamentarias.

²¹ Dinamarca, Finlandia, Noruega, Irlanda y Suecia tardaron casi sesenta años en alcanzar un 20% de representación femenina en sus cámaras bajas o únicas y setenta, para superar el 30%. Sin embargo, otros países como Argentina, Bélgica y Ruanda, por medio de una vía rápida, mediante la introducción de cuotas legisladas, lograron alcanzar rápidamente estos porcentajes (véase, Dahlerup y Freidenwall, 2008:21). Los países del norte de Europa eran los modelos a seguir por diferentes países para alcanzar la igualdad de género. Los cambios estructurales que estos países influyeron en el incremento de la representación femenina en política. Es cierto que este proceso duró unas ocho décadas y por ello, para el resto del mundo, ya no sirven de modelo (Dahlerup, 2003:3)

Por otra parte, los dos tipos de vías mencionadas son adoptadas por distintos países del mundo, los países del norte de Europa se identifican con la incremental, mientras que las naciones africanas que han logrado en los últimos tiempos posicionarse en los primeros lugares de la clasificación mundial respecto a la cuestión de representación de mujeres en los parlamentos, han adoptado la rápida. Se recomienda consultar Dahlerup (2009) y Dahlerup y Freidenwall (2008).

Como vía lenta, observamos que existen en la región un grupo de países, con democracias más estables que no adoptan ningún tipo de cuota pero de manera incremental y con menor rapidez que los otros, aumentan el porcentaje de mujeres parlamentarias.

La Tabla IV presenta las variables a las que hacíamos referencia al comienzo de la investigación. En los países que adoptan una vía rápida, clasificados como no-libres o parcialmente-libres, sea mediante algún tipo de cuota legislada y/o constitucional, con la excepción de Senegal²², incrementaron su representación femenina en las cámaras en cortos períodos de tiempo. Los países como Sudáfrica, Namibia y Mozambique, que eligen una vía intermedia, también presentan un incremento significativo en el corto plazo. Sin embargo, Mali y Botswana, a pesar de que los partidos políticos adoptan voluntariamente una cuota de género, su nivel de representación es demasiado bajo. En el caso de Mali, podemos remarcar que la mayoría de la población es musulmana.

Puede observarse que los países libres, a nivel legislativo, adoptan la vía intermedia (Mali, Botswana y Sudáfrica) o no adoptan ninguna (Benín, Cabo Verde, Mauricio, Santo Tomé y Príncipe y Ghana). Con la sola excepción de Sudáfrica, estos países incrementan sus porcentajes paulatinamente sin alcanzar la representación mínima de 1-3 recomendada en la Plataforma de Beijing.

Del análisis de la Tabla IV, de acuerdo con Ballington (2004b:124), podemos señalar que, por lo general, en ASS se adoptan dos tipos de cuotas de género a nivel legislativo, las de reserva de escaños y voluntarias de los partidos políticos. La adopción de cuotas se vincula a la existencia de movimientos de mujeres organizados y cohesionados. Algunas organizaciones de mujeres, mediante el financiamiento, la presión a los partidos para la inclusión de candidatas o formación, influyeron en el éxito de algunas experiencias.

La primera hipótesis hacía referencia a que el nivel de representación de mujeres en legislativos, es mayor en las dictaduras y semi-dictaduras si estos países fueron escenarios de conflictos, cuentan con movimientos de mujeres fuertes y la religión es

²² En Senegal es muy reciente la implementación de las cuotas legisladas al año 2010, solo contaba con cuotas adoptadas voluntariamente por los partidos políticos. Véase Art. 145 del Código Electoral de Senegal 2012-01 del 3 de enero de 2012 (Art. 145 CE 2012-01, de 3 de enero)

distinta de la musulmana. Respecto a los movimientos de mujeres, observamos que, aquellos todos los países, que cuentan con algún tipo de cuota de género a nivel legislativo, presentan movimientos de mujeres fuertes y organizados con capacidad de presión. Algunos estudios de caso (Tamale:40) sugieren que algunos gobiernos (como por ejemplo, Uganda²³) implementan algún tipo de cuota y permiten el acceso de las mujeres a cargos públicos como parte de una estrategia para complacerlas y silenciarlas, y en el caso de los partidos políticos, otras investigaciones (Dahlerup, 2004:17) señalan que la incorporación de mujeres a las listas de candidatos, tendría como finalidad la obtención de votos femeninos. Sin embargo, resultan efectivas estas medidas que tienden al logro de un nivel de representación de mujeres significativo en el caso de aquellos países que pasaron por algún tipo de situación de conflicto o guerra civil, con excepción observada en Tanzania. El éxito de Sudáfrica respecto a la alta participación

²³ Uganda es considerado un país parcialmente libre por Freedom House o una anocracia cerrada por Polity IV. Al año 2011, hace tan solo 6 años que se produjo el último cambio de régimen. Fue escenario de conflicto y es uno de los países de ASS cuyo porcentaje de mujeres en la cámara baja o única supera la relación 1-3. La vía adoptada ha sido rápida por medio de la introducción de cuotas de género en la Constitución de 1995 bajo la modalidad de reserva de escaños a mujeres, como también a trabajadores, discapacitados y jóvenes. Como afirma Tamale (2005:38), las mujeres estuvieron excluidas en la participación política formal por más de 30 años después de la independencia del país en 1962. El gobierno del Movimiento de Resistencia Nacional (NRM), partido gobernante desde 1986, para evitar las elecciones multipartidistas, canalizó las demandas de movimientos y funcionó como un acuerdo político que incluía a los ciudadanos sin importar las inclinaciones políticas, etnia, religión, sexo, clase, etc. El sistema de cuota significó para las mujeres el fin de la exclusión política a nivel local y nacional, ofreciéndoles una mayor visibilidad y permitiéndoles presentar sus demandas ante instituciones tradicionalmente patriarcales. Sin embargo, la representación es simbólica o descriptiva, en el sentido de que crea un estatus quo de representantes mujeres no emancipadas, y no transforma las relaciones de género desiguales de esta sociedad patriarcal. El NRM permite a las mujeres participar en los procesos de toma de decisiones, sin embargo, no las representa como grupo de interés ni asume responsabilidad por ellas. Las cuotas significarían un gesto simbólico para complacer a las mujeres. En este sentido, las cuotas de género no garantizarían la igualdad de género si no existe un desmantelamiento de las instituciones jerárquicas en las que predomina un estatus quo patriarcal. Es decir, se necesitan remover los obstáculos estructurales y prácticos, erradicando la discriminación y desigualdad de género. Ogunsanya (2007:51) señala que en Uganda para asegurar la participación cualitativa de las mujeres en política se requiere que cuenten con un grado universitario o su equivalente para participar en procesos políticos.

política femenina resulta de la combinación tanto de la labor desempeñada por las mujeres al interior del ANC, como también los mecanismos y políticas de acción positiva adoptados por el partido (Myakayaka-Manzini, 2002:58-59)²⁴. En el mismo sentido, en Burundi pos conflicto, la movilización de mujeres tuvo incidencia en la representación política femenina (Falch, 2010).

En Namibia, al interior de la South-West African People's Organization (SWAPO) las mujeres también se organizaron y presionaron para avanzar en sus derechos y aumentar la representación. La Constitución reconoce que algunos grupos fueron discriminados por sexo o raza y en este sentido, a través de las leyes se trata de revertir esta situación (Frank, 2004:88). Esta democracia presenta un avance importante en el nivel de representación política de mujeres aunque todavía no alcanza los estándares deseados.

Por el contrario, el nivel de representación femenina en Mauricio es muy bajo a pesar de su estabilidad democrática. La mujer logró cambios muy lentos en la arena política a pesar de avanzar en la legislación de numerosas leyes positivas para la igualdad de género, aunque continúa siendo insensible a la representación política femenina²⁵. Al respecto, no olvidemos que en Mauricio, además del hindú como religión predominante, encontramos

²⁴ En Sudáfrica, la Liga de Mujeres (LM), formada en 1913 al interior del ANC, influyó en gran parte para la consecución de los logros en cuestiones de representación política. Durante el período de negociaciones que puso fin al apartheid y en el diseño de la Constitución interina y proceso de reconstrucción y desarrollo, la igualdad de género y emancipación de mujeres se tuvieron en cuenta. Las mujeres se unieron para formar la Women National Coalition (WNC) como parte de la iniciativa de la LM del ANC, convocando a más de cien organizaciones de mujeres y grupos dentro del país a participar en el diseño del capítulo inclusivo de los derechos de las mujeres. Las mujeres tuvieron un rol importante en la redacción de la nueva Constitución y garantizaron cláusulas sobre sus derechos (derecho a la igualdad, libertad, seguridad personal, reproducción, seguridad y control sobre su cuerpo, educación, propiedad, medio ambiente, vivienda digna, seguro social, etc.). Asimismo, los sucesivos gobiernos dirigidos por el ANC desarrollaron una política de igualdad de género en diferentes niveles, incorporaron la cuestión al debate, colocándolos en primer plano. Las legisladoras tuvieron un papel importante en todo este proceso (Myakayaka-Manzini, 2002:58). También, se recomienda consultar Reynolds (1994).

²⁵ Si bien las mujeres tienen derecho a voto y a ser elegidas, sufren diferentes formas de discriminación, afectando al compromiso político y presentación en las elecciones. Las mujeres continúan siendo socializadas mediante normas patriarcales y relegadas al ámbito del hogar (Bundwaree, 2004:104).

islámicos y cristianos. Estas tres religiones conservadoras contribuyen a perpetuar esa cultura patriarcal (Yoon, 2006: 238).

Krook (2010b:902) encuentra que los movimientos de mujeres y la presencia de conflictos violentos o guerras al interior de los países, además de otras condiciones, influyen en la alta o baja representación de mujeres en los legislativos de países africanos, aunque cabe señalar que lo determinante en la región es la transición post conflicto, porque constituye la oportunidad para la introducción de cuotas de género, se encuentran intervenidos en mayor grado por los actores internacionales, o toman como modelo las experiencias de sus vecinos en el intento de reconstrucción de las sociedades.

En el caso de Mozambique, también fue importante la participación y presión de los movimientos de mujeres. ²⁶El FRELIMO logra incluir la igualdad de género como principio constitucional (Antonio de Abreu, 2004:62).

En Senegal, están ausentes los mecanismos institucionales que promueven la participación política de la mujer, a pesar de que la Constitución de la República de Senegal del 22 de enero de 2001 (CRS 2012, 22 de enero). (2001) garantiza sus derechos (Faye Kassé, 2004:66-67).²⁷

Por otra parte, en Tanzania, bajo un sistema unipartidista se establecieron cuotas de reserva de escaños a mujeres para incrementar la representación legislativa. Sin embargo, las normas y los valores patriarcales obstaculizan el acceso de la mujer a los recursos públicos, y el método utilizado para la designación de las mujeres como legisladoras no favorece el cambio de las normas y culturas patriarcales²⁸ (Meena, 2004:82). En algunos países, tales como

²⁶ Después de la nueva Constitución de 1990, las mujeres se organizaron en ONGs para defender sus derechos, independientemente de su pertenencia o no a partidos políticos. En décadas anteriores el rol de la mujer en Mozambique estuvo asociado a tareas domésticas y sus funciones vinculadas a la reproducción, al igual que en otras sociedades africanas (Antonio de Abreu, 2004:62).

²⁷ El Consejo Senegalés de Mujeres (grupo de mujeres vinculadas a partidos, sindicatos y organizaciones) se creó en 1994 con el objeto de promover líderes mujeres, logrando una mayor representación política. Gracias a la presión de organizaciones, algunos partidos implementaron cuotas de género, mejorando la posición de las mujeres en las listas de candidatos. Sin embargo, continúa siendo bajo el número de mujeres en la dirección y estructura partidarias y algunos partidos crearon movimientos de mujeres que forman parte de las estructuras y cuyos miembros están afiliados (Meena, 2004:66-67).

²⁸ Solamente, se incorpora e integra a las mujeres pero sin cambiar la cultura dominante de la política parlamentaria (Mefna, 2005:82).

Ruanda, Uganda y Sudáfrica, luego de situaciones de conflicto violento o guerra, la inclusión de la mujer fue muy importante en el proceso de reorganización y reconciliación (Dahlerup, 2009: 29).

Con respecto a la religión, se reconoce la incidencia de ciertas religiones en la determinación del rol de las mujeres y su contribución a mantener la desigualdad de género y discriminación existente en algunas sociedades (Van Der Tuin y Fumbo, 2012: 220). En el mismo sentido, Yoon (2004: 450-452) remarcaba la influencia de la religión en la cultura y, por tanto, en los estereotipos culturales y actitudes respecto al rol de las mujeres en la sociedad.

En la Tabla IV, observamos que en Mali, Gambia y Senegal, el predominio de la religión musulmana (89.99, 94.89 y 91.99 respectivamente) permitiría explicar, en parte, los porcentajes de representación femenina en sus legislativos inferiores al 30%.

Sin embargo, de acuerdo con lo expresado anteriormente y a partir de esta observación, no estamos en condiciones de realizar generalizaciones de este tipo dado que los países tienen realidades políticas, sociales y culturales diferentes y además, la institucionalización e interpretación del Corán es distinta en cada uno de ellos.

Aunque en el caso de Gambia, a nivel ministerial, tal como hicimos referencia con anterioridad, es sorprendente el GPS. Sin embargo, el acceso de las mujeres a estas posiciones políticas en un país con religión y cultura patriarcal marcadas, siguiendo a Krook (2010b: 888), podría explicarse por razones de parentesco o patronazgo.

En el caso de Senegal, puede remarcarse que el nivel de representación asciende en las últimas elecciones y está previsto un incremento a partir de las próximas del 2012, luego de la reforma constitucional de 2010, gracias a la presión de los movimientos de mujeres y a la aplicación de cuotas. En todos los países que se encuentran en las 24 primeras posiciones de la clasificación de mujeres en el parlamento (IPU, 2011), en sus poblaciones predominan católicos, cristianos en el caso de Sudáfrica y tradicionales, en Mozambique. La religión predominante en países con mayor representación femenina en los legislativos es distinta de la musulmana. Al respecto, Reynolds (1999:567-568) remarcaba que la orientación religiosa tiene importancia en aquellos países donde la religión católica es predominante comparado

con el menor número de parlamentarias en países con mayoría de población musulmana. En la misma línea, Tripp (2004:75) encuentra que algunos países que cuentan con cuotas de género relativamente bajas (Sudán, Somalia y Yibuti), tienen más de la mitad de la población de religión musulmana. Por el contrario, los países con cuotas de género, por lo general, no tienen altos porcentajes de musulmanes o católicos y son más propensos a tener altos porcentajes de protestantes en comparación con aquellos que no adoptan cuotas. Para la autora, el nivel de representación femenina en legislativos de países musulmanes tiende a ser más bajo que en otras naciones africanas, lo cual puede observarse en la Tabla IV. Sin embargo, en los países analizados cuyo nivel de representación supera los 30 puntos porcentuales, predominan las religiones católica, tradicional y cristiana.

La baja representación de las mujeres en política coincide con la discriminación de la mujer en algunas tradiciones religiosas (por ejemplo, musulmán, vudú o hindú entre otras), aunque esta cuestión debería ser objeto de análisis en futuras investigaciones. Al respecto, Norris e Inglehart (2001: 132) señalan que la cultura es un factor de peso a tener en cuenta cuando tratamos de comprender por qué gran parte de los países que tienen una tradición islámica presentan bajos porcentajes de mujeres parlamentarias y pocas mujeres en posiciones de liderazgo. En el mismo sentido, Reynolds (1999) había observado con anterioridad la diferencia en el número de legisladoras entre países con predominio de religiones protestante o cristiana y países con otras religiones (islamismo, budismo, judaísmo, confucionismo e hinduismo).

CONCLUSIONES

En la primera parte del trabajo, encontramos algún tipo de relación entre el régimen político y el tipo de vía adoptada por los países africanos para aumentar la representación de mujeres en política. En este sentido, aquellos países con democracias más estables adoptarían una vía lenta, es decir, no utilizarían cuotas de género, probablemente porque esperan a que una vez que sus democracias se consoliden, las instituciones permitan a las mujeres acceder a posiciones de poder. Las democracias que pasaron por conflictos violentos o guerras civiles, adoptarían la vía intermedia, dado que también en estos países se observa la presencia de

movimientos de mujeres organizados, capaces de presionar, tanto para la inclusión de sus demandas como para la adopción de cuotas de género por parte de los partidos políticos, como, por ejemplo, en Sudáfrica y Namibia. Dentro de las democracias más estables que adoptan una vía lenta, encontramos a todas las demás.

En cuanto a la subrepresentación de mujeres a nivel ejecutivo, el GPS nos permitió estudiar la representación femenina en los ministerios en función del género y prestigio, para comparar la distribución de poder al interior de los gobiernos, así como los cambios en los patrones de género. Encontramos que Burundi (1.856), Sudáfrica (1.810), Cabo Verde (1.676) y Gambia (1.293) tenían mayor número de mujeres ocupando posiciones en ministerios de alto y mediano prestigio e históricamente reservados a hombres. Dentro de estos cuatro países, Sudáfrica y Burundi son los únicos que cuentan con más de un 30% de mujeres en sus cámaras legislativas. Si relacionamos los niveles de representación de mujeres en los parlamentos con los existentes en los ministerios, encontramos que los primeros no determinan una presencia similar de mujeres en los segundos. En cuanto al régimen político, en Ruanda y Angola no observamos niveles significativos de presencia de las mujeres en los ejecutivos, a pesar de que cuentan con el 56.3 y 38.6% de mujeres en las cámaras legislativas. Por el contrario, las dictaduras serían menos propensas a introducir mujeres en sus ejecutivos en posiciones de prestigio alto y medio, así como en cargos históricamente ocupados por hombres. En estos países, la distribución de poder en el ejecutivo no mostraría signos favorables a un equilibrio de género. Una investigación posterior debería analizar si efectivamente la influencia de los factores institucionales nos permitiría explicar las variaciones del GPS entre los distintos países o si en África estas cuestiones no serían significativas para determinar el acceso de las mujeres a cargos de representación a nivel ejecutivo.

Las dictaduras, como Ruanda y Angola, eligen una vía rápida, mediante las cuotas de género legislada y constitucional, y la modalidad de reserva de escaños. Tanzania, Uganda y Burundi son ejemplos de semi-democracias que adoptan una vía rápida, con una reserva de escaños para las mujeres establecida en sus Constituciones. Sin embargo, en Mozambique, clasificado como semi-democracia, la implementación de las cuotas es voluntaria por parte de los partidos políticos. Este país elige un camino intermedio.

En términos generales, el incremento de la representación femenina en las cámaras no sería resultado de la instauración de la democracia ni estaría influenciado por la experiencia democrática. Aunque en el caso de países con regímenes no-democráticos, parcialmente-libres o democráticos, que tienen un nivel de representación femenina superior al 30%, sus índices de libertad mantienen estabilidad.

En la segunda parte, intentamos responder a diferentes interrogantes. Siete democracias de la región no fueron escenario de conflictos y en cinco de ellas no encontramos movimientos de mujeres organizados. Mali, Namibia, Botswana y Sudáfrica son las únicas democracias en las cuales los partidos políticos adoptan voluntariamente cuotas de género en el plano legislativo. La adopción de las cuotas se vincula a la existencia de movimientos de mujeres. En el caso de Mali, el bajo porcentaje se explicaría por la religión. Por otra parte, en la mayoría de los casos, en países que pasaron anteriormente por alguna situación de conflicto o guerra civil, las cuotas de género resultan efectivas.

La religión predominante en países con mayor representación femenina en los legislativos es distinta de la musulmana. En la mayoría de los países cuyo nivel de representación supera el 30% predominan las religiones católica, tradicional y cristiana. Algunas investigaciones (Norris e Inglehart, 2001; Yoon, 2004; Reynolds, 1999) indican que los valores y creencia religiosos no pueden dejarse de lado al analizar el rol asignado a las mujeres y las situaciones de desigualdad y discriminación en el acceso a cargos de representación política. Sin embargo, los datos utilizados en este trabajo han sido demasiado generales puesto que no se consideran las particularidades y especificidades propias de cada país como para corroborarlo, es decir, no podemos desconocer las variaciones existentes según el peso de la religión en la política de cada país, así como tampoco, las distintas interpretaciones que realizan del Corán, y por otra parte, son cuestiones que exceden a la presente investigación.

Finalmente, la implementación de cuotas de género, en algunos países, formaría parte de una estrategia de los nuevos regímenes para lograr aceptación ante la comunidad internacional en lugar de adoptarse para avanzar hacia democratización y representación política igualitaria. En países en los que se implementaron sin con-

diciones previas, tales como la movilización, la aplicación no ha resultado tan efectiva y, probablemente, su adopción ha respondido a recomendaciones de las organizaciones internacionales y donantes, con resultados poco exitosos. En un gran número de países se realizaron avances en cuestiones de igualdad de género en los órganos de representación política, a pesar de que la subrepresentación se mantiene en muchos de ellos. Sin embargo, debemos considerar que el número de mujeres ocupando posiciones en las cámaras nos muestra solo un aspecto de la igualdad de género en los órganos de representación, y el análisis a nivel ejecutivo nos presenta un panorama más real y con menos probabilidades de ser manipulado por los gobiernos, obligándonos a replantear un nuevo análisis de las variables que influyen en el acceso de mujeres al poder político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Principales bases de datos consultadas

ONU: www.un.org

Afrobarometer: www.afrobarometer.org

Fundación Mo-Ibrahim: www.mo.ibrahim.foundation

Banco Mundial: www.worldbank.org

Agencia de Inteligencia de Estados Unidos: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tp.html

Freedom House: www.freedomhouse.org

Unión Interparlamentaria: www.ipu.org

International IDEA: www.idea.int

NSC The Macro Data Guide: www.nsa.uib.no/macrodataloguide/

Polity IV Project: www.sistemicpeace.org

Quota Project: www.quotaproject.org

Bibliografía

Alesina, A. y otros. (2003). "Fractionalization", *Journal of Economic Growth* 8, 2: 155-194. Recuperado el 10 de mayo de 2012 de: http://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/papersum.html

- Antonio de Abreu, A. (2004). "Political Party Quotas in Mozambique: The Experience of the FRELIMO Party", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 62-65. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Ballington, J. y Méndez-Montalvo, M. (2002). "Mujeres en el parlamento. Más allá de los números", en J. Ballington y M. Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números* (ed. en castellano) Serie Manuales, International IDEA: 11-14. Recuperado el 12 de marzo de 2012 de: <http://www.idea.int/publications/wip/upload/Full%20Handbook%20%20WiP%20Spanish.pdf>
- Ballington, J. (2004a). "About IDEA's Project and this report", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 8-9. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Ballington, J. (2004b). "Conclusion: women's political participation and quotas in Africa", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 124-128. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Bauer, G. (2004). "The hand that stirs the pot can also run the country: electing women to parliament in Namibia", *Journal of Modern African Studies* 42, 4: 459-509.
- Briones, G. (2003). *Método y técnicas avanzadas de investigación para ciencias sociales*, Buenos Aires: Ed. Trillas.
- Bunwareee, S. (2004). "Engendering the Mauritian Political Space: The Need for Quotas", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 104-109. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Dahlerup, D. (2003). "Comparative studies of electoral gender quotas", paper presentado *International IDEA workshop The implementation of quotas: Latin American experiences*, Lima, 23-24 de febrero, recuperado de: http://www.equalvoice.ca/pdf/CS_Dahlerup_25-11-2003.pdf

- Dahlerup, D. (2004). "Quotas are changing the history of women", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 16-20. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Dahlerup, D. y Freidenvall, L. (2008). *Electoral gender quota systems and their implementation in Europe*, informe elaborado en la Dirección General para Políticas Internas, Departamento de Política C Derechos Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Bruselas: Parlamento Europeo. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>
- Dahlerup, D. (2009). "Women in Arab Parliaments: Can Gender Quotas Contribute to Democratization?" *Al-Raida*, 126-127: 28-38. Recuperado el 8 de marzo de 2012 de: http://www.statsvet.su.se/homepages/archive/drude_dahlerup/dahlerup_women_in_arab_parliaments_al_raida_2010.pdf
- Ezeanyika, E. S. (2011). "Can Western Democracy Models be institutionalized in Africa? Reviewing Contemporary Problems and Prospects". *Ufahamu: A Journal of African Studies* 36, 2. Recuperado el 8 de abril de 2012 de: <http://escholarship.org/uc/item/71h6g1ft>
- Falch, A. (2010). "Women's Political Participation and Influence in post-Conflict Burundi and Nepal", informe elaborado para *Peace Research Institute Oslo (PRIO)*, mayo. Recuperado el 13 de mayo de 2012 de: <http://www.prio.no/sprtrans/-803632624/Womens-Political-Participation.pdf>
- Faye Kassé, A. (2004). "Women in politics in Senegal", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo, International IDEA: 66-69. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Frank, L. (2004). "Working Towards Gender Balance in Elected Positions of Government in Namibia", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 88-95. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf

- Grassi, D. (2008). "Democracia y democratización en África Subsahariana: algunas valoraciones comparativas", *Revista Española de Ciencia Política* 19, octubre: 103-136.
- Iknow Politics (2008). *Consolidated response on the rise of women in parliaments in SubSaharan Africa*, Recuperado el 10 de febrero de 2012 de: [http://www.iknowpolitics.org/files/consolidated%20response rise of women in subsaharan africa.pdf](http://www.iknowpolitics.org/files/consolidated%20response%20rise%20of%20women%20in%20sub-Saharan%20africa.pdf), 4 de julio.
- Inter-Parliamentary Union (2009). *Women in Parliament in 2008. The year in perspective*. Recuperado el 8 de enero de 2012 de: <http://www.ipu.org/pdf/publications/wmn08-e.pdf>
- Krook, M. (2008). "La adopción e impacto de las cuotas de género: una perspectiva global", en M. ríos Tobar (ed.) *Mujer y política: El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago: Editorial Catalonia: 27-59.
- Krook, M. (2010a). "Studying Political Representation. A comparative-gendered approach", *Symposium* 8, 1: 233-240. Recuperado el 6 de marzo de 2012 de: http://mlkrook.org/pdf/krook_pop_10.pdf
- Krook, M. (2010b). "Women's Representation in Parliament: A Qualitative Analysis". *Political Studies*, 58: 886-908. Recuperado el 20 de enero de 2012 de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2010.00833.x/abstract>
- Krook, M. y O'Brien, D. (2011). "All the President's men? The appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide", paper presentado en *IL Midwest Political Science Association National Conference*, Chicago, 31 marzo-3 abril. Recuperado el 1 de febrero de 2012 de: http://mlkrook.org/pdf/mpsa_krook_obrien_11.pdf
- Lasslop, N. (2007). "Understanding the impact of women members of parliament on peace, security and decision-making", *Conflict Trends* 1: 32-39.
- Meena, R. (2004). "The Politics of Quotas in Tanzania", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 82-87. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Melander, E. (2005a). "Political gender equality and state Human Rights Abuse", *Journal of Peace Research* 42, 2: 149-166.

- Melander, E. (2005b). "Gender equality and Intrastate Armed Conflict", *International Studies Quarterly* 49, 4: 695-714.
- Myakayaka-Manzini, M. (2002). "La investidura de poder a la mujer. Mujeres en el parlamento en Sudáfrica" en J. Ballington y M. Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, (ed. en castellano) Serie Manuales, International IDEA: 251-257. Recuperado el 12 de diciembre de 2011 de: <http://www.idea.int/publications/wip/upload/Full%20Handbook%20%20WiP%20Spanish.pdf>
- Myakayaka-Manzini, M. (2004). "Political Party Quotas in South Africa", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 58-61. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Mpoumou, D. (2004). "Women's participation in peace negotiations: discourse in the Democratic Republic of the Congo", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 120-123. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Norris, P. y R. Inglehart (2001). "Women and Democracy. Cultural obstacles to equal representation", *Journal of Democracy* 12, 3: 126-140.
- Ogusanya, K. (2007). "Qualifying women's leadership in Africa", *Conflict Trends* 2: 50-54.
- Patxon, P. y otros. (2010). "Growth in women's political representation: A longitudinal exploration of democracy, electoral system and gender quotas", *European Journal of Political Research* 49: 25-52.
- Powley, E. (2004). *Strengthening governance: the role of women in Rwanda's transition*, Naciones Unidas. Recuperado el 20 de abril de 2012 de: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP5-Powley.PDF>
- Powley, E. (2005). "Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament", en J. Ballington. y A. Karam (eds.), *Women Beyond the Numbers. A Revised Edition*, International IDEA: 154-163, Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/wip2/upload/WiP_inlay.pdf

- Reynolds, A. (1994). *South Africa: electoral system design and conflict management in Africa, 1994*, informe elaborado para International IDEA. Recuperado el 20 de marzo de 2012 de: http://www.idea.int/esd/upload/south_africa.pdf
- Reynolds, A. (1999). "Women in the legislatures and executives of the world: knocking at the highest glass ceiling", *World Politics* 51, 4: 547-572.
- Ronsisvalle, B. (2012). "Democracia y género: representación política de las mujeres y régimen político en el África Subsahariana", *22nd IPSA World Congress*, Madrid, 8-12 de julio, disponible en online paper room: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_13861.pdf
- Stockemer, D. (2011). "Women`s Parliamentary Representation in Africa: The Impact of Democracy and Corruption on the Number of Female Deputies in National Parliaments", *Political Studies* 59: 693-712.
- Tamale, S. (2004). "Introducing quotas: discourse and legal reform in Uganda", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 38-45. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Tripp, A. (2004). "The changing face of Africa`s legislatures: women and quotas", en J. Ballington (ed.), *The implementation of quotas: African experiences quota report series*, Estocolmo: International IDEA: 72-77. Recuperado el 10 de abril de 2012 de: http://www.idea.int/publications/quotas_europe/upload/Idea_quota_low.pdf
- Van Der Tuin, L. y Fumbo, C. (2012). "Women Rights and Religion among Christian and Islamic students in Tanzania", en J. van der Ven y H. Ziebertz (ed.), *Tensions within and between religions and Human Rights*, Leiden: ed.Brill.
- Wainerman, C. (comp.) (1997). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Ed. Belgrano.
- Yoon, M. (2004). "Explaining women`s legislative representation in Sub-Saharan Africa", *Legislative Studies Quarterly* 29, 3: 447-468.
- Yoon, M. (2006). "Women`s Legislative Representation in Mauritius: `A Grave Democratic Deficit`", *Journal of Contemporary African Studies* 24, 2: 229-247.

Tabla I. Representación femenina en parlamentos, cuotas de género, sistemas electorales y democracia en el ASS.²⁹

PAÍSES	CÁMARA BAJA/ ÚNICA			FH	SISTEMA ELECTO- RAL	CUOTA GÉNERO CÁMARA BAJA / ÚNICA
	% DE MUJERES			I. COMBI- NADO		
	2001	2006	2011	2011		
Ruanda	25,7	48,8	56,3	ND	SRP	ER legislativa y consti- tucional (30% 30%)
Sudáfrica	29,8	32,8	44,5	D	SRP	VP (50%)
Mozambique	30	34,8	39,2	SD	SRP	VP (30%)
Angola	15,5	15	38,6	ND	SRP	CL (30%)
RU Tanzania	-	30,4	36	SD	SM	ER legislativa y constitucional (30%)
Burundi	14,4	30,6	32,1	SD	SRP	ER legislativa y constitucional (30%)
Uganda	17,8	23,9	31,3	SD	SM	ER legislativa y consti- tucional
Namibia	25	26,9	24,4	D	SRP	VP (50%)
Senegal	12,1	19,2	22,7	SD	Mixto	CL (50%), sanciones por incumplimiento anterior
Mauricio	5,7	17,1	18,8	D	SM	S/D
Sto. Tomé y Ppe.	9,1	9,1	18,2	D	SRP	S/D
Cabo Verde	11,1	15,3	18,1	D	SRP	S/D
Benín	6	7,2	10,8	D	SM (TRS)	S/D
Mali	12,2	10,2	10,2	D	SM	VP (30%)
Ghana	-	10,9	8,3	D	SM	No
Botswana	17	11,1	7,9	D	SM	VP (30%)
Gambia	2	13,2	7,5	SD	SM	S/D

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de Freedom House, International IDEA y quotaProject. ; Art. 145 CE 2012-01, de 3 de enero; CRS 2012, 22 de enero; Art. 76 y 9 CRR 2003, 4 de junio; Art. 109 LE 03/2010/OL, 18 de junio; Art. 66 y 78 CRUT 1977, 26 de abril; Art. 86A LE 2010, 13 de agosto; Art. 164 CRB 2005, 18 de marzo; Art. 108 y 128 LE 01/2009; Art. 78 CRU 1995, 15 de febrero de 2006; y Art. 8 LEP 2005, 16 de noviembre.

²⁹ Referencias de la tabla: ER (cuota escaños reservados); VP (cuota voluntaria de partido); CL (cuota candidato legislada); S/D (sin datos); D (democracia); SD (semidemocracia) y ND (no democracia).

Tabla II. Mujeres en ejecutivos según prestigio y género del cargo e índice de libertad en 17 países africanos año 2011.

Países	Estatus	Cargos	Nº Ministras	GPS
Cabo Verde	1	21	8	1.676
Mali	2.5	31	5	0.300
Benín	2	29	4	0.180
Botswana	2.5	19	4	0.569
Mauricio	1.5	26	1	0.015
Sto. Tomé y Ppe.	2	14	3	0.437
Sudáfrica	2	33	13	1.810
Ghana	1.5	25	5	0.444
Namibia	2	24	5	0.549
Mozambique	3.5	28	7	0.628
Tanzania	3	27	4	0.285
Burundi	5	22	9	1.856
Uganda	4.5	28	8	0.998
Senegal	3	24	7	0.730
Gambia	5	21	7	1.293
Ruanda	5.5	20	4	0.537
Angola	5.5	34	8	0.602

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en IPU, Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Government, online directory en CIA 2011, web oficial de gobierno de cada país, biografías, fotografías en sitios parlamentarios y periódicos.

Tabla III. Evolución del índice de libertad en 17 países del ASS 1990-2010 y año de introducción de cuota.³⁰

País	Año introd.	Promedio Combinado Derechos Civiles y Libertades Políticas				
		cuota	1990	1995	2000	2005
Cabo Verde	–	5	1.5	1.5	1	1
Mali	1990*	5.5	2.5	2.5	2	2.5
Benin	–	5	2	2.5	2	2
Botswana	1999	1.5	2	2	2	2.5
Mauricio	–	2	1.5	1.5	1	1.5
Sto. Tomé y Ppe.	–	5	1.5	1.5	2	2
Sudáfrica	1994	4.5	1.5	1.5	1.5	2
Ghana	–	5.5	4	2.5	1.5	1.5
Namibia	1997/99**	2.5	2.5	2.5	2	2
Mozambique	1994	6	3.5	3.5	3.5	3.5
Tanzania	2000	5.5	5	4	3.5	3.5
Burundi	2004	6.5	6.5	6	4	5
Uganda	1989	5.5	4.5	5.5	4.5	4.5
Senegal	2010***	3.5	4.5	3.5	2.5	3
Gambia	–	2	6.5	5	4.5	5
Ruanda	2003	6	6.5	6.5	5.5	5.5
Angola	2005	7	6	6	5.5	5.5

Fuente: Freedom House, Krook (2008) y *quotaProject*.

³⁰ Referencias: ** Año aproximado de adopción de cuota voluntaria; * los partidos adoptaron voluntariamente cuotas en la década del noventa, no se dispone de información exacta acerca del año (Krook, 2004), ***en Senegal, los partidos adoptaron voluntariamente cuotas en 2001, pero en el año 2010 se establecieron cuotas legisladas (Tripp, 2003; *quotaProject* en www.quotaproject.org).

Tabla IV. Variables político-institucionales y socio-culturales en 17 países del ASS.³¹

País	Estatus	% Mu- jeres	Movim.	Situa- ción	Tipo Vía	Año introd.	Religión
	IFH	Legisl.	muje- res	Con- flicto	Adopta- da	cuota	Predomi- nante
Cabo Verde	1	18.1	0	0	0		Católicos
Mali	2.5	10.2	1	0	1	1990	Musulmanes
Benin	2	10.8	0	0	0		Vudú
Botswana	2.5	7.9	1	0	1	1999	Cristianos af.
Mauricio	1.5	18.8	0	0	0		Hindú
Sto. Tomé y Ppe.	2	18.2	0	0	0		Católicos
Sudáfrica	2	44.5	1	1	1	1994	Cristianos
Ghana	1.5	8.3	0	0	0		Cristianos
Namibia	2	24.4	1	1	1	2002	Protestantes
Mozambique	3.5	39.2	1	1	1	1994	Tradicional
Tanzania	3	36.0	1	0	2	2000	Cristianos
Burundi	5	32.1	1	1	2	2004	Católicos
Uganda	4.5	31.3	1	1	2	1989	Católicos
Senegal	3	22.7	1	0	2	2010	Musulmanes
Gambia	5	7.5	0	0	0		Musulmanes
Ruanda	5.5	56.3	1	1	2	2003	Católicos
Angola	5.5	38.6	1	1	1	2005	Católicos

Fuentes: elaboración propia a partir de datos obtenidos en Freedom House, Polity IV, International IDEA, quotaProject, Tripp (2004), Powley (2005), Banco Mundial, PRIO (2010), Alesina y otros (2003), NSC The Macro Data Guide.

³¹ Referencias: los datos del estatus de cada país corresponden al año 2011. Los porcentajes de mujeres en los legislativos corresponden a los períodos enero/febrero 2011. En la variable movimientos de mujeres se indica el valor 1 cuando se observa la existencia de movimientos fuertes y vigorosos, y el valor 0, en los casos de que sean débiles o inexistentes. En los tipos de vía adoptados, el valor 0 indica que no se implementa o adopta ningún tipo de cuota de género a nivel legislativo, el valor 1 señala que las cuotas de género son adoptadas voluntariamente por los partidos políticos, y el valor 2 marca el establecimiento de cuotas de género legisladas o constitucionales. Respecto a las situaciones de conflicto, 1 indica que el país fue escenario de situaciones de conflicto violento o guerra civil y 0 muestra la ausencia de este tipo de situaciones.



Políticas públicas y salud en materia de inmigración: Puntos críticos en la accesibilidad del sistema público chileno

CARLA FRIAS ORTEGA
ACADÉMICA UNIVERSIDAD DE CHILE
carlafrias@med.uchile.cl

CATERINE GALAZ VALDERRAMA
ACADÉMICA UNIVERSIDAD DE CHILE
cgalazvalderrama@uchile.cl

ROLANDO POBLETE MELIS
ACADÉMICO UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE
rpobletem@ucentral.cl

Resumen: A partir de una caracterización de población inmigrante realizada en cuatro regiones de Chile, se analiza el perfil de las personas inmigradas y sus niveles de acceso al sistema de salud. A partir de este diagnóstico, se presentan las principales problemáticas que afecta a la población migrante en cuanto a acceso al sistema público.

Se visualiza como la imposibilidad de acceder al sistema privado de salud vigente, al no cumplir los requisitos exigidos y la condición migratoria de algunos sectores, ha hecho aumentar proporcionalmente el acceso a la salud pública de este colectivo. La metodología del estudio consistió en un análisis mixto: cuantitativo (a partir del estudio de datos secundarios de la encuesta Casen 2013 y la ex Ficha de Protección Social del gobierno chileno) y cualitativo (desarrollo de cuatro focus group y 45 entrevistas en cuatro regiones de este país). Los resultados indican que las barreras de inclusión al sistema de salud de inmigrantes son estructurales, sociales y personales. Asimismo los programas sanitarios no poseen mecanismos de divulgación específicos orientados a este colectivo, lo que les obstaculiza el acceso por falta de información y no sólo por barreras administrativas y legales. La estructura de sistema chileno de salud al ser de carácter mixto y combinar lo público-privado, centra el acceso a través del pago (ya sea por cotizaciones o por pago directo) lo que implica que las personas deben estar trabajando o disponer de las condiciones económicas mínimas para poder solventarlo. Si bien existe una cobertura básica que cubre a las personas extranjeras, los prejuicios del funcionariado de salud obstaculizan su acceso. También se constató que el temor de la población inmigrante en situación de ingreso irregular al país limita su asistencia al sistema sanitario por temor a la deportación.

Palabras clave: Inmigración, salud, políticas públicas, accesibilidad, discriminación.

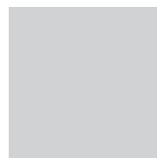
Public Policies and Health in terms of Immigration: Critical Points in the Accessibility of the Chilean Public Health System.

Abstract: Taking a characterisation of the immigrant population from four regions of Chile as a starting point, the profile of the immigrants is analysed along with their levels of access to the health system. From this appraisal, the main problems affecting the migrant population regarding access to the public health system are presented. The impossibility of gaining access to the current private health system for this group on account of failing to meet the necessary requirements, along with the migratory nature of some sectors, is seen to lead to a proportionate increase in the numbers of these people seeking access to the public health system. The methodology used in this study consisted of a mixed approach: quantitative analysis (based on the study of secondary data extracted from the Casen 2013 survey and the Chilean Government's former Social Protection

Statistics) and qualitative analysis (the development of four focus groups and 45 interviews in four regions of the country). The results indicate that the barriers preventing immigrants from being included in the health system are structural, social and personal. At the same time, healthcare programmes do not have any specific mechanisms for divulging information to this group, which hinders such access due to a lack of information rather than being solely attributable to administrative and legal barriers. The fact that the Chilean health system has a mixed structure, combining the private with the public sector, focuses access on the ability to pay (either through contributions or by direct payment), which implies that people should be working or have the minimum financial wherewithal to be able to afford it. Even though there is a basic scheme that covers foreigners, the prejudices of the public health employees hinder their access. It was also seen that the fear of the immigrant population in a position of irregular entry in the country limits their attending the health system because of fear of deportation.

Keywords: Immigration, health, public policies, accessibility, discrimination.

Políticas públicas y salud en materia de inmigración: puntos críticos en la accesibilidad del sistema público chileno



Carla
Frías Ortega

Caterine
Galaz Valderrama

Rolando
Poblete Melis

Recibido: 02/06/2016
Aceptado: 21/02/2017

AGRADECIMIENTOS

Las reflexiones que sustentan este artículo han contado con el apoyo de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social (ID: 730566-23-LE14, 2014-2015) y de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, VID, de la Universidad de Chile (U- Inicia, Galaz, 2015-2016).

ANTECEDENTES: INCIDENCIA DEL MODELO DE ESTADO EN LOS SISTEMAS DE SALUD

Para facilitar la comprensión de las diferencias que presenta la comunidad inmigrante en Chile en relación a los sistemas de salud europeos, se requiere tener como antecedente que según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “un sistema de salud es la suma de todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal consiste en mejorar la salud. Un sistema de salud necesita personal, financiación, información, suministros, transportes y comunicaciones, así como una orientación y una dirección generales. Además tiene que proporcionar buenos tratamientos y servicios que respondan a las necesidades de la población y sean justos desde el punto de vista financiero.”

(Organización Mundial de la Salud, 2016). Se entiende, entonces, como el conjunto de las organizaciones, instituciones y recursos dedicados a la actividad sanitaria, lo que involucra a los servicios de salud personales, los servicios de salud pública o el desempeño de una actividad intersectorial. En este trabajo nos centraremos en una de estas tres dimensiones señaladas: la accesibilidad a los servicios de salud pública.

No se debe olvidar que existen diversos debates de como clasificar los sistemas de salud ya sea basados en enfoques conceptuales o bien metodológicos. Gómez-camelo (2005) distingue entre diferentes características para la clasificación los sistemas de salud: oferta y demanda, naturaleza de los bienes (público, privado o la mezcla de ambos), financiamiento (recaudo fiscal; cotizaciones; y pagos privados a seguros y gastos de bolsillo) y organización y estructura (Gómez-camelo, 2005). Si miramos los sistemas de salud europeos (Mladovsky, 2007), vemos que los sistemas de salud siguen dos grandes patrones: uno en torno a sistemas nacionales de salud financiados a través de los impuestos (modelo Beveridge) y otro basado en sistemas de seguridad social financiados por cotizaciones sociales obligatorias (modelo Bismarck). En ambos casos la financiación es eminentemente pública. Veremos más adelante, que en el caso chileno, el sistema es mixto.

A continuación se presenta una tabla resumen con los principales componentes a tener cuenta en el caso de los sistemas de salud europeos (Mladovsky, 2007).

Tabla I: Comparación de sistema de salud vigentes en países de la Unión Europea

	Tipo Sistema	Cartera de servicios definida a nivel central	Modo de provisión predom. en AP	% de Provisión pública en Hospitales	Libertad elección médico AP	Filtro para acceso a especialistas	Listas de espera como problema político
Dinamarca	SNS	NO	Privada	97	Limitado	SI	SI
España	SNS	SI (positiva)	Pública	75	Limitado	SI	SI
Finlandia	SNS	NO	Pública	89	Limitado	SI	SI
Irlanda	SNS	NO	Privada	100	SI	Parcialmente	SI
Italia	SNS	SI(positiva)	Pública	81	SI	SI	SI
Portugal	SNS	NO	Pública	86	Limitado	SI	SI
Reino Unido	SNS	SI(negativa)	Privada	96	SI	SI	SI
Suecia	SNS	NO	Pública	98	Limitado	NO	SI
Alemania	SSS	SI(negativa)	Privada	49	SI	SI	NO
Austria	SSS	NO	Privada	72	SI (incentivos para no cambiar)	NO	NO
Bélgica	SSS	SI(positiva)	Privada	34	SI (incentivos para no cambiar)	NO	NO
Francia	SSS	SI(positiva)	Privada	66	SI	NO	NO
Grecia	SSS	NO	Pública	69	SI (incentivos para no cambiar)	NO	SI
Luxemburgo	SSS	SI(positiva)	Privada	68	SI	NO	NO
Países Bajos	SSS	SI(positiva)	Privada	0	SI	SI	SI
Observaciones: Sistema Nacional de Salud (SNS) y Sistema de Seguros Sociales (SSS)							

Fuente: Health in Transition (OMS). OECD Health Working Papers No. 50: Health Systems Institutional Characteristics: a survey of 29 OECD countries.

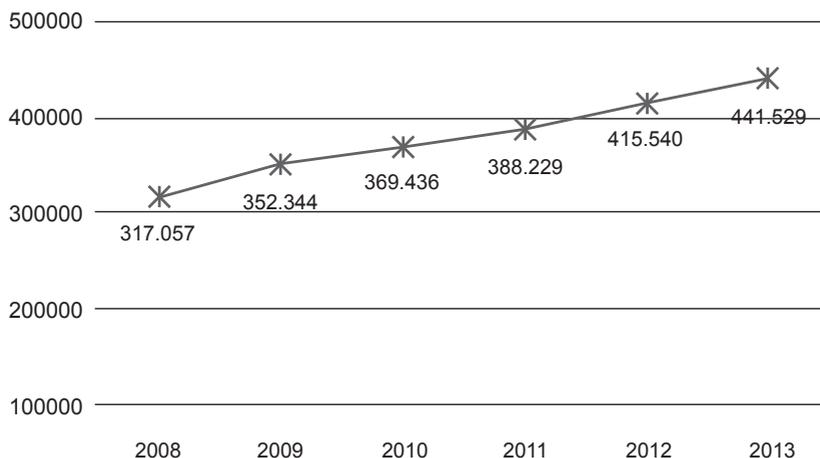
En el caso de estos sistemas de salud si bien en general se plantea el acceso a las prestaciones de salud de las población inmigrante residente en el país, es relevante plantear que en los últimos años, se ha producido una distancia entre lo que la normativa establece y los accesos efectivos de este colectivo a dichos servicios sanitarios. Por ejemplo, en Alemania, por ley se establece que debe ser prestada la atención sanitaria a toda la población incluida la inmigrante, no obstante su ejecución queda en manos de los organismos municipales (la visita médica requiere de autorización de asuntos sociales; o en algunas zonas han optado por otorgar una tarjeta de seguridad sanitaria a refugiados para reducir las demoras y evitar obstáculos en el acceso). En Italia, mientras tanto, toda persona (nacional o inmigrante) debe inscribirse en el Servicio Sanitario Nacional. Con la tarjeta sanitaria se acceder a un médico de base, servicios de urgencias y las hospitalizaciones. En este país se debe disponer de la residencia, por tanto quienes no estén en condición regular deben solicitar la tarjeta S.T.P. (extranjero temporalmente presente) donde el requisito es no tener recursos económicos. En Francia, las personas en situación irregular acceden a cuidados médicos con tarjeta de Ayuda Médica, esta cubre asistencia médica y hospitalaria, en consultas o servicios que no superen las tarifas reembolsadas por la Seguridad Social, aunque no cubre exámenes, ni medicamentos, etc. En Suiza, las personas en situación irregular tienen derecho a salud, lo que está garantizado en la Constitución federal de Suiza, aunque si supera los tres meses de residencia deben obligatoriamente afiliarse a un seguro que es altamente costoso. En tanto, en Portugal tienen acceso al Servicio Nacional de Salud en igualdad de condiciones que la población nacional los/ las inmigrantes residentes. Los inmigrantes en situación irregular acceden a la sanidad pero al no ser contribuyentes deben pagar el costo total de prestaciones. Lo mismo sucede en el Reino Unido. La mención de estos casos permite ver los puntos críticos a nivel europeo y las fisuras que se visualizan en el acceso de la población inmigrante.

En tanto, a diferencia de los estados europeos, Chile presenta características particulares tanto de su modelo de Estado como de sus modelos de salud. Para considerar una lectura del acceso al sistema de salud chileno, se requiere tener en cuenta dos hechos concretos: el cambio que se materializó en dictadura de

un estado protector a un estado neoliberal; y además que en ese marco, la red pública de salud comenzó a tener un carácter mixto: compuesta por entidades públicas pero también privadas. En el marco de la dictadura militar, en 1979 y bajo la impronta de una lógica neoliberal, se genera un cambio importante en el sistema: por un lado, se transfirió a las municipalidades parte de la administración y la Atención Primaria, lo que la hizo depender de los niveles de ingresos de cada zona geográfica (produciéndose desigualdades territoriales), pero por otro, se creó FONASA como seguro básico público mientras se incentivó la privatización del mercado de aseguramiento de la salud en instituciones de salud previsual (ISAPRE). Así, el sistema público se financia con aportes fiscales y con la cotización en salud de las personas afiliadas, que se concentran en los quintiles de menor ingreso económico y atiende a un porcentaje mayor de población nacional. Por otro lado, las ISAPRES agrupan a menos población y con más recursos socioeconómicos. De esta manera, esta reforma incidió en la acentuación de la segmentación del sistema y las inequidades entre diferentes colectivos sociales.

ANTECEDENTES GENERALES SOBRE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN CHILE.

En los últimos veinte años, Chile se ha vuelto un horizonte de instalación para personas de otros países. Estos movimientos transnacionales, se han acentuado a partir de la década de los 90, recibiendo especialmente personas provenientes de Centro y Sudamérica (Perú, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Haití, entre otros). Pese a que comienza a situarse como una problemática de atención social, según la Encuesta de Caracterización Económica Nacional (CASEN, 2013), el porcentaje de población inmigrada no superaría el 2,8% del total de la población (aunque se desconoce el número de población inmigrada en situación irregular que reside en el país). No obstante, el fenómeno comienza a tener cabida dentro de las políticas públicas, ante la evidencia de la progresión de este movimiento transnacional.

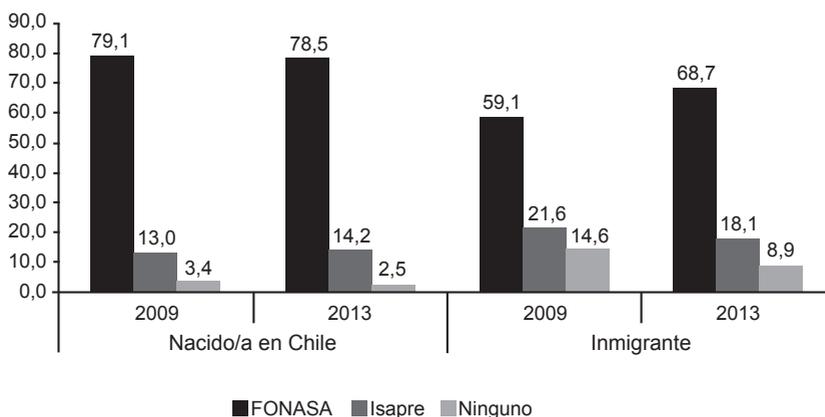
Gráfico 1. Número total de inmigrantes en Chile (2008-2013)

Fuente: elaboración propia en base DEM (2014)

Considerando el perfil de personas que migran a Chile, vemos a través del análisis desarrollado en la investigación que casi el 80% proviene de América Latina (Casen, 2013) y en su mayoría se sitúan en grandes centros urbanos como Santiago, Valparaíso, Antofagasta, Arica, Valparaíso y Punta Arenas. No obstante, tal como sucede con la población nacional, la concentración mayor se da en la capital con un 67,8% de inmigrantes/as. Asimismo, como sucede a nivel mundial, existe una tendencia a la feminización de la población inmigrada: existe un predominio de mujeres, alcanzando un 55% de la población residente. Dentro del conjunto de población inmigrada, especialmente de algunas procedencias como República Dominicana y Colombia, se evidencia que las mujeres cada vez más emigran solas o son pioneras en el proyecto migratorio como parte de estrategias familiares para luego desarrollar procesos de reagrupación familiar (Galaz, 2016). Asimismo, las características de los colectivos que migran a Chile, suelen tender a ser personas en edad económicamente activa, más del 64% de los/las inmigrantes/as se ubican entre los 15 y 44 años. Los resultados del análisis secundario muestra que un aspecto importante a tener en cuenta es que el promedio de escolaridad en la población inmigrada supera a la nacida en Chile: en los mayores de 15 años nacidos en Chile es de 10,7 años,

mientras que en los grupos inmigrados es de 12,6 años (Casen, 2013). Sólo en el colectivo boliviano baja a una media de 10,6 años (lo que plantea algunos desafíos para las regiones del norte de Chile donde principalmente reside este colectivo). En cuanto al acceso al área de salud fue importante visualizar las condiciones de los sujetos inmigrados y su relación con el sistema de salud vigente en el país. Tal como sucede con la población nacional, la mayoría de esta población accede a prestaciones a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA)¹, aunque existen indicios de aumento en el acceso a cobertura de salud privada a través del sistema de Isapres², a medida que avanza su proceso de regularización y permanencia en el país. No obstante, existe un sector de la población inmigrada que no accede a ningún tipo de prestación de salud (un 8,9% de esta población, sin considerar la población irregular). Este porcentaje de población es motivo de preocupación precisamente por los riesgos de vulnerabilidad que comporta estar fuera de una cobertura sanitaria.

Gráfico 2. Distribución de la población nacida en Chile e inmigrante según sistema de salud al que accede (periodo 2009 y 2013)



Fuente: CASEN (2013)

¹ El FONDO NACIONAL DE SALUD es la cobertura pública de salud que funciona a partir de una lógica de co-pago.

² Las ISAPRES son las coberturas privadas de salud. Estas empresas funcionan también a través de copagos y las personas pueden adscribirse a ellas, si no están en el fondo público..

Teniendo en cuenta estos datos, pese a no ser un porcentaje importante de la población residente, la institucionalidad pública requiere dar atención a estos nuevos/as ciudadanos/as residentes que demandan algunos servicios sanitarios. Ante ello, una de las actuaciones que marca un punto de inflexión en el tema migratorio en Chile, tiene que ver con el instructivo presidencial número 9 del año 2008, que asegura la atención básica de salud y de educación, independiente de la procedencia nacional. No obstante, el principal escollo con que se encuentra la población inmigrada en Chile es la documentación exigida para residir en el país de forma legal y el marco restrictivo que tiene la actual Ley de Extranjería. Esto genera que existe una población flotante de personas en situación irregular que no puede acceder a la oferta programática social. Por ello, actualmente se está debatiendo en diversos círculos políticos y sociales, la posibilidad de una nueva política migratoria que esté más acorde con una perspectiva de derechos.

METODOLOGÍA

En términos metodológicos el estudio se realizó bajo un enfoque mixto: tomando aspectos cuantitativos para el análisis de información de base de datos secundarias, y también interpretativo-hermenéutico, a partir de la aplicación de diversas técnicas de metodología cualitativa. El objetivo de este modelo fue lograr un análisis transversal del fenómeno de la inmigración y su nivel de acceso a diversas áreas sociales, entre ellas los servicios de salud, situando esta perspectiva bajo la luz de los condicionantes económicos, legales, sociales y políticos que inciden en la inserción de las personas inmigrantes. Para llevar a cabo este estudio se recurrió a un conjunto de fuentes de información, tanto primarias como secundarias. Las fuentes primarias fueron abordadas a través de 45 entrevistas y 5 focus group, llevados a cabo en cuatro regiones de Chile (Arica-Parinacota, Antofagasta, Región Metropolitana y Magallanes) y las fuentes secundarias a través del análisis estadístico a nivel nacional y regional sobre población migrante del Ministerio del

Interior (DEM); Ministerio de Salud; la encuesta CASEN 2013, y los datos de la ex Ficha de Protección Social³.

LÍNEAS TEÓRICAS: INCLUSIÓN Y PERSPECTIVA DE DERECHOS

Este estudio abordó la temática de la población inmigrada en Chile a partir de un abordaje reflexivo del binomio “exclusión/inclusión social” y de las diferentes estrategias que se ponen en marcha desde los gobiernos para garantizar una perspectiva de “derechos humanos” de estos colectivos. Cabe señalar que ante los cambios que ha acarreado la globalización como la intensificación de los movimientos transnacionales, se pueden visualizar también a nivel local nuevos desequilibrios y nuevas desigualdades, que van más allá de la situación socioeconómica, y que puede acarrear otras formas de marginación. De esta manera, siguiendo a Subirats, el concepto de exclusión social sirve para visualizar aquellas situaciones que, más allá de la privación económica, se sufre una privación de la propia idea de ciudadanía, o dicho de otra manera, de los derechos y libertades. (Subirats, 2010). Así, siguiendo a este autor, entenderemos que la inclusión social de un colectivo incluye su participación en diversos ámbitos: a) acceso garantizado a la ciudadanía y a los derechos económicos, políticos y sociales (entre ellos, educación y salud) correspondientes a la misma. b) la conexión y solidez de las redes de reciprocidad social, y c) la participación espacio de la producción económica y del mercado de trabajo (Subirats, 2010). Por tanto, la comprensión de la inclusión/exclusión implicará comprender algunos ejes de diferenciación social sobre los que se vertebran las desigualdades sociales, entre ellos, por ejemplo, la edad, el sexo, la procedencia nacional, el estrato socioeconómico. En este sentido, mujeres, jóvenes, mayores, inmigrados/as, con una situación administrativa regularizada –o no–, o en una situación económica desfavorecida, pueden emerger potencialmente como sectores sociales más susceptibles de padecer ciertos niveles de exclusión.

³ Esta ficha vigente hasta enero de 2016 medía la situación socioeconómica de las familias a través de la asignación de puntaje que les posibilita o no acceso a ciertos beneficios sociales. Actualmente ha sido cambiada por el Registro Social de Hogares.

Por tanto, resulta inevitable considerar los temas migratorios desde una perspectiva de Derechos Humanos. El “enfoque de Derechos” constituye un marco conceptual que está basado normativamente en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Ahora bien, como señalamos, a pesar de ciertos avances en materia de reconocimiento de derechos o la incorporación en los últimos años de cierta retórica de “derechos” en las políticas sociales aún queda un largo camino por recorrer en la implementación de esta perspectiva. La Declaración Universal de Derechos Humanos, se sintetiza, según Cassese (1993), de la siguiente manera: a) los derechos son inherentes a la naturaleza humana y prescinden de cualquier reconocimiento positivo, es decir, “existen”, incluso cuando son negados por el Estado; y b) el orden natural en que se basan los derechos es inmutable, prescindiendo del contexto social de cada individuo. La concepción actual de DDHH recoge también los derechos colectivos de los grupos sociales. Para ser efectivas, las exigencias de respeto de los derechos humanos deben constituir más que una mera declaración, lo que no siempre ocurre. Considerar la matriz de derechos requiere operativizar esta declaración ética, a consideraciones prácticas respecto de cómo se están diseñando e implementando estas políticas públicas, en este caso, que afectan a la población inmigrada. En total relación con la idea de “receptores como sujetos de derecho” aparece como principio rector el “acceso a la justicia”, en la medida que no existe un derecho sin que pueda exigirse, de lo contrario sería una mera declaración de principios. Por lo tanto, desde el enfoque de derechos humanos, se requiere esta operativización de las políticas públicas que efectivamente posibiliten mecanismos de reclamo para ser puestos en prácticas en caso de violación de un derecho.

Por otro lado, es preciso reconocer que existen diferentes maneras de intervención estatal en relación con las políticas migratorias (Agrela, 2006). En este sentido, toda intervención plantea un conjunto de desafíos para el Estado cuya función central consiste en garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Cabe destacar que el significado alrededor del cual se ha establecido la meta de la gestión de la migración transnacional para una efectiva inclusión social a nivel internacional es el de “integración”, que se ha erigido como “norma” cuyo horizonte es el de evitar una posible

“ghetización cultural” en ciertos sectores sociales y geográficos y combatir discriminaciones manifiestas, pero también como “promesa” para evitar la exclusión social de este colectivo (Galaz, 2009). Si bien dicho el concepto de integración pretende ser superador de la noción de “asimilación” como eliminación de las diferencias y también de la mera coexistencia sin interacción contenida en algunas propuestas denominadas “multiculturales” (Herrera, 1994) es preciso revisar dicho concepto de integración desde un punto de vista crítico (Gil, 2010). La perspectiva de la integración de la inmigración muchas veces parte del diagnóstico de que ésta se trata de un “problema social” (Galaz y Montenegro, 2015; Santamaría, 2002; Morell Blanch, 2004) en tanto manifestación directa de distintos ejes de diferencia social de las personas con procedencia diversa que residen en un mismo espacio, más que posicionar la idea de inclusión efectiva como un camino para asegurar la igualdad formal en cuanto a derechos y entre las personas nacionales e inmigradas.

Por tanto, la dimensión normativa es un ámbito central para valorar los niveles de participación e inclusión de las personas inmigradas. De esta forma, la reflexión en torno a las políticas públicas tiene que prestar atención a dos aspectos centrales. Por un lado, debe atender al análisis del diseño de la propia política, y, por otro, a la capacidad efectiva de resolver los problemas para los cuales ha sido diseñada y las oportunidades que los propios grupos aprecian en las iniciativas que emanan de la institucionalidad pública. Considerando este universo regulativo, se pueden ver los marcos normativos que pueden favorecer o restringir la participación de determinados grupos sociales, como los inmigrantes, constituyendo una barrera o un facilitador para el acceso a las garantías, beneficios o prestaciones inscritas en la propia política. En este marco, esta comunicación busca mostrar de qué manera el sistema de salud y sus normativas vigentes poseen barreras y facilitadores para el ejercicio de derechos de la población inmigrada.

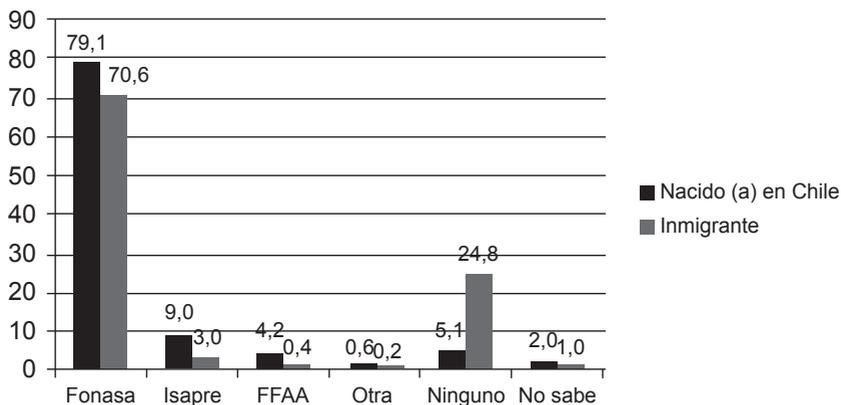
RESULTADOS: CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN INMIGRADA Y SALUD

El análisis estadístico desarrollado por la investigación, da cuenta de la implementación de las medidas tomadas en el

área salud, a partir principalmente del “Programa de Acceso a la Atención de Salud a personas Inmigrantes”, aprobado en 2014, para establecimientos de atención primaria de salud, con una cobertura inicial de once comunas, cinco de las cuales constituyen planes piloto. Este programa se lleva ejecutando en centros de atención primaria de las comunas en que el fenómeno inmigratorio está más presente, esperando su expansión a un mayor número de comunas de manera incremental. Por otro lado, a nivel ministerial, se estableció un equipo sectorial asesor de Salud de Inmigrantes, que cuenta con representación de la Subsecretaría de Salud Pública, Subsecretaría de Redes Asistenciales, FONASA y la Superintendencia de Salud. El objetivo a largo plazo es implementar una Política de Salud que considere a la población migrante.

Como señalamos a nivel nacional queda en evidencia que la población inmigrada está más vinculada al sistema público de FONASA. Al analizar la situación por regiones, se reitera esta tendencia, salvo en dos casos que comentaremos a continuación. En la región de Arica y Parinacota, la mayoría de inmigrantes (70,6%) cotizan en el sistema previsional FONASA. No obstante, lo preocupante en esta zona del país, es la cifra de extranjeros/as que no está bajo ningún sistema de cotización previsional (24,8%), lo que quiere decir que casi 1 de cada 4 inmigrantes de la región no cotiza para ningún sistema. Este dato es un reflejo de que existe aún un número elevado de personas inmigrados/as que por diferentes motivos, como pueden ser, desconocimiento, desinterés o desprotección por parte de las empresas en las que trabajan, o bien por su nivel de transitoriedad al ser una zona limítrofe con otros países (Perú y Bolivia), en caso de problema de salud, no estarían dentro de ningún sistema de cotización previsional. También puede deberse a la presencia de personas inmigrantes que están amparadas por el tratado de MERCOSUR que para mantenerse en el país no requieren una visa sujeta a contrato. Esto lleva, según los datos cualitativos de la zona, a que un sector de la población boliviana trabaje sin contrato y por tanto, sin protección de salud. Asimismo, puede deberse a la alta movilidad existente en la zona.

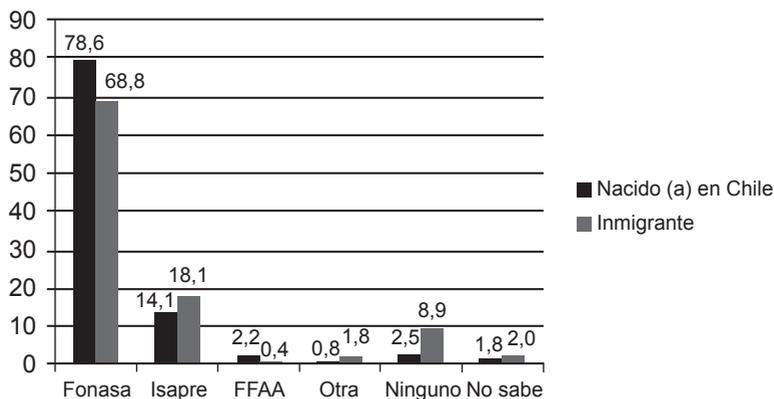
Gráfico 3. Distribución de la población nacida en Chile e inmigrante según sistema de cotización previsional Arica Parinacota



Fuente: CASEN (2013)

También resulta importante los datos que arroja la región de Antofagasta, donde los/las inmigrados/as prefieren el sistema privado de salud por encima del sistema público, incluso lo contratan en mayor proporción que los/las chilenos/as. Esto puede deberse al nivel de ingresos de algunos grupos de inmigrados/as que trabajan en sectores de la minería en esa zona. Por otro lado, debe considerarse que las personas en situación irregular no están siendo reflejadas en estas estadísticas y por tanto, no se evidencia su falta de cobertura sanitaria.

Gráfico 4. Distribución de la población nacida en Chile e inmigrante según sistema de cotización previsional Antofagasta



Fuente: CASEN (2013)

Ejercicio de derechos y nudos críticos en salud

Un primer punto a relevar es que es el ámbito de salud y de educación donde emerge en el año 2007 en Chile, las primeras preocupaciones sectoriales respecto del tema migratorio. Por ello, en este ámbito es que en general existe conciencia acerca de la presencia de los/as inmigrantes en el país y la demanda que eso implica para los diversos servicios y particularmente para los de salud. Esto es un punto importante ya que el “reconocimiento de su presencia” marca un primer paso en orden a promover su acceso y permanencia en el sistema de salud. De hecho en los últimos años, el ministerio de Salud ha desarrollado un conjunto de decretos y normativas acerca de la atención a la población inmigrada los que han sido asumidos medianamente a nivel regional y comunal. En términos concretos, el Ministerio de Salud cuenta con el ordinario A 14 N° 3229 de junio de 2008, que señala que garantiza la atención para los/as niños/as menores de 18 años al margen de su condición migratoria, para las mujeres embarazadas e incluso

para “los extranjeros que se encuentran en Chile sin haber regularizado su situación migratoria”, quienes tendrán derecho a la atención de urgencia. Del mismo modo, está el Ordinario Gab. Pres. N°009 de septiembre de 2008, que también imparte instrucciones a todas las reparticiones del Estado en relación a la apertura del sistema a personas extranjeras. En el cuadro siguiente, se sintetizan los principales derechos enunciados en normativas, decretos y ordinarios en salud:

Tabla 2: Derechos Garantizados en salud

SALUD	Los/as inmigrados/as regulares tienen acceso a todos los servicios de salud, incluidas las prestaciones GES en igualdad de condiciones que los nacionales. Los/as inmigrados/as en situación irregular sólo tienen derecho a la atención gratuita en los servicios de urgencia de la red asistencial. Los/as niños/as y adolescentes menores de 18 años al margen de su situación migratoria y la de sus padres, tienen derecho a ser atendidos/as en los establecimientos de salud primaria en igualdad de condiciones. Las mujeres embarazadas tienen derecho a ser atendidas, en forma independiente a su situación migratoria, en los centros de salud que correspondan a su domicilio y pueden, en forma adicional, solicitar una visa temporal especial solo presentando su certificado de embarazo.
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sin embargo, pese a estas disposiciones, en la práctica todavía se visualizan algunos nudos críticos que afectan la satisfacción de necesidades de los colectivos inmigrados. Así lo vemos en la siguiente tabla:

Tabla 3. Nudos críticos en salud

SALUD	Sistema público como posibilidad única por gran parte de comunidad inmigrada ante el rechazo de las isapres para aceptar entre sus afiliados el ingreso de personas inmigradas sin visa definitiva
	Diferencias culturales que se presentan en la atención de personas inmigradas y autóctonas, en relación a los sistemas de salud de origen y el chileno.
	Diferencias en patrones de natalidad (aumento de atención de personas inmigradas embarazadas-prejuicios sociales sobre coberturas a nivel de la comunidad autóctona)
	Prevalencia de algunas prácticas de riesgo en un sector minoritario de población migrada
	Dificultad básica en cuanto a Políticas Públicas: Atención supeditada a un número de residencia o RUT. Esto afecta principalmente a las personas no regulares

Fuente: elaboración propia

Ante estos nudos críticos, se realizó un análisis de la oferta programática disponible desde el ámbito de salud para la población inmigrada. Se seleccionaron para el análisis aquellos programas sociales vinculados al Ministerio de Salud relacionados con las necesidades de los colectivos de inmigrantes, expresadas a través del trabajo cualitativo. A nivel general se puede señalar que existe un desconocimiento por parte de las personas inmigradas de cuáles son los programas a los que pueden acceder incluso al estar en situación de irregularidad como sería el caso de las mujeres embarazadas y los niños/as que asisten al sistema escolar, lo que implicaría una revisión de los mecanismos de difusión de dicha oferta programática, así como los medios de comunicación utilizados para divulgar los servicios a los que se puede acceder.

Más allá del derecho de acceso a la atención en salud entre la población inmigrada y de los obstáculos que aparecen formal e informalmente, es interesante detenerse en las diferencias de uso de los programas de salud debido a las desigualdades en función del estrato socioeconómico. Los estratos socioeconómicamente desfavorecidos tienden a tener menor acceso a servicios preventivos, mayor tiempo de espera para acceder a

atención especializada y recurren en mayor medida a las urgencias (Regidor, et al., 2002; Palanca, 2002). En el caso de las prestaciones de salud, la disponibilidad temporal y/o por la existencia de co-pagos para determinadas prestaciones limitan el acceso de la población inmigrada (por ejemplo, en la atención dental, en el tratamiento de enfermedades crónicas y leves, en los exámenes y procedimientos médicos menores). Cabe destacar que estas dificultades también las presentan los sectores sociales chilenos ubicados en los quintiles de menos ingresos. Esto apunta a la existencia de condicionantes externos que van más allá de la voluntad de los/las pacientes, lo que genera diferentes oportunidades de acceso a la atención en salud en función del nivel de renta y/o educativo de las personas inmigradas.

El efecto de los programas en materia de salud es, en general, positivo: concretamente, se observan incrementos significativos de los controles preventivos de salud, el acceso a los servicios de salud y la utilización de los servicios ambulatorios. Por tanto, se puede visualizar claramente un acceso fácil a un sector específico de la población inmigrada constituida por las mujeres embarazadas y niños/as, que son a los que se ha focalizado las acciones de inclusión en salud, pero aún existe un amplio grupo de población migrante que queda excluido de las prestaciones de salud como sería el caso por ejemplo de la población adulta mayor que representa patologías crónicas o es el caso de hombres adultos. Las diferencias en el acceso de los programas públicos se explican por los criterios de focalización que han implementado los diversos organismos gubernamentales. Si bien, en algunos casos no existen restricciones por criterios de focalización, la exclusión se produce debido a la documentación solicitada.

Para lograr avances en esta materia se debiera tener presente que la mayor parte de los programas sociales, actualmente responden a una perspectiva de inclusión, que opera desde una mirada monocultural -que busca asimilar la población inmigrada a la población local- exigiendo para ello el cumplimiento de los mismos requisitos, incluso sin considerar las diferencias culturales y administrativas del país de origen. Quizás tomar el incipiente esfuerzo institucional que existe respecto de algunos sectores

indígenas como modelo para sugerir políticas similares a este colectivo, sobre todo en algunas zonas del sur y norte del país.

Obstaculizadores y Facilitadores en el ámbito de salud

El análisis cualitativo desarrollado, permitió extraer algunos obstaculizadores y facilitadores dentro del sistema de salud que afecta la inclusión efectiva de la población inmigrada. Entre los principales *obstaculizadores*, se consideran cuatro grandes temáticas:

- a) *Crítica respecto de la salud pública que se relacionan con el nivel de cobertura y nivel de recursos de esta área para atender a toda la población residente.* Más concretamente, se aprecia largos tiempos de espera para atención primaria y especialmente secundaria (operaciones, especialidades), falta de profesionales, visitas médicas de rápida atención y/o programación a largo plazo. Sin embargo, esta es una situación compartida con la comunidad chilena, lo que dice relación con la capacidad del sistema de salud en general. En ese sentido, los/as inmigrantes comparten la misma crítica que la población chilena en cuanto a la forma en que algunos servicios de salud son gestionados y atendidos. Por ejemplo, en algunos relatos se plantea como obstaculizador al acceso en la región de Antofagasta, en el norte del país, las malas condiciones de las instalaciones del Hospital público y una escasez de centros básicos a nivel de ciudad. Esto lleva a que efectivamente en algunos centros de salud se concentre por zonas de residencia, la población migrada, con la consecuente renuencia de la población local.

- b) *Acceso diferenciado de la población inmigrada a los distintos niveles de salud (primaria, secundaria y hospitales).* En particular, existen dificultades para el acceso equitativo a la atención secundaria de salud y de enfermedades crónicas porque el acceso está mediado por la afiliación a FONASA en alguno de sus tramos, para lo cual es evidente que se debe tener un número de cédula nacional (RUT), a lo cual se accede únicamente a través de la condición migratoria regular. Por tanto, todas las personas que están en situación irregular no pueden acceder

a esta cédula y a su vez, no pueden ser afiliadas al sistema público de salud, quedando excluidas de la protección social en este sentido. Por otra parte, el hecho de estar afiliado a FONASA no asegura la atención, ya que parte de las atenciones no provistas por el sistema de salud como exámenes o atenciones específicas médicas al ser un sistema de co-pago, parte de la población inmigrada debido a sus condiciones socioeconómicas, no pueden pagar prestaciones y servicios, sobre todo las de larga duración (enfermedades crónicas y hospitalizaciones), lo que lleva a un acceso diferenciado. Evidentemente esto supone una clara distinción entre la población inmigrada de acuerdo al estatus que posea: por un lado, quienes están en condición regular acceden a los mismos derechos que la población nacional, incluso a las prestaciones GES, mientras que quienes están en condición irregular presentan obstáculos muchas veces insalvables para la atención en salud secundaria.

Un tema aparte es el tratamiento de enfermedades crónicas: según el estudio, gran parte de la población inmigrada residente acude principalmente ante emergencias a los centros de salud (principalmente por el co-pago o por la situación migratoria, por la falta de tiempo libre en los horarios de atención y también por consideraciones culturales sobre la salud/enfermedad), por tanto no acude a los centros hasta un grado de avance de algunas enfermedades.

“En el ámbito de la salud quizás haya un problema bien grave. Con la atención secundaria, porque en general en primaria, independiente que estén regulares o irregulares, se supone que acceden, pero hemos visto casos bien complejos, sobre todo en mujeres que no pueden acceder” (Extracto entrevista Dirección Salud. Región Metropolitana, 2015).

“Y ahora mismo tenemos un caso de una señora que falleció la semana pasada, el viernes pasado. Es irregular pero recibió la atención de salud, pero tenía un cuadro asmático crónico, probablemente no medicado en los últimos meses”. (Extracto entrevista. Consulado República Dominicana. 2015).

Aunque este tipo de situaciones pueden ser excepcionales, se deriva como problema de la política pública en tanto ponen

en evidencia una falencia respecto de la atención de enfermedades de otro tipo, como por ejemplo los accidentes laborales o profesionales que se derivan de obras o faenas en las cuales trabaja parte de la población en condición irregular, e incluso las enfermedades crónicas.

- c) *Falta de acceso de la población inmigrada por falta de información del cuerpo funcionario.* Ante la exigencia normativa de una cédula nacional de identidad o de FONASA para la atención, se pueden reseñar algunos casos de vulneración de derechos por parte de funcionarios/as, toda vez que no se reconoce el acceso de algunas personas protegidas formalmente pese a su condición irregular a los servicios de atención, al no haber mediado un pago o la posesión de un RUT válido. Esto, algunos lo explican, por la falta de información sobre las directrices generales del Ministerio que posibilita a ciertos colectivos a la atención gratuita y sin RUT, que ha llevado a que algunos casos de vulneración de derechos se vuelvan mediáticos ya que ha conllevado la muerte de algunas personas inmigradas o de riesgo vital de mujeres embarazadas.

“Lo que hemos detectado es que en algunos hospitales hay más desconocimiento. Nos ha pasado gestionar reclamos respecto a cobros a mujeres embarazadas” (Extrato de entrevista. Profesional Municipalidad de Estación Central. Chile. 2015).

“En caso de urgencias sí lo van a atender, pero la persona tiene que pagar los exámenes por ejemplo y después de atenderse todavía le hacen firmar un pagaré y tendrá que pagarlo”. (Extracto consulado Haití. Chile. 2015).

- d) *Problemáticas asociadas a la atención de los/as funcionarios/as de salud.* Existe en algunos casos una visión crítica del trato de funcionarios/as hacia la población inmigrada, además de dificultades de entendimiento cultural e incluso idiomático. En los relatos cualitativos se puede visualizar una crítica al “trato” que brindan alguno/as funcionarios/as a la población inmigrada –principalmente administrativos y personal médico y de cuidados- que se basa en estereotipos y rumores respecto de los colectivos inmigrados, generando algunas situaciones discriminatorias que vulneran los

derechos de personas extranjeras. A lo anterior también se suma una dificultad que afecta a algunos grupos en particular, como por ejemplo haitianos/as, cuyo idioma muchas veces se transforma en una barrera adicional de acceso a los servicios de salud (dado que por lo general tanto el personal técnico como profesional de los servicios de salud no habla otro idioma). En tales casos suelen ser los/as niños/as quienes ejercen labores de traductores de traducción aunque no con la exactitud necesaria para procesos asociados a la medicina, lo que puede constituir un riesgo para la salud de las personas.

En cuanto a *los facilitadores* para la accesibilidad a salud, se pueden señalar cuatro grandes temáticas:

- a) *Reconocimiento institucional explícito* acerca de la presencia de los/as inmigrados/as en Chile y sus necesidades en el área de salud. Evidentemente, los decretos emanados al respecto constituyen un primer punto que da cuenta de una preocupación que trasciende el campo de acción de un ministerio, situándose como un tema nacional. Por otro lado, tanto en las organizaciones de inmigrados/as como en las ONG que trabajan con la población, se reconoce como un facilitador el hecho de tener acceso quienes disponen de FONASA al menos al sistema de salud primaria. Por otro lado, también se destaca la atención que recibe la población inmigrada por parte de algunos/as profesionales de la salud más sensibilizados con la temática y quienes han promovido cambios a nivel institucional para acercar el aparato de salud a este colectivo. Muchas veces esta disposición positiva de profesionales se relaciona con la disposición positiva de los municipios donde se insertan estos centros de salud y los propios discursos pro-inmigración que existen a nivel de gobierno local. En ese sentido, se coloca como ejemplo los dispositivos temporales que se colocan en espacios públicos cercanos a los espacios de vivienda de la población inmigrada y en horarios de fines de semana para atender a esta población (estos dispositivos nacen en algunos centros urbanos de la Región metropolitana, más sensibles a la temática y ante la evidencia de que las personas no acudían a los centros de atención familiar).

“Se puede criticar muchas cosas pero también hay cuerpo médico comprometido. Como responsable de la unidad de migrantes, me han llamado para decirme: he atendido a esta persona, dígame qué puedo hacer yo como médico para que entre a la cobertura de AUGE” (Extracto de entrevista encargada municipal, Quilicura, Chile, 2015).

- b) *Desarrollo de algunos mecanismos informales que facilitan el acceso de la población inmigrante no regular.* Esto hace referencia a algunas medidas que desde la preocupación específica de algunos/as profesionales se desarrollan esporádicamente para facilitar la atención de las personas inmigrantes no regulares, aunque no sean conductos formales, como el hecho de colocar un RUT ficticio en la ficha para poder ingresarle y posibilitarle el servicio, o colocar el RUT propio, o pasarlo en “situación de indigencia” para no hacer efectivo los cobros asociados.

“Ahora el tema del carnet o de Fonasa, hay algunas triquiñuelas que se hacen... algunos funcionarios, con la ficha electrónica. Ponen el nombre del funcionario y por ahí les abren las puertas a los medicamentos. A veces es un tema que se arregla al estilo chileno” (Extracto entrevista coordinadora ONG. Chile. 2015)

Si bien estas medidas son enunciadas como prácticas aisladas y reconocidas como un facilitador, lo que trasciende es que existen muchas situaciones que quedan al arbitrio ya sea de los/as funcionarios/as o de la propia voluntad política de las autoridades. De ahí la necesidad e importancia de diseñar y consolidar políticas y protocolos de atención para los profesionales de la salud que vayan en beneficio de la población inmigrada.

- c) *Rol de entidades de la sociedad civil, algunos consulados y oficinas de inmigración como “agencias mediadoras”.* Aquí se consideran las intermediaciones que realizan en el ámbito sanitario diversas ONG y también algunas oficinas para los/las inmigrados/as y algunos consulados específicos que facilitan su acceso a los servicios de salud. El apoyo puede ser desde entrega de información, acompañamiento a trámites específicos, traducción y apoyo a comprensión de instructivos y normativas, hasta pagos directos por prestaciones en

casos con más vulnerabilidad social. En este último caso, algunas entidades asumen el costo ante personas que no pueden asumir la deuda o el apoyo ante enfermedades no cubiertas por el sistema de salud.

- d) *Existencia del comité de “integración fronterizo” entre Perú y Chile que opera a nivel de servicio de salud de Arica y de Tacna.* Aunque es una iniciativa focalizada territorialmente en la zona norte del país, implica la coordinación en diversos niveles de atención a la población de ambos países y que coincide en ser de ascendencia indígena y además inmigrada. Una de sus áreas de trabajo más desarrollada es la de salud. Por otro lado, en Tacna Perú funciona un Hospital Solidario que ha ayudado a que muchas personas chilenas, peruanas y bolivianas- a precios bajos sean atendidas en ese servicio y desentrampe al hospital regional de Arica.

“En algunos temas críticos como la tuberculosis... hemos hecho intercambios de salud...este tipo de integraciones se hace, hay otros convenios como traslado de medicamentos que a veces se requieren, aunque es difícil tener protocolos tan claros. Generalmente se hacen planes de colaboración conjunta, a nivel de comunidades, de intercambio médico, trabajo en fronteras...en el traslado de enfermos o fallecidos, por situaciones de desastre... aunque no hay acuerdo para la atención de personas”. (Extracto entrevista profesional. Gob. Salud. Arica y Parinacota, Chile, 2015)

CIERRE CONCLUSIVO

A partir del análisis desarrollado, resulta evidente que quedan vacíos en los niveles de accesibilidad que tiene la oferta programática de salud, con tal de dar protección universal a las personas que viven en Chile, entre ellas, la comunidad inmigrada. Por otra parte, ante el *hándicap* desde el que se inician en el proceso de inclusión social, también en el estudio se constató la necesidad de generar programas específicos que considere a este sector, visualizando las desventajas que poseen para situarse en igualdad de condiciones que el resto de la población

nacional. Esto implicaría desarrollar medidas y prescripciones que considere variables que no han sido consideradas y que tomen en cuenta la diversidad sociocultural actual del territorio.

Sin duda, esto implica re-pensar algunas dimensiones a priori, como es el binomio ciudadanía/inclusión (Subirats, 2010): ¿a quiénes se considera como “ciudadanos/as” dentro de un territorio diverso?; y ¿quiénes pueden ser considerados/as como efectivos depositadores de derechos civiles y sociales? La configuración social para la inclusión será diferente si consideramos la ciudadanía al margen de la nacionalidad, o bien si se establecen accesos restringidos y escalados de ciudadanía, y por último, si se consideran niveles de participación enunciativas, consultivas o de efectivo empoderamiento social. Las barreras burocráticas que aún existen, tienen relación con este tipo de preguntas y afecta directamente al sistema de salud chileno actual.

Las personas inmigradas se enfrentan con obstaculizadores concretas a nivel sanitario para su efectiva inclusión social no sólo derivadas de aprehensiones socioculturales y de un cierto rechazo de la comunidad chilena de recepción o del funcionariado que les atiende, sino que también a partir de dificultades impuestas desde el mismo Estado: legislativa, administrativas, de gestión, y de falta de una efectiva “acogida” inicial y traspaso de información sobre la inserción a la cobertura sanitaria y de la oferta programática disponible. Para este colectivo aún la adquisición de una documentación regular (visa, RUT, certificación FONASA) sigue siendo una gran problemática que solventar y en la que se centra la instalación en el nuevo contexto de vida, lo que condiciona a su vez su participación en otras áreas de protección social más general. Esto lleva incluso a un círculo vicioso: que un sector minoritario en situación de vulnerabilidad dentro del grupo de personas inmigradas –como son aquellas en situación irregular y sin posibilidad de acceder a RUT- quede al margen de beneficios directos precisamente porque no disponen de los requisitos exigidos para poder acceder a nivel de visados. De esta manera, aquel sector que más requiere protección social dentro de todo el colectivo de población inmigrada residente, precisamente queda imposibilitado de poder llegar a esta oferta. De ahí que se requiera una operativización de las políticas públicas que efectivamente posibiliten mecanismos de reclamo para ser puestos en prácticas en caso de violación de

los derechos que se enuncian actualmente como posición ética. Se requiere una dimensión procesal, es decir mecanismos institucionales que permitan traducir esos acuerdos normativos de derechos humanos en instrumentos de política social y de intervención directa, y finalmente una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas respecto de cierto sector de la población inmigrada en general y en particular, aquella que se ubica en condiciones de vulnerabilidad. De lo contrario, se seguirán produciendo situaciones en que queda al arbitrio de los/las funcionarios/as el acceso y goce de los beneficios sanitarios.

Existe una ausencia de esta lógica de derechos humanos como eje transversal en el diseño de los programas públicos. Si bien la mayoría de los programas, salvo unas cuantas excepciones, no se desarrollan desde una visión nacionalista y exclusivista respecto de la exigencia de ser chileno/a para optar a beneficios; un porcentaje considerable plantea requisitos que dejan fuera a un sector de la población inmigrada, como es aquella en situación irregular (exigencia de Fonasa). Por otro lado, gran parte de los programas establecen requisitos que dan por sentado una trayectoria de vida en el país que explicita que en su diseño no fueron pensadas personas que pudieran llevar pocos años de residencia. De esta manera, las personas inmigrantes para acceder a estos beneficios requieren al menos tener un tiempo de estancia en el país y haber cruzado por diversos trámites administrativos previos (tener RUT vigente, haber llenado la Ficha de Protección Social, tener residencia definitiva, tener FONASA, entre otros requisitos).

Desde una perspectiva técnica, la aplicación de una nueva ley que incorpore cambios profundos orientados a instalar en Chile un enfoque de inclusión intercultural y de reconocimiento de la diversidad, generará efectivamente un mayor impacto, pero ello conllevará la articulación de procedimientos sistemáticos, fiables y disponibles para la obtención y gestión de visados. Por ello, se deben mejorar los sistemas de registro de la información situados en diferentes estadios temporales del proceso mismo de inmigración.

Por otro lado, en el estudio se visualizó cómo generalmente los diversos actores del Estado consideran la inclusión de este

sector casi exclusivamente desde la posibilidad de “acceso”. Sin embargo, a partir de la experiencia analizada, el acceso básico a la salud no es suficiente para garantizar efectivamente el goce de los derechos ni muchos menos, favorecer la participación de este sector en igualdad de condiciones que la población chilena. Se requieren además procesos de gestión interna que posibilite, por ejemplo, que la información llegue a este colectivo; que se establezcan mecanismos administrativos que favorezcan su relación y ubicación en este nuevo contexto social. A esto se suma favorecer una transformación cultural a través de acciones que promueva una aceptación social de la expresión de la diversidad sociocultural. Posibilitar la accesibilidad del Estado a la población inmigrada, implica no sólo combatir las barreras burocráticas discutidas en este estudio, sino también adecuarse a nivel lingüístico, considerar aspectos como el estatus legal de las personas inmigradas, el género, la edad y la nacionalidad de procedencia de éstas.

De esta manera, promover la inclusión social apuntaría no sólo a tomar como centro la transferencia de recursos económicos, sino transferencias sociales, políticas, culturales que fortalezcan la autonomía y la participación de los sujetos inmigrantes. Se trataría de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto de los derechos individuales y sociales, considerando la diversidad sociocultural actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Aday L.A. y Andersen R.M. (1974). A framework for the study of access to medical care. *Health Serv Res.* 1974; 9: 208-20
- Aday L.A. y Andersen R.M. (1993). Theoretical framework for the study of access to medical care. *Health Serv Res.* 1993; 208-22.
- Agar Corbinos, L. (2012). Migraciones posmodernas en Chile: Reflexiones sobre cohesión social y pluralidad cultural, *Palabra* (12) Agosto de 2010 - Julio de 2011.
- Agar Corbinos, L. y Saffie Guevara, N. (2010). Migrantes en Chile: políticas públicas en salud, cohesión social e interculturalidad; en Agar Corbinos (Coord) *Migraciones, salud y globalización: entrelazando miradas*. Santiago de Chile: Biplano.

- Agrela, Belén (2006). *Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante*. Tesis doctoral dirigida por Carmen Gregorio Gil, Universidad de Granada. Disponible en: <http://lde.ugr.es/cddi/fichates.php?id=3&tabla=tesis> [Acceso: 19 de abril de 2008].
- Burón A., Cots F., García O., Vall O., Castells X. 2014). Hospital emergency department utilisation rates among the immigrant population in Barcelona, Spain. *BMC Health Serv Res.* 2008; 8: 51.
- Carmona R., Alcázar-Alcázar R., Sarría-Santamera A., Regidor E. (2014). Frecuentación de las consultas de medicina general y especializada por población inmigrante y autóctona: una revisión sistemática. *Rev Esp Salud Publica.* 2014; 88: 135-55.
- Cassese, A. (1993). *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Ariel.
- Daponte Codina A., Bolívar Muñoz J., García Calvente M.M. (2008). *Las desigualdades sociales en salud*. 1a ed. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Esping-andersen, G. (1993). *Los tres mundo del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- Esping-andersen, G. (1996). “Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial”. *Revista Desarrollo Económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 36 (142), 523-553.
- Galaz, C. y Montenegro, C. (2015). Gubernamentalidad y relaciones de inclusión/exclusión: los dispositivos de intervención social dirigidos a mujeres inmigradas en España. *Universitas Psychologica*, 14(5).
- Galaz, C. (2016). *Intervención social con mujeres inmigradas: Reconocimiento, incorporación sociocultural e igualdad de oportunidades para la inclusión*. U-Inicia. Universidad de Chile.
- Galaz, C. (2009). *Las relaciones de cooperación y exclusión social. Un estudio sobre la alteridad*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Geddes, Andrew (2006). Inmigración y Estado de Bienestar en Europa, *Zona Abierta*, 116-117, 171-190.

- Geddes, Andrew (2008). *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?* Manchester: University Press, Manchester.
- Gómez-Camelo, D. (2005). Análisis comparado de los sistemas de salud de la región Andina y el Caribe. *Rev salud pública*, 7(3), 305-316
- Gil Araújo, S. (2010). *Las argucias de la Integración: Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: Iepala.
- Herrera, Encarna (1994): Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración, *Papers*, 43, 71-76.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Honneth, A. (2007). *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Madrid: Katz.
- Jiménez-Rubio, D., Hernández-Quevedo, C. (2012). Inequalities in the use of health services between immigrants and the native population in Spain: what is driving the differences? *Eur J Health Econ*. 2011; 12: 17-28.
- Mladovsky, P. (2007). *Research Note: Migration and Health in the EU*. Brussels: European Commission.
- Morell Blanch, A. (2004). La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona, *Papers*, 74, 175-201.
- Naciones Unidas (2000). Derechos Humanos de los Migrantes. Resolución 2000/48. Nueva York, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Presidencia de la República de Chile (2008) Ordinario Gab. Pres. N°009 de septiembre de 2008.
- Organización Mundial de la salud. (2016, Junio 15). <http://www.who.int/es>. Retrieved from <http://www.who.int/features/qa/28/es/>
- Rué, M., Cabré, X., Soler, J., Bosch, A., Almirall, M., Serna, M.C. (2008). Emergency hospital services utilization in Lleida (Spain): A cross-sectional study of immigrant and Spanish-born populations. *BMC Health Serv Res*. 2008; 8.

- Rodríguez Álvarez, E., Lanborena Elordui, N., Pereda Riguera, C., Rodríguez Rodríguez, A. (2008). Impacto en la utilización de los servicios sanitarios de las variables sociodemográficas, estilos de vida y autovaloración de la salud por parte de los colectivos de inmigrantes del País Vasco, 2005. *Rev Esp Salud Publica*. 2008; 82: 209-20
- Ramos, J. M., García R., Prieto M.A., March J.C. (2001). Problemas y propuestas de mejora en la atención sanitaria a los inmigrantes económicos. *Gac Sanit*. 2001; 15: 320-6.
- Terraza-Núñez R., Toledo D., Vargas I., Vázquez M.L. Perception of the Ecuadorian population living in Barcelona regarding access to health services. *Int J Public Health*. 2010; 55: 381-90
- Santamaría, E. (2002). *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria"*. Barcelona: Anthropos.
- Subirats, J. (2010). *Ciudadanía e Inclusión Social*. Madrid: Fundación Esplai.



El trabajo de hogar y de los cuidados como nicho de empleo para las mujeres inmigrantes. El caso de ecuatorianas en Zaragoza.

ANA LUCÍA HERNÁNDEZ CORDERO

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.
acordero@unizar.es

VIVIANA PAOLA PAREDES MORALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA.
paolaviviana94@gmail.com

ELENA LUMINITA TANASE

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.
elenaluminita19@gmail.com

Resumen: Muchos de los inmigrantes que han llegado a España durante los últimos veinte años, se han insertado en un mercado laboral cada vez más precario y estratificado según etnia y sexo, especialmente como mano de obra a bajo coste en los sectores de la construcción y en el sector servicios de baja cualificación. En el artículo destacamos el caso de las mujeres latinoamericanas que

trabajan en el ámbito de los cuidados y del trabajo doméstico, para conocer sus vivencias y sus vulnerabilidades ligadas a estos tipos de empleo. Por ello, hacemos visibles las condiciones laborales que viven las inmigrantes que se dedican al empleo de hogar en la ciudad de Zaragoza. Gracias a diez entrevistas en profundidad a mujeres ecuatorianas que han trabajado o que siguen trabajando en este sector, describimos las dinámicas en las que ellas participan en el contexto del país de destino, las dificultades que han tenido en los últimos años de crisis económica, así como los cambios experimentados con la puesta en vigor del Real Decreto 1620/2011 por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

Palabras Claves: Feminización de la migración, crisis de los cuidados, empleo de hogar, crisis económica, trabajo doméstico y de los cuidados, mujeres inmigrantes ecuatorianas.

The housework and care as an employment for immigrant women.

The case of Ecuatorian women in Zaragoza.

Abstract: Many immigrants that have arrived in Spain over the last 20 years have been inserted into a labour market that it is increasingly precarious and is stratified by ethnicity and sex, especially for those in the low-wage workforce in the construction and low qualified service sectors. In this article, we highlight the case of Latin-American women in the care-taking field and that of domestic work in order to explore their life lessons and vulnerabilities bound to this type of work. With this aim, we shed light on the labour conditions of immigrants who dedicate themselves to home care in the city of Zaragoza. Based on 10 in-depth interviews with Ecuatorian women who have worked or are still working in this sector, we present the dynamics in which they participate within the context of the country of destination, the difficulties that they have had in the recent years of economic crises as well as the changes faced with the enactment of Royal Decree 1620/2011 on 14 November by which home care workers are regulated.

Keywords: Feminization of migration, crisis of care, domestic work, economic crisis, housework and care, ecuatorian inmigrant women.

El trabajo de hogar y de los cuidados como nicho de empleo para las mujeres inmigrantes. El caso de ecuatorianas en Zaragoza.



Ana Lucía
Hernández Cordero

Viviana Paola
Paredes Morales

Elena
Luminita Tanase

Recibido: 28/02/2017
Aceptado: 14/06/2017

Las mujeres inmigrantes, están siendo empleadas para sustituir el cuidado no remunerado, en un mercado privado y sin regulación, precario y escasamente profesionalizado. Las trabajadoras del hogar han pasado a desempeñar un rol esencial, no solo en la participación laboral de las mujeres autóctonas y el funcionamiento de las familias, sino como elemento de soporte y garantía de la sostenibilidad del Régimen de Bienestar en España (SE-DOAC, Día Internacional de las Trabajadoras del Hogar, parr.2, 20 de Marzo de 2014).

INTRODUCCIÓN

Existen múltiples razones, tanto en origen como en destino, que impulsan a la población extranjera a tomar la decisión de inmigrar hacia España. En el caso de Latinoamérica, destacan la precaria situación de conflicto en el ámbito político, económico, social y cultural que atraviesan muchos países latinoamericanos como consecuencia de la crisis de los años ochenta, unido a la búsqueda de un futuro mejor (Zúñiga García-Falces, 2005). Asimismo, las transformaciones acontecidas en España en los

últimos años, tales como el desarrollo económico y social, con la consolidación del Estado de Bienestar y el aumento del nivel educativo y de la calidad de vida de la mayor parte de su población, han significado un crecimiento de las expectativas de la población autóctona a la hora de insertarse al mercado laboral (Cachón Rodríguez, 2002).

La crisis empezada en 2008 supuso un deterioro en los diferentes pilares del bienestar en España. Sin embargo, este periodo de inestabilidad no provocó la salida inmediata de la población extranjera¹. Una de las consecuencias más acusantes de esta crisis económica, fue la consolidación de un mercado global flexible, caracterizado por el desempeño de trabajos precarios que no todo el mundo está dispuesto a realizar, recayendo así en las personas que tienen una menor capacidad de negociación contractual, como la población inmigrante (Standing, 2011).

El hecho de que siga habiendo personas que migren hacia España se debe, entre otras razones, a que incluso en esta época crítica, el mercado laboral español sigue demandando trabajadores extranjeros, porque existen ocupaciones que no son cubiertas por la población autóctona (Cachón Rodríguez, 2009).

En la actualidad además, se observa una sensible y progresiva feminización de las migraciones, es decir, un fenómeno que se sustancia en el aumento cualitativo y cuantitativo de las mujeres migrantes. Según datos del INE, el porcentaje de mujeres provenientes de países latinoamericanos en 2015 (57,04%) superaba al de los hombres (42,95%). Esta feminización está íntimamente relacionada con la demanda de mano de obra femenina para trabajar en el empleo de hogar y de los cuidados (Pérez Orozco y López Gil, 2011). Esto se debe a varios factores como por ejemplo la mayor participación de las mujeres autóctonas en el mercado de trabajo, la escasa incorporación de los hombres a la esfera reproductiva, el progresivo envejecimiento de la población española, la facilidad a la hora de tener una empleada de hogar debido a la escasa regularización de esta actividad y las dificultades para poder conciliar vida familiar y profesional, debido al poco desarrollo de los servicios públicos para cubrir estas necesidades (Parella, 2003). Todo ello, ha llevado a un desajuste

¹ Es a partir del 2012 que se empieza a notar un descenso en el número de extranjeros residentes en España (Hernández, 2015).

entre las necesidades de cuidados y las posibilidades de proporcionarlos, situación denominada como “crisis de los cuidados” (Pérez Orozco, 2006) caracterizada por la externalización y mercantilización del trabajo de cuidados, que anteriormente era desempeñado gratuitamente por las mujeres dentro de sus hogares.

En España, el empleo de hogar y de los cuidados cuenta con un total de 176.410 mujeres extranjeras afiliadas al Régimen Especial de Empleadas de Hogar, número que representa el 93,13% del total de la población extranjera afiliada a este régimen (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2016). La elevada presencia de inmigrantes que trabajan en el sector del empleo de hogar y de los cuidados demuestra por un lado, que existe una demanda importante que estas mujeres están cubriendo, y por el otro, que es su puerta de entrada al mercado laboral español. De hecho, se puede decir que prácticamente es la única opción laboral que éstas encuentran cuando llegan a España, independientemente de su formación y experiencia laboral previa (Parella, 2003). Además, constituye una de las principales vías a la hora de regularizar su estatus de residentes legales en el país de destino (Rodríguez Martínez et al., 2008).

Estudiar la organización social de los cuidados es una temática relevante para el análisis actualizado y en profundidad de nuestra sociedad. En particular, nos interesa enriquecer el debate con información de mujeres ecuatorianas en Zaragoza, por tres razones: en primer lugar, porque los flujos migratorios ecuatorianos desde 1998 y 2004 se han feminizado (Pedone, 2006), y aunque en la actualidad la migración ecuatoriana ha disminuido, las mujeres de ese país siguen teniendo una presencia fuerte en España; en segundo lugar, porque este colectivo ha tenido gran relevancia en diversos estudios realizados a nivel nacional, por ejemplo destacamos a Pedone (2006), Herrera (2007 y 2011) y Camacho (2010). Sin embargo, no existe hasta el momento nada escrito sobre mujeres ecuatorianas en Zaragoza, a pesar de que Ecuador ocupa el cuarto lugar de extranjeros en Zaragoza, con 6.29%, después de Rumanía, Marruecos y Nicaragua (Padrón Municipal, 2014). Por tanto, nuestro trabajo puede considerarse pionero al explorar un fenómeno relativamente nuevo y poco conocido en profundidad. En tercer lugar, porque según la literatura revisada, el sector de los cuidados es donde la mayoría de

población femenina inmigrante se inserta laboralmente (Cachón, 2002; Parella, 2003).

Por lo anterior, en este artículo nos interesa poner en evidencia las condiciones laborales de las mujeres ecuatorianas que trabajan en el empleo de hogar y de los cuidados en la ciudad de Zaragoza, reflexionar sobre el impacto de la crisis económica en dichas condiciones y los efectos surgidos a partir de la implantación del Decreto 1620/2011 de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, resaltando las vivencias y vulnerabilidades que suponen este tipo de empleo.

MIGRACIONES INTERNACIONALES Y FEMINIZACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

El aumento de la migración no puede explicarse únicamente como consecuencia de los efectos de “expulsión” de los países de origen y de “atracción” de los países receptores, sino que también hay que entender estos flujos dentro del sistema social, económico y político mundial. La globalización, y la liberalización económica, que promueven la competencia y el individualismo, junto con el desarrollo tecnológico, que favorece la comunicación instantánea, son otros de los elementos imprescindibles para entender la dinámica de las migraciones internacionales (Camacho, 2010).

La llegada de la globalización supuso la aceleración de los flujos de dinero, información, bienes y servicios, marcados por relaciones de poder que acentúan las desigualdades entre los países ricos y los países pobres. La re-estructuración social y económica generada por la globalización y el capitalismo liberal ha influido en el aumento de los movimientos migratorios, además de un cambio sustancial de sus características constitutivas (Gil Araújo, 2005). Uno de los cambios más importantes y reciente ha sido la feminización de los flujos migratorios (Herrera, 2011).

La economía de los servicios, a partir de los años ochenta, redujo la demanda de trabajadores masculinos al tiempo que aumentó la demanda de mano de obra femenina y barata para trabajar en este sector. La terciarización de las economías de los países occidentales más avanzados, particularmente la expansión

del mercado laboral para servicios personales, creó una demanda específica de mano de obra femenina (Pérez Orozco et al., 2008).

En el caso de Ecuador, la migración internacional hacia Europa de la población adulta se produjo precisamente por la crisis política y socioeconómica en los años ochenta, que supuso la aplicación de políticas de ajuste estructural sustentadas en el neoliberalismo salvaje y en el aumento de la corrupción en este país latinoamericano (Pedone, 2006). La menor posibilidad de las mujeres ecuatorianas de acceder al mercado laboral remunerado en su país les impulsó a buscar mejores oportunidades laborales en otros países (Camacho, 2010).

Por su parte, en los países de destino como es España, tienen lugar elementos de atracción que influyen en la decisión de migrar (Cachón, 2002). Su mercado de trabajo, por ejemplo, presenta una aguda estratificación laboral en función del origen étnico, el estatus migratorio y el género. Como consecuencia de esta estratificación, el conjunto de la población inmigrante se ve abocada a las ocupaciones de menor estatus social, menor remuneración y peores condiciones laborales, ocupando las mujeres inmigrantes el último escalón: el empleo de hogar y de los cuidados (Parella, 2003).

En el caso español, la principal razón por la que las ecuatorianas han elegido España como destino migratorio se relaciona estrechamente con una demanda de mano de obra que cubra los puestos de trabajo en el mercado de los cuidados. Esto a su vez tiene que ver con elementos puntuales. Por ejemplo, una política migratoria que ha favorecido la entrega de permisos laborales para el empleo de hogar y de los cuidados sobre otras ocupaciones (Hernández Cordero, 2015).

EMPLEO DE HOGAR Y CUIDADOS COMO NICHO LABORAL DE LAS MUJERES INMIGRANTES

En el presente artículo, al hablar de empleo de hogar y de los cuidados, nos referimos a una modalidad del servicio de proximidad, que se caracteriza por prestar servicios a personas particulares, no a empresas, a cambio de una retribución. Dicha ocupación engloba tanto las tareas de mantenimiento de la infraestructura de la casa como los cuidados de los miembros de la

familia empleadora: niños/as, personas mayores y/o dependientes. Es posible distinguir tres tipos de contratación en función del tiempo de presencia en el hogar empleador, las condiciones laborales y la intensidad del vínculo con los empleadores (Parella, 2003).

Modalidad en régimen interno.

Esta modalidad se caracteriza porque la empleada reside en el hogar donde desempeña su trabajo. Aunque existen periodos de descanso pactados entre la empleada y el empleador, el propio hecho de residir en el lugar de trabajo lleva implícita una disponibilidad prácticamente del 100%, según sean las necesidades de la familia empleadora, lo que genera largas jornadas de trabajo. Sumado a esta situación, las mujeres empleadas, por el hecho de vivir en la casa empleadora, ven reducida en gran medida su privacidad.

Modalidad en régimen externo.

En esta modalidad se identifican dos variantes: la primera denominada como empleo externo fijo, en el cual la empleada trabaja a jornada completa para una única familia empleadora sin residir en su domicilio, lo que permite un mayor respeto a los horarios establecidos y una mayor privacidad y autonomía. Con frecuencia, el paso de interna a externa corresponde a la obtención de las primeras tarjetas de residencia (Pérez Orozco, 2011; Herrera, 2011); la segunda se trata del empleo externo por horas, que consiste en trabajar a tiempo parcial en uno o varios hogares, dentro de un horario definido. Es habitual que las empleadas acumulen la cantidad de casas y horarios que les es posible atender, en muchas ocasiones esto supone quedarse en una zona o barrio para evitar “perder tiempo” en la movilidad entre un hogar y otro.

El empleo de hogar es un trabajo que tiene muy poca consideración social y bajo reconocimiento institucional, como consecuencia de la devaluación que sufren los trabajos “típicamente feminizados” (Andall, 2000) y que se llevan a cabo en los espacios privados de los hogares. Estas características la hacen una ocupación más feminizada y que concentra el número más alto

de inmigrantes en España: más del 90% son mujeres y, de ellas, el 60% son inmigrantes (EPA, 2015).

Aunque este tipo de trabajo no goza de especial relevancia a nivel político, en 2011 se dan dos cambios normativos muy importantes para este sector: La *Ley 27/2011 sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social* que incorporó el antiguo régimen especial del empleo del hogar al régimen general; y el *Real Decreto 1620/2011 por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar* que revocó la legislación existente desde 1985. Estos cambios han supuesto unos avances en materia de la reglamentación del empleo de hogar al mismo tiempo que han influido en las condiciones de las empleadas de hogar y de los cuidados (Goñalons-Pons y Hernández Cordero, 2013).

Estas reformas definen un nuevo marco normativo sobre la relación laboral entre empleada y empleador. El Real Decreto de 1985 definía la relación laboral del empleo de hogar y de los cuidados como “especial”, por el hecho de llevarse a cabo dentro de un hogar particular y basarse en una relación de confianza. Esto dificultaba su profesionalidad, el reconocimiento de sus derechos e invisibilizaba las condiciones laborales, es decir, no favorecía su transparencia y su posible control legal (Goñalons-Pons y Hernández Cordero, 2013). Como señalamos anteriormente, tanto la Ley 27/2011 como el Decreto 1620/2011 modifican esta definición de “especial” y se empieza a entender el empleo de hogar dentro del régimen general de la Seguridad Social.

Es a partir de este cambio que tienen lugar dos modificaciones beneficiosas para las empleadas de hogar. En primer lugar, logra establecerse un salario mínimo por trabajar a jornada completa igual al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), y además tienen derecho a las dos pagas extraordinarias que no pueden ser inferiores al SMI en cómputo anual. En segundo lugar, los empleadores pasan a tener la obligación de registrar a la empleada en la Seguridad Social, de informarle sobre las condiciones laborales y los elementos esenciales de su contratación y de formalizar así el contrato por escrito. A pesar de estas modificaciones, el cambio normativo no han supuesto una real equiparación y el empleo de hogar sigue teniendo un carácter especial dentro del régimen general.

En lo que se refiere a la extinción del trabajo, el Real Decreto de 1985, establecía que las empleadas de hogar no tenían derecho a desempleo y que se podría llevar a cabo un despido por desistimiento, es decir, no alegando causas objetivas. Con la reforma legislativa del 2011, esto no ha cambiado, colocando a las empleadas en una situación de mayor vulnerabilidad e incertidumbre.

Otro aspecto a destacar es la imposibilidad de ser empleada del hogar discontinua. Esto provoca una relación de subordinación con respecto al empleador ya que depende de éste a la hora de cotizar y acceder a los derechos. Esta modificación repercute en mayor medida en la población extranjera, ya que dificulta la renovación de los permisos de residencia aumentando el trabajo informal y con ello, las condiciones laborales precarias (Goñalons-Pons y Hernández Cordero, 2013).

Asimismo, el acceso a la justicia depende de la inspección de trabajo y el acceso a canales que permitan denunciar abusos e incumplimientos. En cuanto a la inspección laboral, el Real Decreto de 1985 imposibilitaba el acceso al hogar del empleador sin consentimiento de este, salvo que existiera una denuncia. Con la nueva reforma, este aspecto continúa vigente ya que se prioriza la privacidad del hogar empleador frente a los derechos de las trabajadoras. En cuanto a los mecanismos de denuncia, estos siguen siendo poco utilizados por las empleadas debido al poco acceso a la información que tienen, que en el caso de las internas, se agudiza debido al aislamiento, la falta de tiempo y el bajo nivel de sindicalización.

Para finalizar, a raíz de las diferencias observadas, podemos decir que estas modificaciones normativas no han mejorado de manera significativa las condiciones de trabajo de las empleadas de hogar y de los cuidados. Esto significa, que la legislación vigente no es suficiente. Al respecto destacamos que es sumamente necesario que España ratifique el Convenio 189 sobre trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de junio de 2011, con el objetivo de dignificar y, principalmente, equiparar

las condiciones de trabajo del sector del empleo de hogar al resto de sectores².

APUNTES METODOLÓGICOS

A partir del marco normativo antes descrito, en este artículo se recogen parte de los resultados obtenidos en la investigación realizada durante el año 2015. Con base en una metodología cualitativa, en este estudio nos importaba conocer y profundizar en la situación que viven las empleadas de hogar a partir de sus relatos y sus puntos de vista, yendo más allá de los aspectos externos y de la mera cuantificación de los datos. Para tal propósito, hemos elegido llevar a cabo entrevistas semiestructuradas que recopilan estas informaciones. En cada una de las entrevistas se ha hecho especial hincapié en los efectos de la crisis económica en sus ámbitos laborales y en su percepción con respecto a los cambios normativos del empleo de hogar.

Nos hemos preocupado por contar con mujeres que hayan trabajado de forma continua, con o sin contrato, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2009, y mujeres que hayan trabajado con contrato laboral, al menos durante los años comprendidos entre 2010 y 2012, para contar con relatos que nos permitieran interpretar sus historias en dos momentos distintos de la crisis, es decir, justo cuando la inestabilidad laboral alcanzó su nivel más alto en España. Así, a través de la técnica de la *Bola de Nieve* hemos podido contactar a diez mujeres de nacionalidad ecuatoriana con edades comprendidas entre 30 y 55 años que cumplen con las características anteriormente señaladas.

Las entrevistas constaron de una única sesión en la que se siguieron los pasos necesarios para garantizar una conducta ética propia de la investigación social: en primer lugar, se les explicó el objetivo del estudio y los temas que se iban a tratar, y posteriormente se les informó que toda la información recogida era confidencial, anónima y voluntaria. Al finalizar cada entrevista

² Al respecto, es importante apuntar que durante el I Congreso de Empleo de Hogar y de Cuidados realizado en Madrid el 1 y 2 de Octubre de 2016 y organizado por el Grupo Turín y el Ayuntamiento de Madrid, se señaló con contundencia que el reconocimiento social y político del empleo de hogar pasa por la ratificación del Convenio 189 de la OIT.

se les ofrecieron datos de contacto para cualquier eventualidad posterior.

RELATOS DE ECUATORIANAS TRABAJADORAS DEL HOGAR: CONDICIONES LABORALES EN LA ENCRUCIJADA DE LA CRISIS

Las mujeres entrevistadas han llegado a España entre 1999-2001, coincidiendo con la feminización de los flujos migratorios ecuatorianos (Pedone, 2006). Se trata de mujeres que han migrado individualmente y muchas de ellas se erigen como pioneras de los flujos migratorios.

Como consecuencia de la crisis que estaba atravesando Ecuador, a principios del Siglo XXI (Herrera, 2007), y la demanda para trabajar en el empleo de hogar y de los cuidados en España (Parella, 2003), la migración se convirtió en la opción más viable. Todas las mujeres entrevistadas contaron con la ayuda de familiares y amigos, tanto a la hora de emigrar como a la hora de encontrar trabajo en España. De hecho, algunas venían ya con ofertas de empleo cerradas y tardaron uno o dos días en empezar a trabajar.

“Porque una compañera de ahí mismo de Loja que trabajamos juntas y ella se había venido antes y no me había avisado. Entonces cuando ella estuvo aquí me dijo y me llamo, oye te quieres venir... bueno pues dije me voy, pero así fue de un momento a otro, no fue nada pensado... bueno le dije bueno pues que me voy y me dijo te voy a tener trabajo ya aquí para que vengas, y vine a cuidar a una niña” (Marianita³, 18 años en España, 9 años trabajando como empleada de hogar).

En cuanto al tiempo de estancia, todas nuestras participantes llegaron con la intención de quedarse un tiempo relativamente corto y luego regresar a su país de origen. Sus planes consistían, principalmente, en obtener dinero suficiente para desarrollar sus proyectos en Ecuador (construir una casa, abrir una farmacia, etc.). No obstante, una vez que llegaron a Zaragoza, los planes fueron cambiando al punto que decidieron reagrupar a sus hijos/as y esposos.

³ Todos los nombres que aparecen en los testimonios son seudónimos.

La razón de este cambio de planes se debe, en primer lugar, a que desconocían por completo todo el sistema migratorio español y las dinámicas propias del mercado laboral. En segundo, porque las condiciones en Ecuador y familiares no resultaron ser las adecuadas, por ejemplo, enviaron dinero y éste no fue destinado a los proyectos planificados, o no pudieron disponer de él, debido al congelamiento de los bancos en Ecuador.

A continuación, presentamos las condiciones en las que las mujeres entrevistadas han desempeñado su trabajo, en años particularmente problemáticos para el mercado de trabajo en su país de destino.

En primer lugar, señalamos la relación entre las condiciones laborales y el estatus migratorio, porque ayudará a entender la situación de las mujeres entrevistadas. Según la normativa española, que regula la entrada y el asentamiento de las personas extranjeras, existe una relación directa entre contrato de trabajo y la tarjeta de residencia, que marca básicamente que sin contrato de trabajo no pueden solicitar la tarjeta de residencia, con algunas excepciones como reagrupaciones familiares, familiar de comunitarios y razones humanitarias. El sistema establece que los extranjeros no comunitarios tienen que renovar su permiso de residencia anualmente los primeros dos años, para obtener posteriormente una tarjeta para cinco años y una más para diez años.

Ocho de nuestras diez entrevistadas han trabajado con contrato, independientemente de su modalidad específica de empleo, pero en todos estos casos el contrato ha llegado después de un periodo más o menos extenso (años) de trabajo, sin ninguna formalización de la relación laboral. Los periodos en los que han realizado sus tareas sin contrato, lo han hecho principalmente por no contar con la tarjeta de residencia que supone el permiso de trabajo.

La modalidad de empleo de hogar a la que nuestras participantes han podido tener acceso, ha variado en función de la tenencia o no de su familia en España, de la pertenencia de la residencia legal y del tiempo que llevan residiendo. De esta cuenta, al principio de su estadía en territorio español, sin familia, y sin la autorización para trabajar, han estado siempre en la modalidad de internas. Al contrario de lo que ocurre cuando regularizan su situación, después de varios años de residir en España, y consiguen iniciar los

tramites de reagrupación. Según los testimonios, estas condiciones las empujan a buscar trabajo en la modalidad externa, como fija o por horas. Así lo relata una entrevistada:

“Al principio fue mejor de interna, era más fácil encontrar trabajo porque habían muchas familias que solo así querían y pues yo sin nadie aquí, me ahorraba pagar a parte el cuarto, el transporte y además me contaron en la iglesia que a veces la policía controla en las salidas de metro, entonces también me ahorraba ese susto. Ya después, con los papeles, si que fue mejor cambiarme de externa, igual que hizo Oralia” (Rosa, 14 años en España y 14 trabajando como empleada de hogar)

El empleo de hogar y de los cuidados implica una cobertura de las necesidades básicas que presentan las personas a lo largo del ciclo vital, imprescindibles para su desarrollo óptimo y necesario para el mantenimiento de la vida (Pérez Orozco, 2006). Se trata por ejemplo de limpieza, cocina, compra de víveres, atención a medicamentos, etc. No obstante, estas tareas no suelen estar especificadas al momento de la contratación, porque tal como señalan las entrevistadas, las familias siempre han dado por hecho lo que implica “el trabajo doméstico” y además entienden que se trata de una labor que por ser mujeres saben de qué trata. Esta poca claridad en las tareas a desempeñar, en ocasiones supone que se vayan sumando responsabilidades que no han sido pactadas, así como horas de trabajo que no son remuneradas.

“Sí, lo que pasa es que cuidando a esa abuela es estar allí con ella, si quiere un vaso de agua, si quiere ir al baño y tal... pero ya después hacía la limpieza también.... después ya me puso a planchar la ropa y cosas así, me traía la ropa de la hija para que se la planche... y tal... Yo estaba de lunes a viernes, los sábados no iba... unas veces me llamaban otras no... pero claro los sábados que iba no me los pagaba... me pagaban de lunes a viernes y allí incluido el sábado” (Ana, 14 años en España, 10 años trabajando como empleada de hogar).

En cuanto al salario, este varía tanto en función de la modalidad de contratación como de la situación administrativa de la empleada. Cuando éstas no cuentan con la tarjeta de residencia, se encuentran en una situación de desventaja para negociar

tanto condiciones como salario. En estos casos suelen ser los empleadores los que fijan el salario, sin que exista una previa negociación.

La situación cambia una vez que obtienen su permiso correspondiente y un contrato de trabajo. El cambio de normativa ha ayudado mucho a que se respeten los derechos de estas trabajadoras, pues con contrato y cotizaciones a la Seguridad Social, en jornada completa (externa o interna) no pueden recibir menos del SMI. En el caso de nuestras entrevistadas, sus experiencias oscilan entre 600 euros, menos del SMI, y 1000 euros al mes.

Con respecto a las vacaciones, también varían según la modalidad de contratación. Por ejemplo, las internas y externas con jornada completa, tienen un mes de vacaciones, mientras que quienes trabajan por horas, por no cobrar durante el periodo vacacional, se organizan de tal manera que a veces directamente no gozan de ningún período festivo. Lo común es que las vacaciones no suelen estar pactadas desde un principio, sino que tienen lugar en función de los intereses de los empleadores. En algunos casos, será en los periodos vacacionales de las empleadoras, pues no están dispuestas a pagar por un servicio que pueden hacer ellas mismas, por ejemplo, los meses de verano. En otros casos, la situación es inversa: durante el verano se llevan a la empleada para que trabajen y posponen su periodo de descanso a otros meses del año.

“Sí, porque ellos normalmente en Agosto se iban de vacaciones a EE.UU, A Brasil o a Londres... por allá... y como no me podían llevar pues ellos se iban... se iban y me dejaban a mí esos días... me daban fiesta” (Ana, 14 años en España, 10 años trabajando como empleada de hogar, actualmente trabaja en una empresa de embutidos).

“...yo nunca cogía mis vacaciones para mí porque me iba con ellos y me pagaban el doble o sea ganaba 1000 y ese mes me salía por 2000” (Ketty, 13 años en España, 13 años trabajando como empleada de hogar, actualmente trabaja como empleada de hogar).

Con respecto a la relación empleada-empleador, nuestras participantes insisten en la ambigüedad que han vivido y que en pocas ocasiones han logrado superar con facilidad: por un lado, existe una relación contractual en la que se da una venta

de servicios y una compra de los mismos; pero por el otro, el hecho de tener lugar dentro de los hogares da cabida a un trato *“más personal, aparentemente más directo, que va más allá de una mera relación laboral”*, en la que no se clarifica que se trata de un trabajo como “cualquier otro” con obligaciones y derechos de ambas partes.

“... cuando entre a trabajar en esa casa la señora me dice mira Ana tú vas a trabajar interna aquí y vas a ser un miembro más de la familia... tú no te cortes, no te de pena de nada, porque tú vas a vivir aquí con nosotros y tenemos que convivir , aprender a llevarnos y a entendernos... y que más que una empleada tú vas a ser una más de la familia... y así quiero que nos veas que tengas confianza y tal porque si no... para poder convivir” (Ana, 14 años en España, 11 años trabajando como empleada de hogar, actualmente trabaja en una empresa de embutidos).

Es común escuchar que se habla de la empleada “como si fuera de la familia”, debido a la existencia de una relación de confianza mutua. No obstante, esto repercute en que se confunden derechos y obligaciones con favores, tanto por parte de la empleada como de la empleadora. Estamos hablando de no cobrar por las horas extras, dar regalos en lugar de pagar los servicios, cambiar horarios o fechas de vacaciones sin previo aviso, etcétera. Un ejemplo muy usual, que nuestras entrevistadas nos comentan, es que cuando es día libre y ellas se quedan en casa por diferentes motivos, dedican su jornada como cualquier otra: preparando comida, sirviendo, limpiando, etc., sin atreverse a cobrar por esos servicios prestados.

“Entonces la señora le dice encima que te hacemos el favor de contratarte quieres que te paguemos más... algo así le había dicho. Y a ella le hacían ir los fines de semana. Ella entraba a las 17 de la tarde y ya se quedaba hasta el siguiente día, el sábado... y el domingo también” (Sara, 12 años en España, 10 años trabajando como empleada de hogar).

Nuestras entrevistadas hacen hincapié en su experiencia personal y en los relatos de otras compañeras, con las cuales se relacionan, para poder afirmar que el empleo de hogar y cuidados se ha visto afectado con la llegada de la crisis económica en España.

Según ellas, los mayores efectos negativos se concentran en la bajada de los salarios y la disminución de los puestos de trabajo, principalmente el empleo por horas.

“Sí, sí, mucho.... Es que me bajaron las horas de trabajo cantidad. Uff, trabajaba mucho y después me fueron bajando de 8 a 6, de 6 a 4, de 4 a 2 y después me dijeron que ya no tenían trabajo para mí. Totalmente me quede sin trabajo. Yo antes tenía muchísimo trabajo.” (Lucía, 15 años en España, 10 años trabajando como empleada de hogar, actualmente trabaja en el negocio de su hija).

En el caso de las internas o externas con jornadas fijas, el trabajo está mayormente vinculado al trabajo de cuidados. En este ámbito, la demanda ha seguido aumentando debido al progresivo envejecimiento de la población española.

En cuanto a los cambios en la normativa, es necesario señalar un importante desconocimiento de esta materia por parte de nuestras participantes al estudio. Estas mujeres admiten no conocer mucho o desconocer en la práctica concreta los elementos centrales de la reforma, admitiendo que la suya suele ser una actitud pasiva con respecto a esta problemática. Esto se refleja en el hecho que ellas a menudo se han dejado llevar por lo que sus empleadores les indican como “legal”, “dentro de la norma” o, más coloquialmente, limitándose a “así se hacen las cosas”. La actitud que muestran todas las entrevistadas es de confianza hacia sus empleadores pero también de resignación a la hora de enfrentarse a todas las cuestiones administrativas y burocráticas relativas a sus empleo, porque efectivamente ellas mismas reconocen una falta de información sobre sus derechos y obligaciones. En ese sentido, se hace evidente un vacío en cuanto al conocimiento de cómo se regula el empleo de hogar en España y cuales son las implicaciones legales para las trabajadoras. Al respecto, es importante señalar que ese vacío se está empezando a cubrir con la creación de la *Asociación de Trabajador@s del Hogar y de Cuidados de Zaragoza*⁴, iniciativa impulsada por un grupo de empleadas de hogar de varias nacionalidades (latinoamericanas

⁴ El 28 de mayo de 2017 se ha llevado a cabo el I Encuentro de Trabajador@s del hogar y de cuidados de Zaragoza con el objetivo de conformarse en una Asociación que forme parte del Grupo Turín y se sume a las actividades de reivindicación de las condiciones laborales del empleo de hogar en España.

y españolas) que participaron en el I Congreso de Empleo de Hogar y de Cuidados en Octubre de 2016.

A pesar de lo anterior, nuestras entrevistadas han señalado que dentro del poco conocimiento que tienen sobre la Ley, el cambio legislativo les ha perjudicado, específicamente por la imposibilidad de cotizar como profesionales autónomas y de acceder a los subsidios por desempleo.

“No ha habido cambios de nada, con esta ley fue a peor porque antes había personas que se podían cotizar ellas mismas, hacían x horas le firmaban y le cotizaban y ahora si no tienes quien te firme un contrato no puedes cotizar. Fue a peor para mucha gente. Yo por ejemplo, cuando estaba en el locutorio, algunas les firmaba para reunir horas y poder cotizar y a mí no me perjudicaba en nada, porque claro cómo se pagaban y tal, pero ahora si no tienes un contrato de trabajo y que te lo firmen no puedes darte de alta” (Marianita, 18 años en España, 9 años trabajando como empleada de hogar, actualmente trabaja como empleada de hogar).

“Yo muchos años antes cotizaba pero tampoco tuve beneficio. Imagínate no cobras, lo único bueno es que claro, si te enfermas te siguen pagando, en ese aspecto si pero en otras cosas no, porque no se cobra paro tampoco” (Marcia, 14 años en España, 14 años como empleada de hogar, actualmente trabaja como empleada de hogar).

En su conjunto, el análisis evidencia que la situación de las mujeres ecuatorianas empleadas de hogar y de los cuidados no ha cambiado en esencia sus condiciones laborales. No obstante, podemos afirmar con contundencia, de acuerdo con sus testimonios, que la crisis ha reforzado las precarias condiciones laborales de este sector. Cabe añadir también su queja y desilusión por las nuevas reformas que no han supuesto una mejoría, ni en su condición de trabajadoras ni en su vivencia personal como migrantes.

CONCLUSIONES

La migración de las mujeres ecuatorianas que se insertan en el ámbito del empleo de hogar y de los cuidados en Zaragoza, coincide con ese flujo feminizado proveniente de Ecuador hacia España.

Los testimonios recopilados nos muestran que la crisis de los cuidados continua vigente en la ciudad de Zaragoza, principalmente porque las instituciones de gobierno siguen delegando estas tareas a las familias, quienes contratan a mujeres inmigrantes porque no logran cubrir tales necesidades de mantenimiento y reproducción por su cuenta, como el caso de nuestras entrevistadas ecuatorianas. Esto significa, que las mujeres inmigrantes están resolviendo dicha crisis (Pérez Orozco y López Gil, 2011 y Parella Rubio, 2003), y que con frecuencia esta dedicación se realiza a costa de su propio bienestar personal y profesional.

El nicho laboral que demanda mano de obra femenina y migrante, como es el del cuidado, es a la vez muy feminizado y precario, y además carece de una valoración social y normativa que sea positiva y plenamente favorable. La llegada de la crisis económica a España, ha generando unas condiciones laborales aún más inestables en términos salariales y de las efectivas condiciones de trabajo (tareas requeridas) y de dedicación (horarios abusivos y complicada organización de los días libres). La normativa en materia de extranjería sitúa a la población no comunitaria (como en el caso de nuestras entrevistadas) en una situación de vulnerabilidad en lo que se refiere al mercado de trabajo. En el caso de las mujeres que se dedican al empleo de hogar y de los cuidados, la necesidad de mantener sus contratos de trabajo para así poder renovar sus permisos de residencia por ejemplo, les obliga a aceptar condiciones laborales precarias. Esto se debe también al escaso poder de negociación a su disposición, que se hace prácticamente nulo en el caso de aquellas mujeres que no cuentan con el permiso de residencia.

El Régimen Especial a Régimen General y la implantación del Real Decreto 1620/2011 no ha supuesto todos los cambios positivos que pretendía ofrecer, principalmente porque sigue teniendo un carácter “especial” dentro del Régimen General que es poco efectivo⁵. Tal como se encuentra regulado en la actualidad, el empleo de hogar sigue careciendo de esa consideración de un “trabajo como cualquier otro”, de manera que las empleadas en este sector, como nuestras entrevistadas, quedan expuestas a condiciones laborales ambiguas, escasamente equilibradas (por

⁵ Véase Díaz Gorfinkel y Fernández López, 2016.

lo que concierne a la relación con el empleador y con las tareas encomendadas) además de fuertemente desprotegidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Andall, J. (2000). *Gender, Migration and Domestic Service*. Ider-shot: Ashgate.
- Atienza Azcona, J. (2005). “La crisis del desarrollo y las migraciones”. En Zúñiga García-Falces, N. (coord.) *La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación*. (pp.53-74). Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz.
- Cachón, L. (2002). “La formación de la *España inmigrante* mercado y ciudadanía”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 97, 95-126.
- Camacho Z, G. (2010). *Mujeres migrantes: trayectoria laboral y perspectiva de desarrollo humano*. Argentina: CLACSO.
- Castelló Santamaria, L. (2008). “La mercantilización y mundialización del trabajo reproductivo. El caso español”. *XI Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Díaz Gorfinkel, M. y Fernández, C. (2016). *Impacto de las reformas legislativas en el sector del empleo del hogar en España*. Ginebra: OIT
- England, P. (2010). “The Gender Revolution: uneven and Stalled”. *Gender & Society*, 24(2), 149-166.
- Gil Araújo, S. (2005). “Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur”. En N. Zúñiga García-Calces (coord.), *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación* (pp.13-53). Madrid: Centro de Investigación para la Paz
- Goñalons-Pons, P. y Hernández Cordero, A. (2013). “¿Reforma para un trabajo digno? Luces y sombra de la reforma del empleo del hogar en España en clave de género y migración”. En Actas Oficiales del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS). *Las políticas sociales entre crisis y post-crisis*. Universidad de Alcalá.
- Gregorio Gil, C. (1998). *Migración femenina: su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea.

- Hernández Cordero, A. (2015). "Cuidados que cruzan fronteras: la colectivización de la maternidad en un contexto migratorio". *Revista Acciones e Investigaciones Sociales* 35, 89-114.
- Herrera, G. (2007). "Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales". En I. Yépez del Castillo y G. Herrera, *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos* (pp.189-216). Quito: Risper Graf C.A.
- Herrera, G. (2011). "Cuidados globalizados y desigualdad social. Reflexiones sobre la feminización de la migración andina". *Nueva sociedad* 233, 87-97.
- Hondageno-Sotelo, P. (2011). *Doméstica: trabajadoras inmigrantes a cargo de la limpieza y el cuidado a la sombra de la ambuidancia*. México: Instituto Nacional de Migración.
- Ortner, S.B. (1979). "¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?", En O. Harris y K. Young, *Antropología y feminismo* (pp.109-131). Barcelona: Anagrama.
- Parella Rubio, S. (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.
- Pedone, C. (2006). *Estrategias migratorias y poder: tú siempre jalas a los tuyos*. Quito: ABYA-YALA.
- Pérez Orozco, A. (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES).
- Pérez Orozco, A., Paiewonsky, D. y García Domínguez, M. (2008). *Cruzando Fronteras: Migración y Desarrollo desde una perspectiva de género*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Pérez Orozco, A., y López Gil, S. (2011). *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados. Concreciones en el empleo de hogar y políticas públicas*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Rodríguez Martínez, P., Martín Palomo, M., Holgado Fernández, I., Ruíz Castillo, M., Gorroño Arregui, I., Castilla, E. y Rodríguez Avila, N. (2008). *Mujeres, trabajos y empleos: en tiempos de globalización*. Barcelona: Icaria.
- Servicio Doméstico Activo (SEDOAC). (20 de Marzo del 2014). Día internacional de las trabajadoras del hogar. Recuperado

de: <http://serviciodomesticoactivo.blogspot.com.es/2014/03/dia-internacional-de-las-trabajadoras.html>

Solé, C. (1995). *Discriminación racial en el mercado de trabajo*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES).

Standing, G. (2011). *El precariado: una nueva clase social*. Barcelona: Pasado y Presente.

Acogimiento residencial: estudio del centro de acogida de menores: “La Inmaculada”, (Xàtiva).

MARTA CLIMENT LÓPEZ
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Marju_1987@hotmail.com

FRANCESC X. UCEDA-MAZA
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Francesc.uced@uv.es

Resumen: El acogimiento residencial, es una de las respuestas del sistema de protección español más antiguo, para situaciones de desamparo. Históricamente su acción fue de carácter asistencial y benéfico. Lo que motivó que se realizaran ciertas críticas, que han acompañado al recurso de acogimiento residencial a lo largo de toda su evolución, y que, a día de hoy, siguen existiendo.

Desde ésta premisa, el objetivo de la presente investigación ha sido aproximarse al acogimiento residencial en la Comunidad Valenciana, para comprobar la situación actual de los centros de acogida de menores (CAM). Desde una vertiente

descriptiva, se presentará en este artículo un estudio de caso del centro de acogida “La Inmaculada”, ubicado en la localidad de Xàtiva, para conocer la realidad del recurso, y la valoración que del mismo realizan los implicados, a través de una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas (observación, entrevista, cuestionario...), que posibilitan la obtención de diferentes perspectivas desde las que enfocar y comprender el fenómeno. Destacando como resultados de la investigación: que la implicación de los trabajadores es elevada, la intervención con los residentes es integral y que nos encontramos ante un CAM de perspectiva comunitaria.

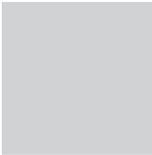
Palabras Claves: Desamparo, acogimiento residencial, Trabajo Social, derechos, satisfacción.

Residential Care: a Study of the Children’s Home “La Inmaculada” in Xàtiva.

Abstract: Residential care is one of the responses offered by Spain’s oldest system for providing protection in situations of distress. Historically, its action was of a charitable and beneficial nature, which meant that it generated a certain amount of criticism. This has accompanied the residential care resources throughout its entire evolution and is still prevalent today. Based on this premise, the aim of this research has been to take a closer look at residential care in the Valencian region of Spain to examine the current situation of children’s homes (known as CAM in Spanish). A descriptive approach will be adopted in this paper to present a case study of “La Inmaculada”, a children’s home located in Xàtiva, to learn the true reality of its resources and ascertain how these are assessed by the people involved through a combination of qualitative and quantitative techniques (observation, interviews, questionnaires, etc.), which enable us to obtain different perspectives from which to focus and understand this phenomenon. Attention is drawn to the results of the research: the intense implication of the workers; their intervention with the residents is very thorough; and we have observed a children’s home that focuses on the community.

Keywords: Distress, residential care, Social Work, rights, satisfaction.

Acogimiento residencial: estudio del centro de acogida de menores: “La Inmaculada” (Xàtiva).



Marta
Climent López

Francesc X.
Uceda-Maza

Recibido: 09/04/2016
Aceptado: 26/01/2017

“Las infancias nunca duran, pero todos se merecen una”
Wendy Dale.

CONTEXTO ACTUAL

En el contexto actual, de crisis económica, de aumento de las desigualdades sociales, pobreza y “recortes” de los programas sociales del Estado del Bienestar en España y especialmente en algunas comunidades autónomas, como la Valenciana, se ha producido un aumento considerable de la infancia situada bajo los umbrales de pobreza y exclusión social.

La organización Save The Children, sitúa a España en 4º país de la Unión Europea con mayor tasa de pobreza infantil (27%)¹. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en la Comunidad Valenciana, existe una tasa de riesgo de pobreza del 26.2% en el 2014, cifra que ha aumentado considerablemente si tenemos en cuenta que en el 2009 la tasa era del 20.9%.

Junto a esta infancia en riesgo, se encuentran sus progenitores en situación de vulnerabilidad social, por el desempleo, la carencia de ingresos, de expectativas futuras, producidas por el contexto socio-económico y político actual. Existen más de medio millón de familias que sobreviven sin recursos, sin ningún tipo

¹ Pobreza Infantil y Exclusión Social en Europa, una cuestión de derechos, 2013.

de ingreso o prestación, viven de la solidaridad de sus vecinos/as o de determinadas asociaciones (Unicef, 2012). Niños/as que en muchos casos pertenecían a una familia socialmente ajustada, pero que han visto como la crisis financiera, les ha hecho llegar a ser desahuciados y quedarse sin su propio hogar².

Este contexto tan complejo y en ocasiones agresivo hacia las familias y la infancia, coadyuva de forma importante a que se produzcan situaciones de desprotección infantil, vulnerabilidad y exclusión, si se considera está como el producto final de una disfunción fundamental en un complejo ecosistema con numerosas variables interactuando (Bronfenbrenner, 1987)³.

Los factores ambientales moldean el desarrollo y el comportamiento humano, de tal forma que éste tiende a hacerse congruente con las demandas situacionales. Sin embargo, debe aclararse que el medio en el que viven las personas las condiciona, pero no las determina.

Es decir, un medio rico enriquece a la persona, mientras que un medio pobre la puede empobrecer, pero la persona también puede a su vez desarrollar potencialidades y capacidades a partir de las cuales contribuir a transformar ese medio (Navarro, 2004).

La protección de menores integra un conjunto de actuaciones cuyo propósito es el de prevenir y corregir las situaciones de desprotección social en que se pueda encontrarse cualquier menor de edad, que exige una pluralidad de respuestas adaptadas a las necesidades y circunstancias de cada caso.

Actualmente, existen casi 40.000 niños/as tutelados por el estado, cifra que no ha parado de ascender (en el año 2010 se situaba en 33.000) (Unicef, 2014). Según datos del Observatorio de la Infancia, existen 13.401 niños/as en acogimiento residencial.

² Desde que se inició la citada crisis, más de 400.000 familias han sido ya desahuciadas (Unicef, 2013).

³ El modelo sistémico sustenta sus principios teóricos en un paradigma totalizador y generalista de los hechos sociales, pasando de lo particular a lo general bajo la visión circular-relacional. Afirma Bronfenbrenner: "El desarrollo humano es el proceso a través del cual la persona va adquiriendo una concepción más amplia, diferenciada y válida de su ambiente, haciéndose capaz de ajustarse a él y de participar en su mantenimiento y reestructuración en diferentes niveles de complejidad" (1987:47).

La Comunidad Valenciana, cuenta con la cuarta cifra más elevada, de niños/as en acogimiento residencial (1.134 niños/as)⁴.

El recurso de acogimiento residencial, constituye una de las respuestas del sistema de protección español para situaciones de desamparo (que más adelante detallaremos), que ha formado parte del sistema de beneficencia español, (y ha continuado formando parte de los modernos Servicios Sociales), siendo su intervención inicialmente de carácter asistencial y benéfico. Lo que motivó que se realizaran ciertas críticas, que han acompañado al recurso de acogimiento residencial a lo largo de toda su evolución, y que, a día de hoy, siguen existiendo, a pesar de que el sistema de protección a la infancia se haya transformado de forma importante en nuestro país a partir de la Constitución Española de 1978 que hace explícito en su artículo 39 que "los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos"⁵.

Y como consecuencia de ese compromiso, la Ley orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LOPJM) proclama en su artículo 2 "la primacía del interés superior de los menores sobre cualquier interés legítimo que pudiera concurrir". Poniendo énfasis en la protección de los niños/as ante situaciones de desamparo (Amorós y Palacios, 2004:15-17). Entre las críticas mencionadas, cabe destacar: a) Internamientos indiscriminados; b) Centros autosuficientes; c) Largos periodos de internamiento; d) Falta de profesionalización; e) Incertidumbre ante la salida y f) Falta de atención a la familia (Domínguez, 2010). Elementos que habría que comprobar si siguen existiendo o han sido superados. Estas críticas fueron algunos de los argumentos utilizados, para estipular, por la LOPJM, el acogimiento residencial como un recurso de última ratio, es decir, el último a aplicar.

⁴ Boletín nº16 Observatorio de la Infancia, 2014.

⁵ En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada por las Naciones Unidas el año 1948, se reconoce a la infancia el derecho a una atención y a una asistencia especializada. Será en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 cuando se formule por primera vez el interés superior del menor: El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental será el interés superior del niño (Principio 2).

A pesar de ser una de las medidas más impuestas, como a continuación veremos.

Tabla nº1: Evolución del nº total de altas a nivel de la C.V.

Año	Acogimiento residencial	Acogimiento familiar administrativo
2004	953	655
2006	1673	489
2008	1763	524
2010	1292	413
2012	977	408

Elaboración propia, partiendo de los datos del observatorio de la infancia, 2014.

En cuanto al número de altas nuevas, en el recurso de acogimiento residencial es superior, en todos los años analizados, al del acogimiento familiar administrativo, que es el recurso preferible a adoptar ante situaciones de desamparo.

Teniendo presente que la medida de protección de acogimiento residencial, puede llegar a tener una duración prolongada que, en algunos casos, puede llegar a cubrir la totalidad de la minoría de edad (contradiendo otra vez lo establecido como norma general por la LOPJM y sus posteriores modificaciones, -no superior a dos años-).

Este dato debe hacernos comprender la importancia que tiene el acogimiento residencial en el desarrollo personal y social del menor. Sin embargo, lo cierto es que se han realizado escasas investigaciones. (Fernández et al., 2010), siendo más escasas todavía las investigaciones respecto a este recurso, como tal, en la Comunidad Valenciana. No obstante, cabe destacar la investigación longitudinal realizada por Javier Domínguez (2011), en Alicante, con el objetivo de conocer la situación en la que se encuentran un determinado grupo de chicos/as que pasaron largos años en acogimiento residencial. Los resultados de la misma señalan que el 83,3% del total de la muestra se encuentra en una muy buena integración social (con indicadores muy concretos y medibles), el 13,3% están en zona de vulnerabilidad; y únicamente el 3,3% se encuentra en zona de exclusión social. Datos

que a primera vista parecen muy optimistas y que requerirán de estudios posteriores ampliando el campo de investigación.

Por estos motivos, en ésta investigación nos preguntamos, cuál es la situación del acogimiento residencial en la Comunidad Valenciana, su situación y forma de proceder. Y cuál es el nivel de participación y satisfacción de los implicados.

Antes de describir la metodología desarrollada, pasamos a presentar el contexto de la investigación, así como a ampliar brevemente el contexto normativo de los centros de acogida de menores (CAM) en la Comunidad Valenciana (C.V.).

CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

El centro de acogimiento residencial "La inmaculada":

Estamos ante un centro de acogida (CAM), que se encuentra ubicado en la localidad de Xàtiva.

Es un CAM, de gestión mixta (Hijas de la Caridad y Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas). Desde 1832, las Hijas de la Caridad, atendían en el antiguo convento de Xàtiva a los niños y niñas desfavorecidos. El año 1997 se creó el centro de acogida y desde ese momento fue gestionado por un equipo interdisciplinar. Y desde septiembre del 2012 se modificó su ubicación geográfica, pasando del convento de las Hijas de la Caridad, a adquirir dos pisos en una finca de pisos normalizados en la Calle Pintor Juan Francés, nº10. Xàtiva.

Contexto normativo de la protección a la infancia y de los centros de acogimiento residencial

La protección infantil, consiste en garantizar los derechos de los/as niños/as, satisfacer sus necesidades básicas y promover su integración en los grupos naturales de convivencia, con unas condiciones que posibiliten su participación en la vida familiar, social y cultural y su desarrollo como individuo. En este sentido, el actual Sistema de Protección a la Infancia, incluye un amplio conjunto que va desde los padres/madres y los ciudadanos en general, hasta las instituciones con competencia en materia de protección, en particular.

El niño y la niña son un ser en continuo desarrollo. Por ello, es vulnerable y merece una atención y protección especial. Por “protección infantil”, UNICEF (2014), entiende:

“La prevención y la lucha contra la violencia infantil, incluyendo los abusos, la explotación sexual, el tráfico de niños, el trabajo infantil y prácticas tradicionales como la mutilación genital o el matrimonio forzado. La protección infantil deben garantizarla los padres, la comunidad y los gobiernos. El objetivo es establecer un sistema de protección eficaz que repose sobre un marco jurídico sustentado por personal capacitado y competente (jueces, policías y trabajadores sociales, entre otros) capaz de velar por los derechos infantiles y por el cumplimiento de las obligaciones parentales. Se trata, por tanto, de impulsar un conjunto de medidas de prevención y en su defecto, de represión”. (32)

Los gobiernos tienen que asegurar la protección de los niños cuando los padres no sean capaces de garantizar estos derechos, bien porque son ellos los que infringen los derechos, bien porque han fallecido. En estos casos los niños serán tutelados por una familia de acogida o por alguna institución capacitada para ello. Esta protección debe extenderse asimismo a niños en riesgo de exclusión social: niños/as con discapacidad, niños/as pertenecientes a minorías étnicas o a los provenientes de pueblos indígenas. El sistema de protección debe ser válido para un contexto de paz como para situaciones de crisis y de emergencia (catástrofes naturales, guerras). Otro objetivo de la protección es prevenir el abuso y los malos tratos. En esta línea, el acceso a la atención sanitaria y a la educación reduce significativamente el riesgo de vulnerar los derechos de los niños/as (Humanium, 2014).

El sistema de protección no ha experimentado importantes transformaciones, obviando las demandas realizadas al cuerpo normativo, por lo tanto, cabe esperar, aunque con cierto pesimismo, como señala Sánchez (2015):

“Que este hecho no suponga un obstáculo para cumplir con el objetivo marcado en los respectivos Preámbulos tanto de la Ley 26/2015, de introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia y a la adolescencia que permitan continuar garantizando

a los/as menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado y que constituya una referencia para las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia"; como de la Ley Orgánica 8/2015, el cual establece que "se busca una mejora de los citados instrumentos de protección, a los efectos de continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado, que sirva de marco a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación de protección, con independencia de su situación administrativa". (182)

No obstante, el cambio producido en las últimas décadas en la conciencia social, respecto del papel real que en la sociedad actual debe corresponder a los/as niños/as, ha dado lugar al abandono de la tradicional concepción de la atención a las necesidades de los/as niños/as como función prácticamente exclusiva de los titulares de la patria potestad o tutela, es decir, inmersa en la más pura teoría privatista, con actuaciones públicas muy limitadas y enmarcadas en la idea de "beneficencia".

Tal cambio ha supuesto el entendimiento general de que los/as niños/as deben ser sujetos de los derechos que, a toda persona, por el hecho de serlo, le corresponden, además de sujetos de aquellos derechos derivados de la especial protección que, por su propia dependencia de otros, les es debida. Para ello, los poderes públicos deben arbitrar las medidas tendentes a que los particulares que están obligados a ello, protejan y promuevan el efectivo ejercicio de tales derechos e, incluso, a sustituirlos en dicha función cuando no puedan o no sean capaces de hacerlo, con la finalidad última de procurar el desarrollo integral de los/as niños/as (Sánchez, 2011).

Este es el espíritu que subyace en la renovada normativa del Estado sobre los/as niños/as e, igualmente, en los acuerdos internacionales más recientes que han posibilitado el desarrollo del actual sistema de protección a la infancia.

Como indica el Observatorio de la Infancia (2016), en diciembre del año 1990 España ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia, adoptada unánimemente por la Asamblea de la ONU el 20 de noviembre de 1989.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la versión vigente, dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, establece un marco jurídico de carácter estatal, acorde con la condición de los menores de edad como sujetos de derechos y con el reconocimiento de una capacidad progresiva para ejercerlos.

Junto a ello es preciso señalar que, de conformidad con la estructura territorial y administrativa del Estado español, las Comunidades Autónomas, dotadas de competencia legislativa, han desarrollado ampliamente la legislación autonómica en materia de protección y promoción de los derechos de los menores.

A continuación, se presenta la normativa más significativa que afecta a este colectivo, dividida según su ámbito de aplicación, para centrarnos posteriormente en el análisis de aquellas que por la temática de este artículo más nos afecta.

Nivel Estatal.

Tabla nº2: Normativa relativa a la protección de la infancia y adolescencia a nivel nacional

<p>Ley de protección a la infancia (1904)</p>	<p>Manuel Tolosa Latour, desde su puesto en la Sociedad Española de higiene, propuso unas Bases para una Ley de protección a la infancia en 1899. El proyecto de Ley fue presentado a las Cortes por el Ministro de la Gobernación, José Sánchez Guerra, el 26 de enero de 1904. La Normativa se iniciaba destacando la preocupación, aunque tardía, del Estado ante el problema infantil: señalando las aterradoras estadísticas de mortalidad infantil, la urgente necesidad de atender a los huérfanos y abandonados y regular la explotación laboral infantil. Con la intención de mejorar la situación de los/as niños/as, era necesaria la tutela del Estado y así complementar el vacío existente en lo referente a la lactancia, estancia en casas de cunas, escuelas, talleres, asilos, etc. Dicho proyecto fue discutido en ambas Cámaras, aprobándose la Ley 12 de agosto de 1904. La norma sanciona que la protección comprende tanto la salud física como la moral del niño/a. Dicha Ley, que es la primera de protección a la infancia como tal, es conocida como Ley de Tolosa, su promotor, y está inspirada en la francesa de 1874.</p>
------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Constitución Española 1978</p>	<p>Es la cúspide del ordenamiento jurídico español. Referente a menores destacar: Título primero, artículo 10: la dignidad de la persona, los derechos que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, y el respeto a la ley y a los derechos de los otros son fundamentales para el orden político y la paz social, incluyendo los derechos de los/as niños/as. En el artículo 27, donde se explicita que todo el mundo tiene derecho a la educación. El artículo 39, instaura la protección a la familia y la infancia. A través de los poderes públicos, se asegura la protección social, económica y jurídica de la familia y la protección integral a los/as hijos/as, así como la prestación de asistencia a los padres en todo caso y circunstancia.</p>
<p>Código Civil</p>	<p>Es el conjunto de normas jurídicas y principios que regulan las relaciones personales o patrimoniales entre personas privadas, públicas, físicas y jurídicas. Especial importancia para nosotros posee el Título VII del Libro I, sobre las relaciones paterno-filiales.</p>
<p>Ley de Enjuiciamiento civil</p>	<p>Establece que no son los derechos de los padres biológicos u otros los que deben preservarse como criterio en la toma de decisiones, sino los derechos de los/as niños/as. Priorizándose: La reinserción del menor en la familia de origen. Adopción como solución definitiva cuando no es posible rehabilitar a la familia natural. Acogimiento familiar como solución temporal.</p>
<p>Ley 21/1987, de 11 de noviembre</p>	<p>Modifica el Código Civil y la Ley de enjuiciamiento criminal en materia de adopción y otras formas de protección de menores. Como señala Rubio (2016), supuso que la apreciación de las situaciones de desamparo fuera competencia administrativa y no judicial.</p>
<p>Ley Orgánica 10/1995, Código Penal</p>	<p>Regula en su Título XII: los delitos contra las relaciones familiares.</p>
<p>Ley Orgánica 1/1996, responsabilidad penal de menores</p>	<p>Establece que por menor se entiende aquellos con una edad comprendida entre 0 y 18 años. Y que los menores de 14 años son imputables.</p>
<p>Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional</p>	<p>La presente Ley establece el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar que todas las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del menor. Su finalidad es proteger los derechos de los menores que van a ser adoptados, considerando también los de las personas que se ofrecen para la adopción y demás personas implicadas en el proceso de adopción internacional.</p>

Cabe destacar de la reforma del año 1987, que desaparece el concepto de abandono (más vinculado con la percepción de beneficencia), que procedía de una reforma de 1970 y surge el concepto de tutela automática por Ministerio de Ley para menores desamparados y se regulan en el Código Civil la figura de los acogimientos, antes dispersas en normas administrativas. Estos cambios suponen un gran avance en España, por el hecho de que empieza a regularse de forma unificada todo lo referente a la infancia y adolescencia y guardan relación con la concepción que se tiene a partir de la Convención de 1989 (Rubio, 2015).

Compartimos la opinión de Villagrasa (2015) al indicar que:

“La Ley Orgánica 1/1996, significó, no sin cierto retraso y de manera parcial, el intento de transposición a nuestro ordenamiento jurídico interno, de los principios generales instaurados en ese nuevo marco transnacional (...). Los protocolos facultativos en torno a la Convención sobre los derechos del niño y las leyes aprobadas, no han hecho sino poner de manifiesto una ausencia de respuestas específicas a situaciones de anomía⁶ en torno a los derechos de la infancia y adolescencia, siendo reformas parciales”. (24)

La normativa recogida en este cuadro es la más significativa, en cuanto a la protección del colectivo que en este trabajo nos ocupa. No obstante, en el año 2015, se llevó a cabo la promulgación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de protección a la infancia y adolescencia y la Ley Orgánica 8/2015, la cual incide en los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución Española, en la L.O 1/1996, Código Civil y Ley de enjuiciamiento criminal del año 2000. Sin embargo, tras más de 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, restan todavía muchos retos y desafíos por lograr (Cabedo y Ravetllar, 2015).

Han tenido que transcurrir casi 20 años, para que tuviera lugar esta reforma, donde los cambios sociales no han dejado de producirse, por lo que era necesaria una nueva legislación que diera respuesta a los mismos, adaptando la legislación a los citados cambios y a la doctrina jurisprudencial. Estas nuevas reformas van a fortalecer el papel del Fiscal en el sistema de protección, en ma-

⁶ El concepto *anomía* fue introducido por Emile Durkheim y hacía referencia a la ausencia de norma.

teria de riesgo y de supervisión de las medidas de protección que se adopten. Así como potenciar la audiencia del menor y su participación en materia de desamparo y acogimiento (Rubio, 2015).

En esta reforma normativa, según Villagrasa (2015):

“Se destaca la trascendencia de la protección de las personas menores de edad que ostenta un Estado Social de Derecho, en el que la atención de los más débiles debe erigirse como uno de los pilares esenciales de la actuación de los poderes públicos y de la sociedad en general”. (17)

Dada la relevancia de estas leyes, pasamos en el siguiente apartado a presentarlas de forma más exhaustiva.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de protección a la infancia y adolescencia y la Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia.

La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, modifica:

Tabla nº 3: Reformas de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil.	Interés superior del menor. Modificaciones terminológicas. Coordinación. Defensor del pueblo o instituciones autonómicas. Tutela judicial efectiva de menores.
Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).	Autorización judicial del ingreso de un menor en un centro de protección específico. Autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular.
Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial.	Competencia para otorgar la autorización judicial para la entrada en el domicilio, a la entidad pública competente.
Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración social.	Para la protección de la trata de seres humanos.
Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.	Menores como víctimas de la violencia de género. Modifica las medidas cautelares y de aseguramiento.

Elaboración propia, (2016).

Entre las modificaciones que se realiza como puede verse en la tabla, existen:

En la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil. Modificaciones terminológicas, en las que se sustituye el término *deficiencia* por el de *discapacidad*. Se habilita al Gobierno para fomentar con las Comunidades Autónomas el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares en la aplicación de las leyes y se refuerza la tutela judicial efectiva.

Otra de las reformas, se identifica con la reforma del procedimiento para la autorización judicial del ingreso de un menor en un centro de protección, de forma más ágil, detallado y sencillo (con la modificación de la LEC).

Para sintetizar, recojamos en la siguiente tabla las modificaciones de las instituciones del sistema de protección a la infancia y adolescencia, que nos afectan:

Tabla nº4: Tabla de equivalencia de las medidas de protección

Normativa anterior	Normativa actual
Situación de riesgo	Situación de riesgo
Guarda de hecho	Guarda de hecho
Guarda voluntaria	Guarda voluntaria
Guarda judicial	Guarda judicial
--	Guarda provisional
Desamparo	Desamparo
Acogimiento residencial	Acogimiento residencial
--	Acogimiento residencial en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta.

Fuente: Sánchez, 2015.

Con la reforma normativa se intenta introducir una mayor claridad en los supuestos de acogimiento, como medidas de protección de las personas menores de edad en situación de desamparo, al introducirse como recoge Villagrasa (2015):

“Una triple modalidad de acogimientos: de urgencia; temporal o permanente, pero no deja de seguir articulándose una tipología tasada, en la que debe encajar cada

situación que se presente en la práctica, en vez de plantear un sistema abierto y flexible que permita de manera efectiva y eficiente una adaptación legislativa a cada caso, y no al inverso, esto es, que cada supuesto deba encajarse, incluso de manera forzada, en alguna de las modalidades fijadas legalmente". (28)

Profundicemos en las situaciones que pueden darse en el colectivo con el que trabajamos.

Situaciones de protección

La aparición del concepto de riesgo en la LOPJM, debería haber supuesto un cambio de paradigma del sistema de protección a la infancia y adolescencia, pero la realidad es, según lo recogido por el Síndic de Greuges (2015):

"Al menos en la Comunidad Valenciana, no se dio el cambio de paradigma. Dado que sin menoscabo de las actuaciones llevadas a cabo por los Equipos Municipales de Servicios Sociales y la aparición de servicios especializados de atención a familia e infancia (SEAFIs), las intervenciones con las familias biológicas a fin de mejorar el funcionamiento de las dinámicas que ponen en riesgo la protección de los menores, siguen siendo insuficientes. Nuestro sistema de protección permanece anclado a las medidas de protección que suponen la separación del núcleo familiar, aun cuando estas, en muchas ocasiones, se consideran inadecuadas y más costosas económicamente (...) veremos si esto cambia con la nueva reforma". (1)

En la nueva regulación se va a establecer una regulación estatal más completa de las situaciones de riesgo y de desamparo, conceptos jurídicos que eran indeterminados y que, por vez primera, se definen en una normativa de rango estatal (Rubio, 2015).

La situación de riesgo (Art. 17 LOPJM), solo se regula en este artículo, sin que la modificación afecte al CC. Hasta la reforma, había Comunidades Autónomas que dictaban declaración de riesgo social mediante resolución administrativa y otras no, siendo a veces competencia municipal y otras autonómicas. De ahora en adelante todas las Comunidades Autónomas tendrán que declarar situaciones de riesgo mediante resolución

administrativa, decidiendo cada cual a qué administración pública corresponde realizar la intervención, valoración y declaración.

Tras la reforma, se ofrece una definición más detallada y se considera *situación de riesgo*:

“Aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, el menor se vea perjudicado en su desarrollo personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separados de su entorno familiar”.

No obstante, no se ha incluido una enumeración casuística de supuestos de hecho configuradores de las situaciones de riesgo, quizás para garantizar la flexibilidad, salvo la referencia a la existencia de otro hermano en tal situación (Rubio, 2015).

Queda indicado de forma explícita que las causas que pueden dar lugar a que un menor se encuentre en situación de riesgo puede encontrarse no sólo en el ámbito familiar, sino también en el social o en el educativo, ampliando con ello, las situaciones por las que un menor puede ser considerado en riesgo y las administraciones competentes para su protección. La ampliación de estos supuestos y competencias conlleva la obligación de las distintas administraciones de coordinar sus intervenciones (Síndic de Greuges, 2015).

La intervención corresponde a la administración pública competente conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable, en coordinación con los centros escolares y servicios sociales y sanitarios, y en su caso, con las entidades colaboradoras del respectivo ámbito territorial.

Conlleva la elaboración de un proyecto de intervención social y educativo/familiar que recogerá los objetivos, las actuaciones, los recursos, y la previsión de plazos, promoviendo los factores

de protección del/a niño/a y manteniendo a éste/a en su medio familiar.

Nos encontramos aquí con una cuestión que requerirá un debate en los próximos meses, y que no es otra que determinar qué administración pública será la competente para llevar a cabo las intervenciones en casos de menores que se encuentren en situación de riesgo (Síndic de Greuges, 2015).

Una de las importantes novedades en esta materia, se va a recoger ahora en el nuevo artículo 17, en sus apartados 4 a 6, las llamadas "resoluciones de riesgo" que eran demandadas por el Ministerio Fiscal y que potenciaran la participación del menor (Rubio, 2015).

La intervención puede terminar porque la administración observe desprotección, lo pondrá en conocimiento de la Entidad Pública a fin de que valore la procedencia de declarar la situación de desamparo, comunicándolo al Ministerio Fiscal. La entidad pública puede estimar que, a pesar de la propuesta no procede declarar el desamparo, de ser así corresponderá al Ministerio Fiscal: una supervisión de la situación (Art. 17.8 LOPJM).

Hasta ahora, no existía en la mayoría de las Comunidades Autónomas a diferencia de los supuestos de desamparo, una declaración formal, ni administrativa ni judicial, de riesgo, siendo una novedad positiva. Como señala Rubio, (2016):

"Esta resolución de riesgo tendrá efecto de aviso a los responsables de los menores de que tras dicha resolución puede venir una medida que implique la retirada de los menores y puede ayudar a que sean más conscientes de la situación de los mismos y de las consecuencias de la omisión de la atención debida. También va a clarificar la intervención en ese primer nivel de atención, dejando concreta constancia de los esfuerzos realizados en pro del mantenimiento del menor en su medio, que hasta ahora aparecía de forma farragosa integrado en los expedientes administrativos con mezcla de documentos y falta de sistematización, o no aparecían siquiera esas actuaciones previas". (14)

En relación con el concepto de "situación de riesgo", podemos concluir, como plasma Sánchez (2015):

“Nos encontramos ante un concepto excluyente, es decir, es riesgo, lo que no es desamparo, existiendo siempre una zona de indeterminación o incertidumbre en la que la duda surgirá a efectos de la verificación de la situación real de riesgo o desamparo del menor”. (188)

No nos detendremos en las medidas que podrán ser de aplicación en los supuestos en los que se declare la situación de riesgo, por exceder del objeto de este trabajo.

La guarda de hecho (Art. 239 y 303 CC), se decreta en aquellos casos en los que los/as niños/as han quedado bajo el cuidado de personas que no son titulares de la patria potestad o tutela, se les otorgará al/la niño/a la figura jurídica que le ofrezca la mayor seguridad y estabilidad jurídica y emocional. Según la nueva regulación sólo se dictará resolución de desamparo cuando los guardadores no atiendan bien al/la niño/a, pudiendo constituirse la tutela con los mismos, cuando sea éste el interés del menor.

Procederá la declaración de situación de desamparo de los menores en situación de guarda de hecho, cuando además de esta circunstancia, se den los presupuestos objetivos de falta de asistencia contemplados en los arts. 172 y 239 bis.

La tutela de los/as niños/as que se encuentren en situaciones de desamparo corresponderá por ministerio de la ley a la Entidad Pública. No obstante, se procederá al nombramiento del/la tutor/a conforme a las reglas ordinarias cuando existan personas que, por sus relaciones con el/la niño/a o por otras circunstancias, puedan asumir la tutela en interés de éste.

Como novedoso destacar que tras las modificaciones se legitima al guardador para promover ante el juzgado la privación o suspensión de patria potestad y el nombramiento de tutor.

La guarda voluntaria (art. 172 bis y ter CC y art. 19 LOPJM):

La guarda voluntaria se formaliza por la administración, siempre con el consentimiento de los padres o tutores, a diferencia de la guarda judicial o de la guarda provisional, que puede formalizarse sin consentimiento, por lo que habrán de comprometerse a colaborar con ésta.

Se decretará cuando los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias debidamente acreditadas, no puedan cuidar al/la niño/a, podrán solicitar a la Entidad Pública que

ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario. No podrá sobrepasar los dos años, salvo interés superior del menor. Transcurrido el plazo, deberá regresar con sus progenitores o tutores, pero si no se dan las circunstancias adecuadas para ello, será declarado en situación legal de desamparo.

La guarda judicial (art. 172 bis 2 CC, Art 158.6 CC y 103.1 CC):

La Entidad Pública asumirá la guarda cuando así lo acuerde el juez en los casos en que legalmente proceda, adoptando la medida de protección correspondiente (Art. 172 bis 2 CC). El juez de oficio, a instancia del propio hijo/a, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal dictará la guarda. A fin de apartar al/la niño/a de un peligro o evitarle perjuicios en su entorno familiar o frente a terceras personas, ordenará la guarda y cuidado a terceras personas, normalmente familiares o a la entidad pública, hasta que se dispongan medidas definitivas. En caso de posible desamparo, el juzgado comunicará las medidas a la Entidad Pública (art. 158.6 CC).

La guarda provisional (atención inmediata) (Art. 14 LOPJM y Art. 172.4 CC):

Se incluye por primera vez en el CC la mención a la atención inmediata y se introduce esta nueva figura, sin declaración previa de desamparo ni solicitud expresa de los progenitores, mientras tienen lugar las diligencias precisas para la identificación del menor, la investigación de sus circunstancias y la constatación de la situación real de desamparo.

Hace referencia a la necesidad de cuidado y atención inmediatos que necesite el/la niño/a y se refleja jurídicamente mediante la resolución administrativa de guarda provisional que se dictará por la Entidad Pública. Será notificada a los padres o tutores y podrá ser objeto de recurso en el plazo de dos meses desde su notificación.

Dado que se trata de una figura de guarda, la Entidad Pública no asume la tutela del/a niño/a, sino solo su guarda mediante el acogimiento familiar o residencial.

Pero según la Ley 26/2015, debe tener límites temporales y será competencia controlar este plazo por el Ministerio Fiscal (art. 172.4 CC). Aunque es la única medida temporal en la que no se establece un plazo concreto.

Cesará por las mismas causas que la tutela (Art. 172.5 CC).

Se observa una gran similitud entre esta medida y la guarda judicial, ya que en ambos casos se puede acordar sin el consentimiento de los padres y sin sumir la tutela, en ambos con vocación de transitoriedad. En la guarda provisional es la Entidad Pública la que acuerda la medida.

Según Cabezo (2015):

“Esta institución, está expresamente pensada para los menores extranjeros no acompañados, aunque para evitar una discriminación con respecto a los no extranjeros, el precepto del Código Civil no especifica a que menores afecta...esta guarda al no estar anteriormente prevista en la Ley, implicaba que los menores extranjeros se encontrarán en una situación de mera guarda de hecho y provisionalidad por un tiempo de plazo sin determinar. No era el caso de la Comunidad Valenciana, que declaraba el desamparo de un menor extranjero en el mismo momento en que era puesto a disposición de la Conselleria. Esperemos que siga actuando de esta manera, pese a estar ahora sí regulada la guarda provisional”. (70-71)

Situación de desamparo (Art. 172 CC y Art. 18 L.O. 1/1996):

El concepto no ha sufrido modificación, al considerarse situación de desamparo, la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los/as niños/as, cuando éstos/as queden privados/as de la necesaria asistencia moral o material. La asunción de la tutela atribuida a la entidad pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria. No obstante, serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los progenitores o tutores en representación del/la menor y que sean en interés de éste/a. Se complementa en la Ley 26/2015, al establecerse las causas por las que se produce en el art. 18 de la LOPJM.

La entidad pública, tendrá encomendada la protección de los/as niños/as que se encuentren en situación de desamparo, al tener por ministerio de ley la tutela del mismo, teniendo que adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y, en su caso, del Juez que acordó la tutela ordinaria.

Con ello, se ha tratado de solventar los problemas derivados de la existencia, dentro de la estructura administrativa, de distintos niveles de intervención, que han dado lugar a conflictos, descoordinación, duplicidad de actuaciones y a veces la falta de acción y de la confianza de la intervención de otra instancia protectora (Rubio, 2015).

Se notificará a los progenitores, tutores, guardadores y al niño/a si tuviera suficiente madurez o más de 12 años en el plazo máximo de 48 horas (Art. 172.1 CC). La información será clara, comprensible y en formato accesible, incluyendo las causas motivadoras y los efectos de la decisión adoptada. Siempre que sea posible, esta información se facilitará de forma presencial (Art. 172.1 CC).

Con esta reforma, la información se encomienda al Ministerio Fiscal con una supervisión activa (Rubio, 2015).

Se legitima al Ministerio Fiscal y a la Entidad Pública en el art. 172 CC a promover, si procediere, la privación de la patria potestad y la remoción de la tutela (Art. 172.1 CC).

La entidad pública, de oficio, o a instancia del Ministerio Fiscal o de persona o entidad interesada, podrá revocar la declaración de situación de desamparo y decidir el retorno del niño/a con su familia, siempre que se entienda que es lo más adecuado para su interés. Notificando tal decisión al Ministerio Fiscal (Art. 172.3 CC).

El desamparo podrá cesar cuando:

- a) El/la niño/a se ha trasladado voluntariamente a otro país.
- b) Cuando el/la niño/a se encuentra en territorio de otra comunidad autónoma cuya entidad pública hubiere dictado resolución sobre declaración de situación de desamparo y asumido la tutela o medida de protección correspondiente, o entendiere que ya no es necesario adoptar medida a tenor de la situación del/a niño/a.
- c) Que hayan transcurrido seis meses desde que el/la niño/a abandonara voluntariamente el centro de protección encontrándose en paradero desconocido (art. 172.5 CC).

Estas causas son reguladas por primera vez, con la modificación legislativa.

Para la solicitud del cese, han de transcurrir dos años de la notificación, para poder pedir el cese de la suspensión y quede revocada la declaración de desamparo por el cambio de las circunstancias que la motivaron (Art. 172.2 CC).

Las causas que pueden motivar esta declaración de desamparo, se recogen en el Art. 18 de la L.O. 1/1996 y son las siguientes:

Cuadro nº1: Causas motivadoras de la declaración de desamparo

El abandono del/a menor.	El transcurso del plazo de guarda voluntaria.	El riesgo para la vida, salud e integridad física del menor.
El riesgo para la salud mental del menor, su integridad moral y el desarrollo de su personalidad, debido al maltrato psicológico continuado o a la falta grave y crónica de sus necesidades afectivas o educativas.		El incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de guarda.
La inducción a la mención, delincuencia o prostitución.	La ausencia de escolarización o falta de asistencia reiterada y no justificada al centro educativo y la permisividad continuada o inducción al absentismo escolar.	Cualquier otra situación gravemente perjudicial para el/ la menor.

Elaboración propia, 2016.

Estas causas estaban reguladas hasta la reforma legislativa en las legislaciones autonómicas, por primera vez han pasado a regularse a nivel estatal.

La situación de desamparo posee disposiciones comunes con la guarda, mereciendo destacar las siguientes:

La obligatoriedad de que cuando la Entidad Pública asuma la tutela o guarda, elaborará un plan individualizado de protección que establecerá los objetivos, la previsión y el plazo de las medidas de intervención a adoptar con su familia de origen, incluido en su caso, el programa de reintegración familiar, incluyendo la evolución positiva de la familia de origen, que se hayan mantenido los vínculos y que el retorno no suponga riesgos relevantes para el/la niño/a (Art. 19 bis LOPJM).

Para valorar el retorno del/a niño/a desamparado desde la familia de acogida, se tendrá en cuenta el tiempo transcurrido, la integración en la familia de acogida, su entorno y el desarrollo de vínculos afectivos con la misma.

Hasta ahora no se había regulado de forma explícita en el CC la obligación de alimentación (Art. 172 ter CC). Donde en los casos de declaración de desamparo o de asunción de guarda, podrá establecerse por la Entidad Pública la cantidad que deben abonar los progenitores o tutores para contribuir, en concepto de alimentos y en función de sus posibilidades, a los gastos derivados del cuidado y atención del/a niño/a, así como los derivados de la responsabilidad civil que pudiera imputarse a los/as niños/as por los actos realizados por los/as mismos/as.

Hasta esta explícita regulación, las Entidades Públicas asumían la tutela o guarda y los progenitores con capacidad económica quedaban exentos de esta obligación. Señala la nueva normativa que será cada Entidad Pública la que establecerá las cantidades a pagar por este concepto.

Los aspectos esenciales de la guarda (voluntaria o derivada del desamparo), se regulan en el artículo 172 ter del CC y determina que ésta se realizará mediante el acogimiento familiar, y no siendo ello posible, a través del acogimiento residencial; donde se ejercerá por el director o responsable del centro donde esté acogido el/la niño/a, conforme a los términos establecidos en la legislación de protección de menores.

Basándose en los principios de:

- Reintegración en la propia familia cuando sea posible.
- Que la guarda de los/as hermanos/as se confíe a una misma instituciones o persona que los mantenga únicos.

Asimismo, se deberá revisar al menos cada seis meses.

Se regula además la delegación de la guarda para estancias, salidas de fines de semana o vacaciones con familiares y/o instituciones, donde la entidad pública podrá acordarlas para niños/as en acogimiento familiar y/o residencial, siempre que se den diversos requisitos:

- Se formalizará con familias o instituciones dedicadas a estas funciones.

- Contendrá los términos de la misma y la información que fuera necesaria para asegurar el bienestar del/a niño/a.
- Será comunicada a los progenitores, al/a niño/a y a los acogedores.
- Se preservarán los datos de estos guardadores cuando resulte conveniente para el interés del menor o concurra causa justa.

Se codifica por primera vez este tipo de guarda ocasional, que, de hecho, ya se estaba usando en la práctica, respondiendo una vez más la reforma a las necesidades de los/as niños/as (Defensor del Pueblo, 2015).

Analizada la realidad actual de la infancia y adolescencia y presentadas las reformas introducidas con las citadas leyes, parece ser, como indica Moretón (2015):

“Que la visión paternalista imperante en la materia concebía a niños y niñas, antes que, en auténticos titulares y sujetos de derechos e intereses, en objetos dignos de protección y destinatarios de las políticas diseñadas por los adultos. Cambia este paradigma social y con él los menores pasan a intervenir, de forma paulatina y más activamente después en las políticas públicas. (...) como no podía ser de otra manera el legislador, a la vista de dicho cambio de paradigma, modificó también el enfoque de “la construcción del edificio de los derechos humanos de la infancia”, reformulando la estructura de la protección vigente en España desde finales del siglo XX y reconociendo así “la titularidad de derechos en los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlos”. (252)

El acogimiento familiar no será presentado en este trabajo por exceder al objetivo del mismo, por lo que nos centraremos en analizar en el siguiente apartado del capítulo, la medida de protección del acogimiento residencial.

Acogimiento residencial centrado en la Comunidad Valenciana

En nuestro país, aunque la medida de acogimiento residencial sigue desempeñando un papel fundamental en la atención de la infancia, lo cierto es que resulta como determina Abad (2015):

“De difícil cobertura por otras alternativas familiares, debido tanto a la complejidad que presentan las necesidades demandadas por los jóvenes que requieren de una atención especializada como por la dificultad que entraña encontrar familias acogedoras con nivel suficiente de formación y dedicación para cubrir las necesidades que presentan estos menores. (...) En este sentido Bravo y Del Valle, reconocen el necesario papel que desempeña esta medida, eludiendo su consideración como alternativa a adoptar, únicamente cuando las demás no sean factibles. También Palma del Teso, prevé que aun a pesar de que la medida de acogimiento familiar tendrá carácter preferente, en ocasiones el interés del menor podrá hacer favorable el establecimiento de este último”. (292)

El acogimiento residencial revela una evolución muy extensa a lo largo de la historia, debido fundamentalmente a que ha estado presente en la asistencia a menores abandonados y desprotegidos durante muchos siglos (Abad, 2015). Piénsese, por ejemplo, en las distintas denominaciones en que ha sido subsumida dicha figura: casa cuna, casa de expósito, hospicios... Así Bravo y Del Valle (2000) matizan que la atención a la infancia desprotegida durante los últimos años se ha encontrado basada ante una única respuesta universal “la colocación del niño en una institución que pudiera cubrir sus necesidades más elementales en sustitución del ambiente familiar, ya fuera por carecer de él o por ser deficiente”.

Actualmente, existe explícita y pormenorizada normativa, tanto a nivel internacional, como nacional y autonómica (como hemos visto y continuaremos presentando a continuación), que regula los principios de actuación, la organización, el funcionamiento de los centros, el tiempo de internamiento y los derechos de los/as residentes, entre otros.

Como recogen Martín, García y Silverio (2012):

“El acogimiento residencial ha venido desempeñando históricamente un papel fundamental dentro de los sistemas de protección infantil, convirtiéndose durante mucho tiempo en el único recurso para aquellos menores de edad que, por diversos motivos, no podían disponer de

un entorno familiar adecuado que cubriera sus necesidades básicas”. (541)

La nueva legislación recoge nuevamente, el carácter subsidiario del acogimiento residencial y la necesidad de que la estancia de niños/as en los centros debe estar marcada por planes de trabajo con las familias desde el momento inicial en que se toma la medida de protección, con objetivos claros y evaluables en un plazo de tiempo determinado, para evitar que los acogimientos residenciales se perpetúen.

En suma, en este nuevo marco de la protección, el acogimiento residencial se configura únicamente como una posibilidad más, perdiendo su carácter de respuesta única e institucionalizadora (Abad, 2015).

Pero lo cierto, es que como señala Abad (2015):

“En determinadas situaciones el acogimiento residencial podría ser más ventajoso que el familiar. Dentro de estas situaciones se podría enumerar: de una parte, la eficacia que presenta el desarrollo de la relación del menor con su familia biológica y, más concretamente el régimen de visitas. De otra, el hecho de que los padres biológicos acepten en mejor medida la ayuda prestada por los profesionales del centro – al no considerarlos rivales en las relaciones con sus hijos que la prestada por las propias familias de acogida, y finalmente, la inexistencia o casi de sentimientos de culpa o deslealtad desarrollados por los menores hacia su familia biológica, derivado lo anterior por entablar relaciones de afectividad con otras personas. No obstante, Palma del Teso argumenta acertadamente, que los centros solo podrían cumplir dichas funciones en caso de encontrarse dotados de una organización flexible que les permita prestar a los menores una atención adecuada y a la par facilitar las relaciones con su familia”. (295)

El acogimiento residencial, también es regulado en la reforma de la Ley 26/2015, en su artículo 16, donde se establece, con el fin de proteger a los menores en acogimiento residencial, la inspección y supervisión por parte de la Entidad Pública. Este control se ejercerá como norma general cada seis meses. Cabe esperar con ello, un avance y garantizar un estándar de calidad

adecuado a la población con la que se trabaja (Herrán, Barriocanal y Martínez, 2008).

El sistema de protección a la infancia de la Comunidad Valenciana, se basa en dos líneas de actuación que se corresponden con dos principios de intervención: prevención y especialización. El primero, de competencia municipal; y los especializados son gestionados por el propio ente autonómico o por entidades colaboradoras debidamente registradas y acreditadas, que mediante contrato, convenio o subvención llevan a cabo distintas redes de atención a la infancia y familia necesitada de protección.

La competencia en materia de protección y adopción de menores es atribuida y desarrollada en la Generalitat Valenciana, por las Direcciones Territoriales competentes (Art.1. Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano) y los/as menores objetos de protección, serán los/as niños/as y jóvenes menores de 18 años, que residan o se encuentren transitoriamente en el territorio de la C.V. (Art. 4).

En la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la C.V., se reconoce y protege los derechos básicos de los/as niños/as, concibiendo a estos/as como sujetos activos de derechos, estableciendo un conjunto de medidas, estructura, recursos y procedimientos para hacer efectiva la protección social y jurídica del menor de la C.V. Recoge, también, los deberes de los/as menores (Artículo 82)

Además, se crea el Observatorio Permanente de la Familia e Infancia en la C.V. (título VI) y el Comisionado del Menor (Comisionado del Menor-Pare d'Òrfens (Título VII).

Se determina en su exposición de motivos (VI) "que el acogimiento residencial se concibe como una medida de aplicación subsidiaria" (Domínguez y Mohedano, 2014:150). Lo que aporta clarificación en cuanto a su carácter.

La tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores de la Comunidad Valenciana, está estipulada en La Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, que desarrolla el Decreto 91/2002 y determina en su artículo 8, que los centros de protección de menores son "aquellos destinados a acoger, atender y

educar, con carácter temporal, a los/as niños/as y adolescentes que necesiten una atención especializada por encontrarse en una situación de desprotección social en los términos establecidos en la legislación vigente”.

Toda actuación realizada en un centro residencial deberá estar precedida por los principios de normalización, coordinación, subsidiariedad, integración e interculturalidad. Además, toda intervención profesional vendrá regida por la no discriminación, coeducación, educación activa y emancipadora, modelo de planificación mixto, prevalencia de la función social y psicopedagógica, interdisciplinariedad, intervención individualizada y enfoque globalizador e integrador y atención desmasificada (Art. 5 Orden de 19 de junio de 2003).

La medida de acogimiento residencial, podrá desarrollarse en diversos centros, dado que la Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, que desarrolla el Decreto 91/2002, distingue una tipología de centros, según las características de sus plazas, entre los que podemos encontrar:

Centros cuyas plazas estén dirigidas a:

La acogida infantil (hasta 6 años), o para niños/as de 6 a 18 años, de necesidades especiales.

El acogimiento de niños/as con problemas de conducta.

La acogida de formación especial y terapéutica.

De niñas embarazadas y/o madres con hijos/as.

Y plazas de acogida funcional. Donde residirán menores con edades comprendidas entre los 6 y los 17 años, ambas inclusive, que presenten necesidades de atención institucional, motivadas por su situación de desprotección, conducta o inadaptación social, a la vez que se atienden las necesidades sociales, educativas, emocionales y personales que han provocado su desprotección.

La organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial viene regulada en La Orden del 17 de enero del 2008, de la Conselleria de Bienestar Social. Diferenciando en la sección tercera del capítulo II las etapas previstas durante la asistencia al/la menor en un centro de protección: Etapa de ingreso y acogida, de valoración inicial, de estancia, y de salida.

Siendo imprescindible destacar su capítulo VI, por recoger los derechos y deberes de la comunidad educativa en los centros de acogimiento residencial, donde se recogen los derechos de los/as niños/as, (Art. 71); así como sus deberes (Art. 72); los derechos del personal de los centros de protección (Art. 75) y sus deberes (art. 76).

Con esta nueva normativa España se ha convertido en el primer país que incorpora la defensa del **"interés superior del menor"** como principio interpretativo, derecho sustantivo y norma de procedimiento, como ya había sido recomendado por la ONU en 2013 (Abad, 2015).

Compartimos la idea de Cabedo (2015):

"Era unánime la opinión en torno a la necesidad de actualizar la legislación en materia de protección de menores, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la citada Ley Orgánica de protección Jurídica del Menor. Precisamente esta misma necesidad ya condujo en su día a la elaboración de dicha Ley en el año 1996, como dejaba patente su propia Exposición de Motivos. De nuevo, pues, se hacía ineludible una reforma en profundidad de la normativa sobre protección de la infancia y la adolescencia. Reforma que se había ido postergando en el tiempo, pero que empezó a fraguarse a finales de 2008 en el Senado, en el seno de la Comisión Especial de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines". (50)

La reforma realizada del sistema de protección a la infancia es ambiciosa, aunque debe ir acompañada, sin duda alguna, de una dotación económica suficiente, necesaria para poder hacer viables las medidas recogidas (Cabedo, 2015).

Lo determinante, sin duda, y que debería ser objeto de las máximas garantías, es la necesidad de realizar un seguimiento personal y personalizado de cada niño y niña o adolescente que entre en el sistema de protección, así como una revisión permanente de las medidas de protección que se hayan establecido específicamente para que pueda darse en todo momento una respuesta efectiva y adecuada para cada caso (Sindic de Greuges, 2013).

Realizada una breve exposición del contexto social, y normativo en el que se desenvuelve el CAM "La Inmaculada", pasamos

a presentar la metodología que hemos utilizado para llevar a cabo la investigación que en este artículo se expone.

MATERIAL Y MÉTODOS

Se presentan los resultados de un estudio de carácter exploratorio del acogimiento residencial. Su mayor limitación es su escaso tamaño muestral. Será necesario en futuras investigaciones ampliar las unidades de análisis, aumentar su diversidad y comparar entre centros por ubicación territorial, titularidad, número de plazas y metodología de intervención.

Se utiliza el estudio de caso, metodología de gran tradición en la sociología, antropología y trabajo social (Platt, 1988). Y se propone un estudio de caso explicativo que pretende revelar la importancia de un marco de intervención en una organización concreta y en un territorio delimitado. Los casos se escogen por su capacidad explicativa y no por su representatividad estadística (Bonache, 1999).

El objetivo general es una aproximación descriptiva al CAM “La Inmaculada” para conocer la situación actual del recurso.

Entre los objetivos específicos cabe señalar:

- a) Describir las características (gestión, titularidad, número de plazas...) del centro.
- b) Comprobar si los elementos que motivaron las críticas que recibió el recurso de acogimiento residencial siguen existiendo en el centro.
- c) Detectar si se cumplen los aspectos estipulados por Ley en cuanto a funcionamiento, principios y cumplimiento de derechos y deberes.
- d) Presentar los aspectos que se trabajan desde el centro con los/as residentes, así como el nivel de participación de los mismos.
- e) Conocer la concepción que del centro y de la intervención realizada poseen los propios trabajadores y como afecta la misma a su intervención con los/as residentes.

Explicados los objetivos, indicamos las técnicas e instrumentos utilizados para lograr los objetivos previamente establecidos.

Técnicas e instrumentos utilizados

Se ha considerado pertinente la utilización de diferentes técnicas en el proceso de investigación. En este sentido se produce una triangulación metodológica entre datos cuantitativos y cualitativos, que posibilitan la obtención de diferentes perspectivas desde las que enfocar y comprender el fenómeno (Denzin, 1978).

Entre las técnicas utilizadas cabe destacar:

Observación participante:

Para comprobar in situ, los aspectos que se desean analizar, a modo de ejemplo, nos permitirá comprobar: a) Localización y medidas de seguridad, b) Infraestructuras, distribuciones, barreras arquitectónicas, c) Forma de acceso, señalización y normalización del centro y d) Distancia geográfica del centro con los recursos comunitarios.

La observación participante se caracteriza por acciones tales como tener una actitud abierta, libre de juicios, estar interesado en aprender más acerca de los otros, ser consciente de la propensión a sentir un choque cultural y cometer errores, la mayoría de los cuales pueden ser superados, siendo un observador cuidadoso. (Dewalt y Dewalt, 1998:3).

Entrevista en profundidad:

Por entrevista en profundidad entendemos, al igual que señaló Alonso (1994, p. 229-230):

Un constructo comunicativo y no un simple registro de discursos que "hablan al sujeto". El discurso aparece, pues, como respuesta a una interrogación difundida en una situación dual y conversacional, con su presencia y participación, cada uno de los interlocutores (entrevistador y entrevistado) co-construye en cada instante ese discurso (...).

Con el objetivo de conocer desde su perspectiva, la realidad que atraviesan, y poder hacer un análisis comparado desde los diferentes puntos de vista de los colectivos implicados.

Se realizaron las entrevistas a:

Tabla nº5: Codificación entrevistas a profesionales

Perfil profesional	Cargo	Tiempo trabajando	Código
Trabajador social	Director	18 años	Dir1.
Psicólogo	Responsable calidad y psicólogo	18 años	Psc1.
Educador social	Educador referencia	6 años	Edu1
Educador social	Educador referencia	6 años	Edu2
Trabajadora social y criminóloga	Educador referencia	6 años	Edu3

Elaboración propia, 2016

Para poder extraer la información necesaria es vital que las personas entrevistadas, no estén sesgadas bien porque acaban de iniciar su trabajo o porque están demasiados años en el mismo. En este sentido, los criterios de inclusión fueron: a) Profesionales cualificados que trabajen en el centro de acogida de menores, b) Que realicen una atención e intervención directa con los residentes y c) Que lleven prestado el servicio más de 6 años (para que tengan un conocimiento contrastado) y menos de 20 años (para que no estén quemados).

Las categorías que se establecieron a la hora de realizar el análisis fueron seis:

- 1) Participación y opinión.
- 2) Satisfacción.
- 3) Derechos y deberes.
- 4) Acogimiento residencial.
- 5) Implicación y coordinación (entre familia de origen y centro de acogida).
- 6) Centro de acogida: con cinco sub-categorías:
 - a. Estudios.
 - b. Centro como medida de protección.
 - c. Imagen social.
 - d. Intervención.
 - e. Funcionamiento.

Questionario

Se realizará a los/as niños/as residentes. Un cuestionario es "actualmente uno de los métodos más utilizado en la investigación de ciencias sociales". (Visauta, 1989, p. 259). Su utilización nos permitirá estandarizar la información obtenida y representar la muestra y la información respecto al objeto de estudio.

Para obtener información y datos que permitan:

- a) Interpretar si la realidad varía de la teoría y de los supuestos planteados.
- b) Si comparten la misma perspectiva de la realidad que los profesionales del centro y c) Analizar su satisfacción.

Debido a las características personales de los/as residentes, y con el objetivo de obtener resultados que representaran objetivamente la realidad, se establecieron unos criterios de inclusión:

- a) Niños/as residentes en el centro de acogida.
- b) Que lleven más de 1 año residiendo.
- c) Capacidad para comprender lo que se les está preguntando.

Por lo que el cuestionario se pasó a:

Tabla nº6: Codificación cuestionario a residentes

Sexo	Edad	Periodo estancia	Motivo ingreso	Código
Niño	17	7 años y 8 meses	Grave carencias €, cuidado negligente, y desestructuración familiar.	Niño1
Niño	12	2 años y 3 meses	Desestructuración familiar	Niño2
Niño	14	1 año	Desestructuración familiar y carencias económicas	Niño3
Niña	14	4 años y 4 meses	Cuidado negligente	Niña1
Niña	17	4 años y 8 meses	Víctima de abusos	Niña2

Elaboración propia, 2016

Con el uso de estas técnicas se pretende obtener la citada aproximación descriptiva del CAM desde la perspectiva de los/as implicados/as (trabajadores y niños/as residentes). A continuación, damos paso a presentar los resultados obtenidos.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Diseñados los instrumentos, y pasados los mismos, se presentan los resultados en base a la técnica que ha sido utilizada para extraerlos:

La primera técnica usada fue la **Observación directa**, el objetivo principal de la misma era describir las características físicas del centro y comprobar si se respetaban las condiciones material establecidas por la Orden 19 de junio del 2003, así puede señalarse que entre las dependencias existentes en el centro se encuentran (como podrá verse en la siguiente fotografía) todas las necesarias para que los/as niños/as se desarrollen con total normalidad (cuatro servicios, cinco dormitorios, un comedor, una sala de estudio, un salón, una cocina y una amplia terraza), así como las dependencias necesarias para que los educadores lleven a cabo sus funciones (despacho, dormitorio...). Estando en perfectas condiciones. Cumpliendo, por lo tanto, todos ellos con las condiciones estipuladas por la Orden 19 de junio del 2003.

Foto nº 1: Mapa del centro de acogida



En cuanto a las barreras arquitectónicas, cabe decir que **no** existen en todo el centro. El piso se encuentra ubicado en la primera planta, pero existe ascensor, y no hay ningún escalón a lo largo del recorrido a realizar. Los pasillos son amplios, al igual que lo es el ascensor. Disponen de un dormitorio totalmente equipado, y un servicio adaptado. El centro posee todas las adaptaciones necesarias, para que sea accesible. Al igual que dispone de las medidas de seguridad estipuladas en la citada orden. Cuentan con todas las medidas de seguridad requeridas (alarmas contra incendios, alarmas contra robo, luces de seguridad, conductos de ventilación, extintores...). Los balcones y ventanas no tienen rejas ni ningún elemento que impida la salida. No existen cámaras que graben a los residentes en ningún punto del centro. De lo único que se dispone es de sensores de movimientos en las puertas de los dormitorios de los/as niños/as, para avisar por la noche al educador, si salen de los dormitorios.

El piso se encuentra ubicado en una zona céntrica, con buena comunicación. En una finca de pisos, normalizada, con elementos comunes, sin deterioro estructural, y formando parte de una comunidad de vecinos. Sin señalización que muestre que en la finca existe un centro de menores. La distancia del centro a los recursos comunitarios que utilizan (institutos, centros de atención sanitaria y servicios especiales), se encuentra a menos de un kilómetro, por lo que se concluye que se encuentra próximo a aquellos recursos que puedan serle de utilidad.

Otro aspecto que queríamos observar era si se encontraba visible la misión, visión y valores de la organización, así como los derechos y deberes de los/as niños/as, y se pudo observar que, nada más entrar al piso existe un cartel que recoge, tanto la misión del centro, como su visión y valores. Al igual que está visible en el tablón del comedor, los derechos y deberes de los/as niños/as residentes.

Tras presentar los resultados obtenidos, a través de la observación directa realizada, cabe destacar: que se pudo observar todas las características del centro sin impedimento alguno. Y que, con una visita al centro, es suficiente para conocer las características del mismo.

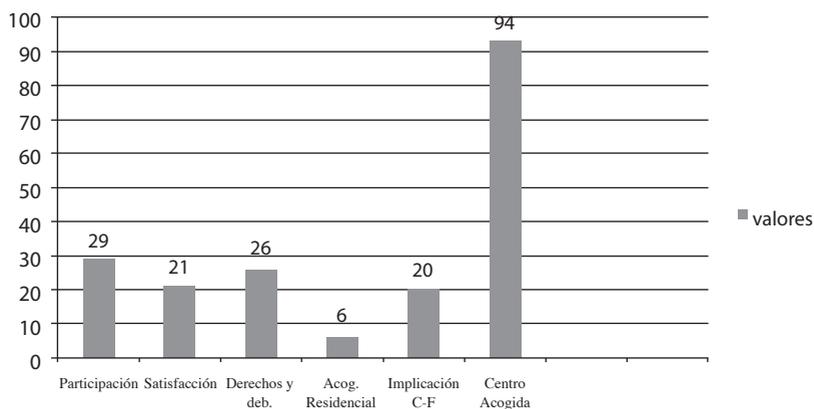
Tras realizar estas anotaciones se concluye que se trata de un centro que cumple con el objetivo legal de la medida de

protección de normalización, que como hemos dicho, forma parte de un conjunto de viviendas normalizado, siendo además un centro comunitario. Que se encuentra ubicado en una zona urbana, contando con las adaptaciones necesarias para las diversas necesidades especiales que algún niño/a pudiera presentar y respeta los requisitos estipulados por la *ORDEN de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores, en la Comunidad Valenciana.*

La segunda técnica utilizada fue la **entrevista focalizada a los/as profesionales del centro**, con el objetivo de poder agrupar sus respuestas para analizarlas posteriormente, se configuraron categorías, destacando seis que a continuación se presentarán.

La representación global de la frecuencia de las variables seleccionadas en el discurso de los trabajadores es la siguiente:

Gráfico A: Representación gráfica de las frecuencias de las categorías.



Como puede observarse en el gráfico, la categoría que mayor frecuencia muestra es la referida a los centros de acogida (94 veces). En su mayoría, la opinión de los trabajadores al respecto es compartida y positiva, al considerar que el centro de acogida supone un recurso que ayuda de forma efectiva al desarrollo de los/as niños/as residentes.

"Llevo trabajando en este centro 6 años, y estoy muy contenta con el apoyo que doy...". (Edu1).

"Si no fuera por la ayuda que el centro de acogida representa para ellos, su vida sería muchísimo más dura de lo que por desgracia ya es". (Edu2).

La segunda categoría con mayor representatividad consiste en la participación (29 veces). Considerando esencial una amplia participación de los/as trabajadores y de los residentes, para lograr un alto nivel de satisfacción, aunque son conscientes de que es difícil que a veces los/as niños/as participen, pero esforzándose porque así sea, porque si quieren conseguir un cambio, tienen que fomentar que ellos/as deseen realizarlo, y eso sin su participación no será posible.

"Creo que mi centro es más horizontal, participativo, donde se tiene en cuenta al máximo la opinión de todos los implicados...". (edu1).

"Creo que se tiene en cuenta la opinión de los niños, pero creo que debería tenerse más". (edu3).

La categoría con menor presencia es la referida al acogimiento residencial como medida de protección, no obstante, cabe destacarla porque todas las opiniones son favorables.

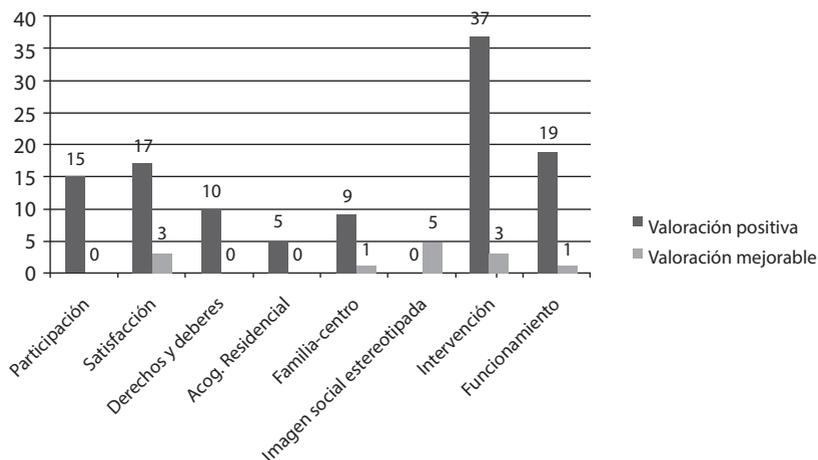
"Sin ninguna duda la medida de acogimiento es útil" (edu1).

"Me gustaría acabar mi vida laboral en el centro, porque creo que es una medida muy útil" (edu3).

La percepción entre los profesionales es muy similar entre ellos, siguiendo una misma línea de trabajo. Lo que fomenta un buen clima de trabajo y genera que el trabajo obtenga un resultado positivo, dado que son un equipo trabajando sobre un mismo objetivo.

A continuación, comprobaremos la percepción de los/as residentes, para saber que opinan realmente ellos sobre la medida de protección, si la ven útil y conocer si la percepción que ellos/as poseen es compartida o no con la de los profesionales que intervienen con ellos/as.

De este modo, la siguiente técnica utilizada fue el **cuestionario a los/as residentes, en el que se** miden las mismas variables que con los profesionales entrevistados, para poder comparar los resultados. Su valoración se muestra a continuación:

Gráfico B: Según la valoración de los ítems

Elaboración propia, 2015.

Como muestra el gráfico, la valoración más positiva y que con mayor frecuencia aparece, es la referida a la intervención que desde el piso se realiza, y la valoración más negativa es la que se da al conocimiento del recurso. Los/as niños/as residentes, consideran que la sociedad en general no conoce que es realmente el recurso en el que viven, y refieren que se tiene una imagen equivocada del mismo. Situación que les aporta un sentimiento de impotencia y rabia:

“No entiendo que no dejen a Carla salir conmigo, yo no soy ningún delincuente, no hice nada malo, estoy aquí simplemente porque mis padres no me querían, ya tengo suficiente, ¿no? (niño2).

En cuanto a las frecuencias medidas con la entrevista a los/as profesionales del centro, encontramos que los/as niños/as residentes, las valoran de la siguiente forma:

Los residentes están satisfechos con su nivel de participación en lo referente a su vida en el centro, y creen que se tiene en cuenta su opinión en aquellos aspectos que les incumben:

“Se me informo desde el primer momento de cómo podía comunicar mi opinión” (niño1, niño2, niño3, niña1, niña2).

Están satisfechos con el funcionamiento del centro, con la relación que tienen con sus educadores y compañeros y en general también lo están con su vida en el centro:

"Estoy satisfecho con el funcionamiento del centro".
(niño1, niño3, niña1, niña2).

En cuanto a sus derechos y deberes, opinan que, en el centro, los educadores promueven y promocionan que se cumplan:

"Se me informo desde el primer momento de en qué consistía esta medida, y cuáles eran mis derechos, deberes, normas de conducta, medidas...". (niño1, niño2, niño3, niña1, niña2).

Al igual que sucedía con los profesionales, perciben la medida de acogimiento residencial como útil para superar las necesidades y problemáticas que tenían antes de ingresar en el centro:

"Se me ha explicado porque estoy en un centro viviendo, y me parece útil para superar las necesidades que tenía antes de empezar a vivir aquí". (niño1, niño3, niña2).

En cuanto a la implicación entre centro y sus familias de origen, los/as niños/as son conscientes que los/as profesionales hacen lo posible por implicar a sus familias en la intervención y que se potencia que tengan salidas con ellos.

"Hacen lo posible para que vea a mi familia tanto como deseo". (niño1).

"Me ayudan para que tenga salidas con mi familia tanto como deseo". (niña2).

Al igual que creen que los/as educadores/as les tratan con respeto y amabilidad, y que su vida en el centro es satisfactoria:

"Los educadores me ayudaron desde el primer día para adaptarme y están pendientes de mí". (niño1, niño2, niño3, niña1, niña2).

"Mi dormitorio está bien equipado y tiene buenas condiciones". (niño2, niño3, niña1, niña2).

Respecto al centro de acogida como recurso, el cómputo general es positivo (de 60 respuestas, 56 son positivas). Lo que adelanta que para ellos la medida de protección impuesta es positiva.

Cuando han sido preguntados sobre que mejorarían para que su vida en general en el centro fuera más satisfactoria, sus respuestas han sido:

“Que nos dejen salir más”. (niño1)

“Que nuestros compañeros nos traten con más respeto”. (niña2)

“Nada”. (niña2 y niño3)

“Que la gente sepa que es un centro de menores, y que no hice nada malo por vivir aquí”. (niña2).

La última propuesta de mejora es clave al hacer referencia al estigma que sigue existiendo socialmente cuando un/a niño/a ha estado o está ingresado en un centro.

Presentados por separados los resultados obtenidos de los dos grupos de interés, pasamos en el siguiente punto a realizar un análisis conjunto de los mismos.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El principal objetivo de la presente investigación, es analizar en profundidad el recurso de acogimiento residencial, desde la percepción de los profesionales implicados y de los/as propios/as residentes, para conocer la realidad del propio recurso.

Determinando si algunos de los aspectos que lo relegaron por Ley, a ser el último recurso a aplicar siguen existiendo y conseguir una mejora del recurso, que a la vez aumente la calidad de vida de los/as niños/as residentes.

Tras la investigación realizada, se puede adelantar, que los citados elementos negativos que acompañan al recurso desde antaño, han sido mayoritariamente superados, a modo de ejemplo, cabe destacar:

- Que no existe un internamiento discriminado, porque en el centro “La Inmaculada”, solo residen niños/as que cumplen una serie de criterios específicos. Realizando un estudio personalizado de cada caso.
- Es una miniresidencia. Cuenta con 10 plazas.
- Es un centro comunitario, que utiliza los recursos.
- Cuenta con un equipo multidisciplinar formado para atender las necesidades de cada caso, desde el año 1997.

- Desde el centro son conocedores de la necesidad de trabajar con la familia e implicarlos, y a pesar de ser uno de los puntos débiles de la organización se está estudiando cómo mejorarlo.
- El único aspecto que aun no ha sido superado, sería los largos periodos de internamiento, dado que continúa existiendo una cifra importante de residentes lo superan sustancialmente el periodo establecido por Ley (no superior a dos años). Mención aparte tendrá si sus beneficios son positivos o perniciosos.

Por lo tanto, tal y como se ha podido observar, algunos de los elementos que justificaron que el recurso de acogimiento residencial sea, por Ley, el último recurso a aplicar, hace años que dejaron de sucederse, en el centro de acogida "La Inmaculada".

Presentadas todas las técnicas utilizadas para extraer la información y analizados los resultados obtenidos, se da paso a analizar los resultados de forma conjunta, destacando que:

Todos los trabajadores entrevistados, conocen y se sienten identificados con la visión, misión y valores que el centro persigue y sigue. Lo que genera una línea de trabajo compartida y realmente sentida. En su gran mayoría todos/as están alineados con los valores, misión y visión de la organización, lo que también facilita el llevar a cabo la programación del centro. Esto también genera que todos los profesionales conozcan, revisan y participen del proyecto global del centro y que las normas de funcionamiento interno se respeten. Al haber sido configuradas básicamente entre todos, su cumplimiento no es sentido por los/as profesionales como una obligación, lo que genera un satisfactorio clima de trabajo.

El centro de acogida, a su vez (según los grupos de interés), respeta y persigue el principio esencial de prestar la atención y protección necesaria para posibilitar el completo desarrollo de los/as residentes, fomentado que sus derechos de cumplan e intentando que participen de todos los elementos que les influyan, lo que genera que todos se sientan participen de un proyecto común y genere lazos entre profesionales y residentes. Dentro de sus posibilidades, los profesionales intentan que el centro cumpla con el principio de normalización, intentando que los/as residentes, sientan el centro como su hogar. Y que como tal lo

respeten y acepten. Al igual que respetar sus derechos es una lucha continua, un pilar fundamental en la intervención diaria realizado, porque el modelo intervención que se utiliza en el centro, es el centrado en los/as niños/as y en sus derechos. Por lo tanto, los/as residentes, son el elemento principal a la hora de determinar la intervención a realizar. Pero esto no implica que no tengan deberes que cumplir también. Uno de ellos es no realizar conductas contrarias a las fijadas para una buena convivencia. Cuando esto no se respeta, se impondrán medidas sancionadoras, pero estas medidas, nunca van a ser privativas de sus derechos (no se les podrá privar de ver a sus familias, por ejemplo), sino que se impondrían medidas educativas. Y siempre teniendo en cuenta que cada residente es único, como únicas son sus características. Motivo por el cual, se tratará a los/as residentes de forma individualizada, realizando cada programa de intervención según las características de cada niño/a.

Llegados a este punto, cabe destacar, que los dos grupos de interés analizados, conocen y creen que se cumple con los aspectos legales que desde los poderes públicos se fijan para los centros de menores. Cumpliendo así con la finalidad esencial de prestar la atención y protección necesaria para posibilitar la integridad, correcto desarrollo y la formación necesaria para potenciar el proceso individual del cada niño/a. Realizando esto desde un centro participativo, donde las decisiones importantes se adoptan de forma horizontal, existiendo poca verticalidad. Dado que existe libertad a la hora de proponer nuevas acciones que vayan dirigidas a mejorar la calidad del recurso y la calidad de vida de los/as residentes.

Por todo lo destacado, los entrevistados concluyen que su centro se aproxima mucho a lo que consideran que sería un centro de acogida ideal. Destacando que de los otros centros que conocen, opinan que su centro funciona mejor, siendo el pilar fundamental del funcionamiento del centro: los/as niñas/as que en ellos residen. Y mostrándose los profesionales satisfechos de formar parte de la plantilla laboral del mismo.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Uno de los aspectos que motivo este trabajo, era conocer si los aspectos que venían estipulados por Ley, se cumplían realmente.

Al analizar el centro de menores la Inmaculada, pudimos obtener una aproximación a su realidad. Realidad que, en este apartado, comparamos brevemente con realidades procedentes de otros centros investigados.

La media de internamiento, que, según la Ley, no debe ser superior a dos años, suele ser superada por norma general. La media en este caso se sitúa en más de cuatro años, lo que dobla el tiempo estipulado normativamente. Y esto no es un hecho aislado del centro de menores "La Inmaculada", sino que es un aspecto que suele coincidir con la media del internamiento en la muestra de diversas investigaciones realizadas. Por ejemplo, Fernández del Valle, J. *et al.*, 1999, en su investigación realizada, obtuvo una media de estancia de 6,5 años; Martín, E., *et al.* (2007) una media de más de 6 años; Barriocanal, *et al.* (2007), más de 6 años y Domínguez (2010), obtuvo una media de 7,6 años.

Lo que nos lleva a preguntarnos, ¿Es realmente el tiempo de permanencia en el centro algo negativo en sí mismo, o por el contrario, no lo es tanto? ¿Tal vez dependerá del cumplimiento de los objetivos reales y concretos de cada niño/a? ¿Debe venir estipulado por Ley el periodo de estancia en un centro? ¿No debería depender este periodo de las circunstancias de cada niño/a? ¿Por qué continúa estipulándose por Ley un aspecto que es conocido que no se cumple? Es un tema que sin duda hay que continuar estudiando e investigando.

No solo es importante el tiempo que los/as niños/as pasen en un centro de acogida, sino que lo es aún más, la valoración de que la **medida de acogimiento residencial y de la estancia** realicen. Como se ha podido comprobar, los/as residentes, hacen una valoración positiva de la utilidad que para ellos/as tiene la medida de protección impuesta y de la estancia en el centro, al igual que sucede en otras investigaciones consultadas, a modo de ejemplo, Panchón (2001) señala que "para la mayoría (224) su estancia en el centro les ha ayudado a entender mejor su situación personal y a sentirse mejor"; Martín, *et al.* (2007) que "los programas de acogimiento residencial, tienen efectos positivos en un alto porcentaje en los/as menores, desmintiendo así que son negativos para todos" y para Barriocanal, *et al.* (2007): "El 73,5% valora positivamente su estancia en la residencia" no obstante, "el 51% de los ex residentes, manifiesta que, en el momento de ingreso no conocían el motivo por el que entraban en la

institución”. Aspecto que no ocurre en el centro de acogida “La Inmaculada”, ya que como hemos señalado, los/as residentes, confirman que en el momento de ingresar en el centro se les informó del motivo de ingreso.

La valoración, por lo tanto, en términos generales es positiva, pero **entre los aspectos más valorados por parte de los/as residentes**, encontramos: su alto grado de satisfacción con la participación que tienen en el centro, la intervención que con ellos/as se lleva a cabo y la implicación y apoyo que reciben de los profesionales implicados. Aspectos que aparecen con frecuencia entre los aspectos más valorados en otras investigaciones. Panchón (2001) señala que “entre los aspectos más valorados, los educadores”; Barriocanal, *et al*, (2007) que “en cuanto a los profesionales los valoran positivamente, especialmente por su implicación, el afecto recibido y la atención educativa” y Domínguez (2009) que “la mayoría de los/as ex residentes valoran y reconocen que el afecto y cariño que recibieron por los profesionales que les atendieron y el buen trato recibido en el centro de protección fueron artífices principales de su positiva situación actual”.

Por lo tanto, se puede concluir que los resultados obtenidos en la investigación realizada con coincidentes con otras investigaciones anteriores.

CONCLUSIONES

El acogimiento residencial, en la práctica, es una de las medidas de protección más utilizadas, lo que exige una revisión del recurso, con la finalidad de actualizar la visión, perspectiva y encuadre del mismo dentro del sistema de protección a la infancia.

Consideramos esencial, constatar si los elementos que justifican los estereotipos negativos que acompañan al recurso desde antaño, continúan conformando la realidad de los centros de acogida.⁷

Al igual que es primordial, que profesionales y sociedad en general, posean un mayor conocimiento acerca de que es realmente un centro de acogida de menores.

⁷ Es uno de los objetivos de la Tesis Doctoral que se está llevando a cabo por Marta Climent Lopez, co-dirigida por Xavier Uceda y Javier Domínguez.

Desde aquí, aprovechamos para incidir en que sería positivo revisar los aspectos que se regulan por Ley. Porque, ¿qué sentido tiene que la normativa estipule que el periodo de internamiento no sea (en términos generales), superior a dos años, si en la práctica este periodo es infinitamente superado?

Una vez más, teoría y práctica no parecen seguir el mismo camino, y esto, en parte, puede venir motivado por la invisibilidad que este recurso continúa presentando.

No debe entenderse la medida de acogimiento residencial, como un parche, es decir, cuando un profesional se encuentre con un/a niño/a en situación de desamparo, no debe dejar de preocuparse por el/la mismo/a al ingresar este/a en un centro de acogida, sino que la intervención debe continuar. Es una responsabilidad que debe ser compartida entre los profesionales implicados. No olvidarse de ellos, derivando responsabilidades. Al igual que debe continuarse trabajando con las familias de origen, cuando el plan de intervención sea el retorno a su familia, porque si no ¿Qué sentido tiene que el/la niño/a ingrese en un centro de acogida, si al regresar a su hogar de origen, las dificultades que motivaron su ingreso continúan intactas? Son muchas las mejoras que deben implantarse.

Ahora bien, en el caso del centro de menores **La Inmaculada**, los elementos motivadores de críticas, como se ha adelantado, han sido superados dado que: no existe un internamiento indiscriminado; es una miniresidencia de 10 plazas, y un centro comunitario, que cuenta con un equipo multidisciplinar, formado de forma específica para atender al colectivo que va a residir en el centro. Siendo conocedores de la necesidad de trabajar con las familias de origen.

Desde esta investigación, que es muy limitada por tamaño muestral, no es posible responder a si el acogimiento residencial es el recurso idóneo a aplicar en primer lugar, si responde a las necesidades de los/as niños/as residentes, si se han superado las características de antaño, que merecieron fuertes críticas, etc. Pero si podemos aportar la necesidad de emprender investigaciones que clarifiquen el papel que han de ocupar los centros de acogida en el sistema de protección de la infancia.

Llegados a este punto, solo nos queda destacar la necesidad de seguir investigando para aportar mayor conocimiento y visibilidad a este recurso.

BIBLIOGRAFIA

- Bravo, A. y Fernández, J. (2003). Las redes de apoyo social de los adolescentes acogidos en residencias de protección. Un análisis comparativo con población normativa. *Psicotherma*. Vol. 15, nº1. PP. 136-142.
- Del Valle, J.F., Bravo, A., Álvarez, E. y Fernanz, A. (2008). Adult self sufficiency and social adjustment in care leavers from children's homes: a long-term assessment. *Child and family Social Work*. 13, 12-22.
- Del Valle, J., Bravo, A. y López, M. (2009). El acogimiento familiar en España: implantación y retos actuales. *Papeles del psicólogo*, Vol. 30 (1). PP. 33-41.
- Del Valle, J. y Martínez, M. (2005). *Satisfacción de menores con la atención residencial recibida*. Comunicación presentada al IX Congreso de psicología social. A Coruña.
- Domínguez, F.J., (2010). *Infancia en internados: historias, narrativas, itinerarios*. Tesis doctoral, Universidad de Alicante.
- Fernández, J., Hamido-Mohamed, A. y Ortiz, M^a. (2009). Influencia del acogimiento residencial en los menores en desamparo. *Electronic Journa Of Research in Educational pysicsology*, 7(2), nº 18. PP. 715-728.
- Fernández- Millán, J., Hamido-Mohamed, A., y Fernández-Navas, M. (2007). *El educador social de menores*. Madrid: Pirámide.
- González, F. (2006). *Estudio de los perfiles de las familias en situación de riesgo social: programas de ayuda P.E.R. y P.E.P. del Ayto. de Valencia*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- González- Bueno, G., Bello, A., y Arias, M. (2012). *La infancia en España 2012-2013: El impacto de la crisis en los niños*. Madrid: Unicef.
- González- Bueno, G., Bello, A., Bredow, M., y Arias, M. (2010). *La infancia en España 2010-201. 20 años de la convención sobre los derechos del niño. Retos pendientes*. Madrid: Unicef.
- Harper, C. and Jones, N. (2011). *Impacts of Economic Crises on ChildWell-being*. En: *Development Policy Review*, 2011, 29 (5). London: ODI.

- Informe sobre los centros de protección de menores con trastorno de conducta y en situación de dificultad social, 1 enero 2009 (URL: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/centros-de-proteccion-de-menores-con-trastornos-de-conducta-y-en-situacion-de-dificultad-social-2009>) Consultado: 1/08/2016.
- Martin, E., y González, M. (2007). La calidad del acogimiento residencial desde la perspectiva de los menores. *Infancia y aprendizaje*, 30(1). PP. 25-38.
- Martín, E., Torbay, Á. y Rodríguez, T. (2008). Cooperación familiar y vinculación del menor con la familia en los programas de acogimiento residencial. *Anales de psicología*, vol. 24, n°1 (junio). PP. 25-32.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Estándares de calidad en acogimiento residencial,2012(URL: http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/Estandares_de_calidad_en_acogimiento_residencial.pdf). Consultado: 01/09/2016.
- Ortiz, I. and Cummins, M. (Editors) (2012). *A Recovery for All: Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households*. NewYork: UNICEF Division of Policy and Practice.
- Rodríguez, E., Ballesteros, J.C., Megías, I. (2010). *Bienestar en España. Ideas de futuro desde el discurso de padres y madres*. Madrid: Fundación Ayuda contra la Drogadicción (FAD) y Obra Social Caja Madrid.
- Uceda-Maza, F. (2010). *Adolescentes en conflicto con la Ley. Una aproximación comunitaria: trayectorias, escenarios e itinerarios*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- Uceda-Maza, F. y Navarro-Perez, J.J. (2013). La política de re-educación en la Comunitat Valenciana. Un análisis de las prácticas educativas de los Centros de justicia juvenil. *Alternativas Cuadernos de Trabajo Social*, núm 20, pp. 57-77.
- Vallés, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

NORMATIVA LEGAL CONSULTADA

Constitución Española de 1978.

Código Civil.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del Menor. «BOE» núm. 15, de 17 de enero de 1996, p. 1225 a 1238.

Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana. Diari Oficial núm. 5.803.

Ley 26/2015, de 28 de Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015, p. 64544 a 64613.

Recomendación (2005) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a los derechos de los menores que viven en instituciones, 16 marzo 2005.

Reglamento de Medidas de protección jurídica del menor en la comunidad valenciana, aprobado por Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno valenciano, modificado por decreto 28/2009, de 20 de febrero.

Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los centros de protección de menores en la Comunitat Valenciana. (Diari Oficial núm. 4532).

Orden del 17 de enero del 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana (Diari Oficial núm. 5693)



Disfruta de la experiencia, retrospectiva de una iniciativa de envejecimiento saludable en Andorra (Teruel), 2003-2016

AGUSTÍN QUÍLEZ CLAVERO

TRABAJADOR SOCIAL

COMARCA DE ANDORRA-SIERRA DE ARCOS

agustinquilez@hotmail.com

Resumen:

Introducción: El programa Disfruta de la Experiencia atesora una larga trayectoria en la organización de actividades de tiempo libre para personas mayores según una filosofía inclusiva, comunitaria y preventiva. Desde 1999 ha organizado más de doscientas actividades para dinamizar a las personas mayores de su municipio.

Materiales y método: El diverso material generado ha servido de base documental para escribir el texto. La metodología es fundamentalmente cualitativa, inspirada en el estudio de casos, ya que se considera que es un caso singular que podría calificarse como buena práctica.

Resultados: Este programa forma parte de la red de Programa de Promoción de Salud del Gobierno de Aragón. Se destaca su la continuidad a lo largo del tiempo. Esta continuidad se desgrana en varios aspectos: el compromiso por parte del voluntariado, el compromiso de los apoyos tanto ciudadanos, como de las entidades promotoras y por último el compromiso de un equipo profesional. La creación y mantenimiento de un bien relacional durante ese tiempo se considera un logro que redunde en el colectivo de personas mayores que participa en las actividades y en la comunidad.

Discusión de resultados: Las evaluaciones practicadas hasta el momento se han limitado a autoevaluaciones, lo cual se cree que debería ser complementado con una visión externa que ejerza un contraste. Por ese motivo se ha intensificado el esfuerzo de exposición pública del programa que ayude en esta tarea.

Palabras claves: Participación comunitaria, envejecimiento activo, promoción de la salud, trabajo en equipo, medio rural.

Enjoy the Experience, Retrospective of an Initiative for Healthy Aging in Andorra (Teruel), 2003-2016

Abstract:

Introduction: The programme Disfruta de la Experiencia (Enjoy the Experience) has accumulated a long history in the organisation of leisure activities for older people according to inclusive, community and preventive thinking. Since 1999 more than two hundred activities have been organised to revitalise the elderly in the municipality.

Materials and method: The diverse nature of the material generated has served as a documentary basis for writing the text. The methodology is fundamentally qualitative, inspired by the case studies, since it is considered to be a unique case that could be defined as good practice.

Results: The programme forms part of the Aragonese Government's Health Promotion Projects network. Attention is drawn to its continuity over the years. This continuity is explored in various aspects: commitment on the part of the volunteers, the committed support

of both the citizens and the promoters, and finally the commitment of a professional team. The creation and maintenance of a relational product during this time is considered to be an achievement that favours the group of senior citizens participating in activities and in the community itself.

Discussion of results: The reviews carried out so far have been confined to self-evaluation, which it is thought should be complemented by an external viewpoint in a contrastive capacity. For this reason, greater effort has been invested in bringing this programme to the attention of the general public to help in this task.

Key Words: Community participation, active aging, promotion in health, teamwork, rural environment.

Disfruta de la experiencia, retrospectiva de una iniciativa de envejecimiento saludable en Andorra (Teruel), 2003-2016



Agustín
Quílez Clavero

Recibido: 25/01/2017
Aceptado: 08/06/2017

INTRODUCCIÓN

El artículo que se presenta trata de resumir la historia de un programa de envejecimiento saludable organizado según un modelo participativo. En sus dieciséis años de existencia, este programa ha logrado consolidar un trabajo conjunto entre cinco entidades distintas que operan con el mismo sector de población, las personas mayores, en el mismo territorio. La confluencia de esfuerzos ha permitido que un equipo interdisciplinar pueda organizar actividades de envejecimiento activo trascendiendo a los objetivos de su entidad matriz en busca de consolidar actividades alternativas de ocio inclusivas. Con el programa se pretende incidir en los determinantes de salud no biológicos como, por ejemplo, el estilo de vida (Granizo y Gallego, 2007).

La entrega del Premio a las Buenas Prácticas de Trabajo Social, que otorgó el Colegio de Aragón de Trabajo Social, el 4 de noviembre de 2016 (Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón, 2016) estimula para dar a conocer este trabajo que podría ser ejemplo para profesionales que quieran trabajar en una línea parecida. En cierto modo se puede considerar un caso singular que merece ser difundido (Coller, 2005).

El origen del programa se puede fijar en un incidente concreto que posibilitó un momento y un espacio de reflexión conjunta en-

tre profesionales del ámbito social y educativo (Disfruta de la experiencia, 2016). En otoño de 1998, dos propuestas de programa de envejecimiento activo fueron presentadas a dos departamentos distintos del Ayuntamiento de Andorra, provincia de Teruel. Ambas propuestas presentaban unas características similares. Por una parte, se presentó un programa al Departamento de Cultura y por otra al Departamento de Servicios Sociales. La responsable del Departamento de Servicios Sociales decidió convocar en una reunión a los técnicos¹ de las áreas para tratar de aunar los esfuerzos que evitaran la duplicidad. En una población de algo más de 8000 habitantes, el esfuerzo conjunto parecía lo más razonable. Esta reunión sirvió para la creación de un equipo motor que de forma permanente velara por la coordinación en la organización de actividades de ocio para personas mayores.

El equipo motor contaba con la participación de técnicos de las cinco entidades siguientes²: Asamblea Comarcal de Cruz Roja; Hogar de personas mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales³; Ayuntamiento de Andorra; Centro de Educación de Adultos y Comarca de Andorra-Sierra de Arcos. Los perfiles profesionales de los técnicos de estas entidades eran y siguen siendo diversas: tres trabajadores sociales, una psicóloga, una terapeuta ocupacional y una profesora de Educación de Adultos. Si bien han cambiado algunas personas, las figuras profesionales han perdurado en el tiempo, así como el compromiso de sus entidades. Se puede afirmar que ha existido un permanente trabajo interdisciplinar e interinstitucional.

Los programas para personas mayores que habían funcionado hasta la fecha de creación de este equipo trataban de dar respuesta a las necesidades de ocio de las personas mayores asignando, un rol pasivo a éstas (Disfruta de la Experiencia, 2016b). El término participación se entendía como la simple asistencia a las actividades organizadas o al *consumo* de esas actividades. Con el nuevo paradigma que se quería impulsar, se intentó llevar a la práctica, la pretensión de que las personas mayores asumieran, un rol más

¹ Se reconoce el androcentrismo del lenguaje y la alta feminización en profesiones relacionadas con el ámbito socioeducativo, sin embargo, en alguna ocasión, se empleará el genérico masculino por mayor claridad expositiva.

² Se emplea la denominación actual pero, hay que tener en cuenta desde 1998, los cambios orgánicos sufridos por cada una de las entidades matrices.

³ En adelante IASS

activo, según la creencia que tenían mucho que aportar. Partiendo de las experiencias y conocimientos de las personas mayores se podían organizar actividades que promovieran un cambio de actitud. De hecho el lema del folleto informativo (dedicado a la captación de voluntarios) recogía la siguiente frase, basada en un proverbio oriental: *Sólo en medio de la actividad desearás vivir 100 años*. Recientemente se pronunciaba sobre la labor voluntaria, Montserrat Colomer sobre el tipo de motivación que requiere un voluntario (Colomer, 2016). La mencionada autora declaraba la necesidad de que el voluntario se sintiera a gusto con su labor. Se pretendía pasar de un rol pasivo (consumidor de actividades) a un rol activo (impulsor, promotor de actividades) en busca de alentar su protagonismo.

La situación preexistente, en cuanto al ocio de las personas mayores, presentaba un esquema un tanto repetitivo. Las actividades se basaban en encuentros, con las inevitables celebraciones y en convivencias que solían incluir viajes, comidas y bailes. No era intención del nuevo programa desechar ese tipo de actividades puesto que se valoraron sus virtudes. Por ejemplo, el baile, es un tipo de ejercicio físico recomendado (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015) y la labor socializadora de los encuentros y convivencias, fomentan una mayor calidad de vida en las personas mayores (Crespo, 2014). Se pensó que las indudables virtudes de esas actividades podrían ser complementadas con otro tipo de actividades, de índole preventiva, inclusiva, solidaria y de promoción de la salud; sin olvidar el componente lúdico, necesario para la motivación del colectivo.

Si bien se pretendía contribuir en el cambio de orientación de las actividades organizadas hasta la fecha, también se tuvo presente hacer frente a la necesidad de envejecimiento activo por estar frente a un fenómeno de evidente importancia, el demográfico. Cuidar la salud de las personas mayores se convierte en todo un reto dadas cifras como la esperanza de vida, que se situaba en los inicios del programa en 78 años (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2010) y la tasa de envejecimiento de 16,7 por cien. Es decir se quería intervenir con un colectivo con un peso en la sociedad considerable.

METODOLOGÍA Y MATERIALES

Este apartado se estructura en dos partes. Una hablará sobre aspectos organizativos del programa, metodología para la acción y por otra parte se hablará de la metodología de la investigación.

Para el desempeño del trabajo (la organización de las actividades) se contó con inspiración en el método de Investigación-Acción Participativa (Fals, 1993) puesto que se ha dado mucha importancia a la participación comunitaria. Según la metodología de Investigación-Acción Participativa, los ciudadanos deben tomar un papel activo. En el Programa hay una clara diferencia entre los técnicos que gestionan el programa y organizan las actividades y las personas mayores que participan en el mismo. La participación de los mayores se sustancia en el plano operativo (Disfruta de la experiencia, 2016). Las personas mayores que participan en el programa se involucran activamente en el diseño de la actividad puesto que se parte de su propia experiencia, recogida a través de técnicas de recogida de información como cafés tertulias. Sin embargo, la organización global del programa recae en un equipo técnico.

Existen varios materiales de apoyo a la metodología de acción y una organización sistemática de actividades. Todos los ciclos de educación infantil, educación primaria y educación especial, cuentan, al menos con una actividad intergeneracional a lo largo del curso. De este modo se asegura que al menos, en cuatro etapas de su vida escolar, cada niño participe en una actividad de este tipo. Se dispone de materiales como cuadernillos para los docentes y los alumnos en el caso de las charlas. Existen videos que apoyan algunas actividades e incluso se puede hablar de la propia elaboración de videos gracias a la colaboración de los técnicos de la Televisión Local (Disfruta de la experiencia, 2009; 2011)

En lo que respecta a la metodología para la investigación y difusión de resultados, se ha tenido que asumir una labor de evaluación interna. Tal y como recomienda el método de casos (Coller, 2005) se han combinado las técnicas de investigación. Una de esas estrategias ha sido la recopilación de ciertas cifras estadísticas para ganar en objetividad.

Si bien las cifras son importantes, la valoración que los propios participantes hacen de su experiencia (Granizo y Gallego, 2007)

es el punto clave para considerar la consecución de los objetivos. De esa valoración (de su satisfacción con el programa) también se cuenta con alguna evidencia empírica tanto cualitativa como cuantitativa. Con una metodología basada mayoritariamente en técnicas cualitativas, se da importancia a los discursos que emergen desde los participantes de los programas. Para poder valorar esta variable son precisas observaciones sistemáticas. De este modo se asegura que la recogida de las opiniones de los participantes en los programas se hace de modo organizado, mediante una ficha de evaluación, que se muestra en el anexo I. Por ese motivo se instauró la técnica de la observación participante en prácticamente la totalidad de las actividades organizadas, por parte de los evaluadores (los técnicos del programa), que al mismo tiempo que ayudaban en la organización de esas actividades supervisaban las interacciones que se producían entre los diferentes actores.

Decantarnos por una metodología cualitativa no significa la ausencia de registros. De hecho se han generado buen número de documentos que podrían ser analizados por un evaluador externo para valorar el programa. Ciertos datos objetivos como el número de personas que participan en cada actividad, se han recogido de modo sistemático. Por ejemplo, en el caso de las actividades intergeneracionales, se velaba por recoger cuántos voluntarios (personas mayores) se habían involucrado y cuántos escolares lo habían hecho.

Se ha hablado de la observación participante como técnica para evaluar el programa, con el empleo del registro de una ficha de actividad (Osuna y Márquez, 2000), pero también se puede hablar de otra técnica como es el grupo de discusión. De modo sistemático, el equipo técnico tiene reuniones para organizar las actividades y para evaluar la marcha de las mismas. Estas reuniones son semanales o quincenales, según la carga de trabajo que se soporta. Como se ha apuntado, a estas reuniones, en sentido estricto, no se las podría calificar como grupo de discusión (Ruiz, 1996), sin embargo se cree que hace la función evaluativa de un modo organizado y sistemático, no arbitrario.

En 2014 se empleó la técnica del DAFO para evaluar el programa. En una etapa de madurez del grupo de trabajo, se creyó oportuno analizar lo que ocurría en el programa puesto que la

primera etapa, (que corresponde con una cierta euforia⁴) había quedado atrás.

Con este análisis (primero se pidió una reflexión individual y luego una puesta en común) se querían planificar las estrategias a seguir, teniendo en cuenta el momento y contexto en el que se encontraba el programa, cuyos componentes (personas mayores, comunidad escolar, responsables políticos y equipo técnico) habían experimentado unos inevitables cambios a lo largo del tiempo. En este caso se puede hablar de una técnica de investigación cualitativa que venía a complementar las observaciones sistemáticas. Mediante dinámicas de grupo, se plasmó un análisis participativo del que se extrajeron unas conclusiones y unos aprendizajes para impulsar una evolución en el programa.

Otras fuentes de información que se ha generado y, que se cree conveniente nombrar en este apartado, son las memorias anuales (Disfruta de la experiencia, 2016b), los artículos en prensa (local y comarcal) que se iban realizando, los álbumes de fotografías, los vídeos, los cuadernillos para las actividades escolares, los blogs de los colegios que recogen noticias sobre el programa, y otras fuentes de información que han servido para redactar este texto y que podrían ser empleadas para poder reproducir la experiencia (según una óptica experimentalista) o para investigación evaluativa. Este tipo de registros son aceptados como válidos por la metodología cualitativa (Ruiz, 1996).

Si bien es difícil reproducir exactamente las mismas condiciones en las que se desarrolla el programa (el elemento local es importante), la mayor parte de las mismas pueden ser estudiadas gracias a estos registros. Con esa base se podría *experimentar* poner en práctica la misma iniciativa en otro ámbito.

RESULTADOS

Las entidades promotoras de esta iniciativa son cinco: Ayuntamiento de Andorra, Cruz Roja, Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, Hogar de Mayores del IASS en Andorra y Centro de Adultos.

⁴ De hecho, el programa obtuvo un premio de dos millones de pesetas en 2001 que provocó ese sentimiento. El premio lo entregó la Fundació Agrupació Mutua de Barcelona.

Las personas que trabajan de manera continuada en este programa son seis: trabajadora social del Hogar de Mayores del IASS, trabajadora social de Cruz Roja, profesora del Centro de Adultos, directora de la Residencia Municipal, terapeuta ocupacional y trabajador social, estos últimos de la Comarca de Andorra Sierra de Arcos. Desde el principio, año 1999, la alianza establecida no ha variado y el compromiso de las entidades nombradas se ha mantenido estable así como el compromiso por parte de los técnicos nombrados. Para presentar este texto se han escogido los últimos 13 años por considerar que se ha seguido una metodología de acción relativamente uniforme.

La continuidad en el tiempo de un conjunto de actividades permite el empleo de la palabra programa (Sánchez, 2007b). Se prefiere esta palabra al término *proyecto*. Este vocablo alberga un significado diferente puesto que se aplica a un trabajo en ciernes. Según este autor, los programas intergeneracionales deben presentar una serie de características, entre las que se encuentra la continuidad en el tiempo. Las interacciones producidas entre generaciones deben perseguir esa continuidad para lograr su *institucionalización*.

Según el principio reflejado en el párrafo anterior, el primer resultado que se puede reflejar, es la consolidación del programa y la repetición sistemática de actividades, según una lógica de programación anual.

Constatada esta primera aseveración se hará una aproximación a los efectos resultantes del programa (resultados pretendidos y no pretendidos). Empleando un lenguaje propio de la evaluación de programas, se dará cuenta de los resultados obtenidos, según la teoría del programa pero también de los otros efectos, puesto que han podido darse efectos no esperados o nos buscados (Ligero, 2011).

Teniendo en cuenta que el programa busca la dinamización de las personas mayores, los efectos no buscados intencionalmente, como los derivados de las interacciones con los alumnos de centros escolares (ver gráfico 2), pueden ser calificados como efectos, aunque no son resultados pretendidos inicialmente por el programa.

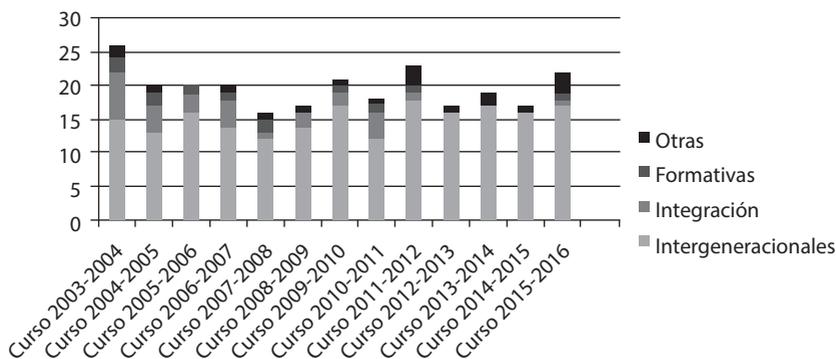
Estos resultados y esos efectos se logran mediante actividades de diversa índole, aunque destacan, en número las actividades

intergeneracionales, tal y como se refleja en el gráfico 1. A partir de las experiencias vividas por las personas mayores se organizan charlas y talleres. Se describen algunos ejemplos de estas actividades. Un ejemplo lo constituye la actividad sobre los juegos tradicionales. Las personas mayores hablan de los juegos de su infancia en el colegio y unos días más tarde, un grupo de personas mayores, van al colegio a jugar con los niños. Otros ejemplos de actividades organizadas son los cursos de educación para la salud (*formativas* en el gráfico 1) para mayores o las visitas a exposiciones para personas con movilidad reducida (para lo cual se cuenta con transporte adaptado). Esta última actividad se dirige principalmente a personas de edad más avanzada y con más dificultades. En el gráfico 1 se representa como de *integración*.

El programa cuenta con un sistema de evaluación de acorde con el volumen de actividad y presupuesto que supone. Una ficha de actividad que registra el desarrollo de las actividades es una de las herramientas principales y la que permite la confección de las estadísticas, (ver gráficos 1 y 2; y tabla 1).

Sin embargo, teniendo en cuenta que se organizan aproximadamente veinte actividades anuales y se han movilizan alrededor de 110 personas mayores, la orientación de las técnicas empleadas es cualitativa.

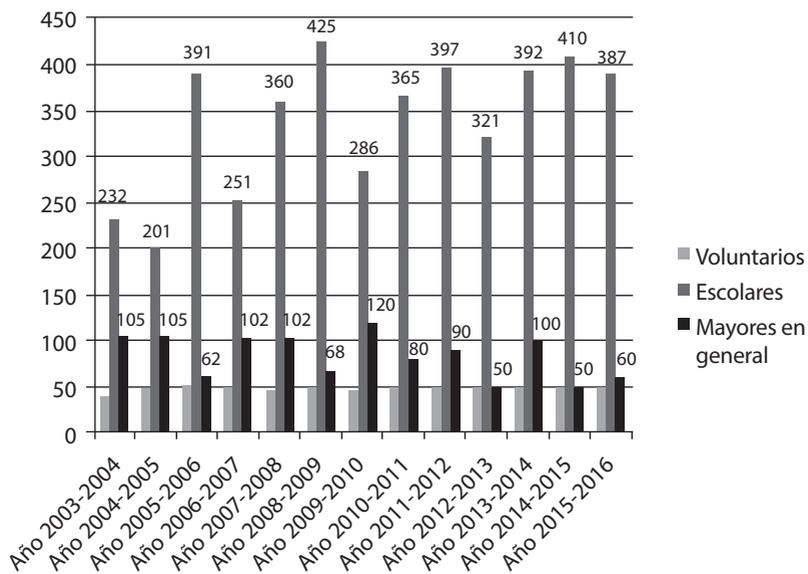
Gráfico 1: N° de actividades realizadas en los últimos 13 años



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias anuales del Programa

La memoria anual (Disfruta de la experiencia, 2016b), que suele ser un resumen de las actividades realizadas, de acuerdo con García (2012), no es en sí misma la herramienta idónea para la evaluación en un sentido estricto. Sin embargo recoge una serie de datos que reflejan el desempeño del programa. Si bien su mayor utilidad puede hallarse en la rendición de cuentas, aporta información que, al menos, en parte ayuda a desentrañar, cómo se desarrolla este programa de envejecimiento saludable. Sí que se considera que la observación participante es una técnica clave de investigación que serviría más específicamente para esos fines (ver tabla 1). Con la observación directa se puede comprobar de un modo más fidedigno si los objetivos derivados de la teoría del programa se van cumpliendo. El análisis debe responder principalmente a una cuestión: verificar si las actividades han logrado dinamizar el tiempo libre de las personas mayores. Existe otra pregunta implícita que es saber cómo se han sentido las personas mayores en la actividad. Para ello se emplea una hoja de registro (ver tabla en anexo 1) que no solo verifica si la actividad se ha realizado. También se valora la sensación que (a juicio del observador) ha tenido la persona mayor (o grupo de personas mayores) al realizar la actividad.

Por lo expuesto se deduce que no sólo hay un interés por contabilizar el número de actividades y el número de participantes (ver gráficos 1 y 2). Existe un interés por las sensaciones de los participantes que puedan asegurar un cumplimiento pleno del objetivo y, como consecuencia, la permanencia de ese participante en el programa en futuros ejercicios, es decir su identificación y fidelización con el programa.

Gráfico 2: N° de participantes últimos 13 años

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias anuales del Programa

Es importante señalar la importancia del transporte adaptado para promover la participación de personas con problemas de movilidad (Disfruta de la experiencia, 2016). De este modo se responde al objetivo inclusivo. Hay que tener en cuenta que existen profesionales en el equipo técnico cuya formación (psicóloga experta en Gerontología y terapeuta ocupacional) permite que se incluyan a personas con limitaciones funcionales en ciertas actividades, tras estudio individualizado de cada caso.

Como un efecto del programa, se puede apuntar la gran cantidad de escolares que han participado en actividades de intercambio generacional a lo largo del tiempo. La cifra va oscilando, año tras año. Se puede señalar que en once periodos el número de escolares partícipes de las actividades ha superado la cifra de 250.

Figura 1. Alianzas estables del Programa.

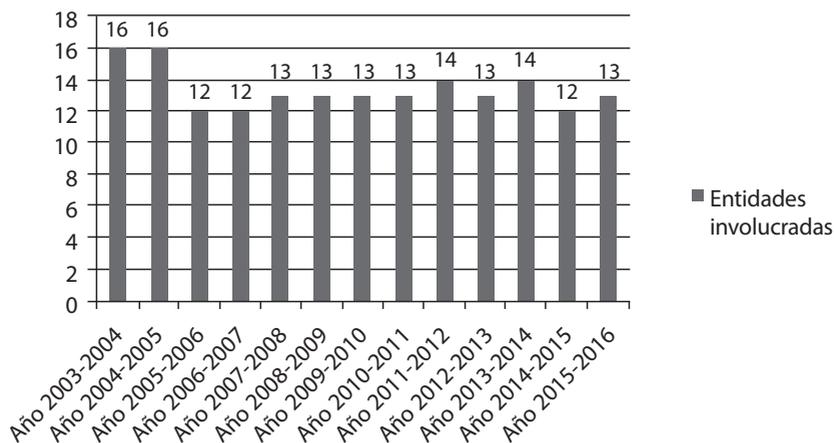


Fuente: Elaboración propia

Este programa se ha configurado, desde sus inicios, como una coordinadora de actividades de ocio saludable para las personas mayores que ha precisado de continuas alianzas (ver figura 1). Según la bibliografía consultada, los programas también son evaluados según la red de alianzas que atesora (Blasco y Subirats, 2009), lo cual se verifica con los datos aportados. Para posibilitar el programa ha sido preciso el concurso de cinco entidades promotoras además de contar con otras alianzas como las asociaciones de mayores o los centros educativos. Dos colegios de primaria, el Instituto de Secundaria y un colegio de Educación Especial están involucrados en esta iniciativa. También ha sido precisa la movilización de voluntariado y la implicación de 3 asociaciones de mayores. El programa pertenece desde 2003 a la Red de programas de promoción de salud del Departamento de Salud del Gobierno de Aragón. Esta entidad contribuye con jornadas de intercambio, con formación conjunta y también con financiación vía subvenciones. Anualmente se celebran jornadas de intercambio de programas en

la cual se da un aprendizaje mutuo. También se dan otras alianzas puntuales según el tipo de actividad que se organiza. En el gráfico 3 se puede observar cómo la interacción entre entidades es una constante. También es importante señalar que estas alianzas tienen sus reglas pero no están reguladas en ningún documento, simplemente perduran en el tiempo.

Gráfico 3: Entidades involucradas



Fuente: Elaboración a partir de datos de Disfruta de la experiencia (2016b)

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En los resultados se constata la continuidad de un programa que promueve no sólo actividades sino también una importante red de alianzas a lo largo del tiempo, lo que se puede relacionar con un trabajo comunitario y en red.

Los resultados concretos muestran continuidad en un grupo de personas mayores voluntarias que participa con un rol participativo. Alrededor de 50 personas al año se involucran en las actividades. Los efectos del programa no se limitan a la dinamización de las personas mayores sino que también repercute en la Comunidad Escolar. Los centros educativos asumen en su programación anual que cada año se participará en el programa.

Si bien los efectos del programa son conocidos desde el punto de vista de ese grupo de aproximadamente 50 personas mayores, no se puede decir lo mismo de los efectos que se provocan en el medio escolar. Se tiene la creencia, que se redonda en el apoyo de ciertas asignaturas. También se tiene la creencia de que se fomentan relaciones espontáneas entre personas mayores y niños, más allá del aula, pero no se puede constatar esa hipótesis, desde un punto de vista estadístico.

En repetidas ocasiones las memorias hablan de la consecución de los objetivos. Ciertamente las cifras expuestas, constatan una dinamización de las personas mayores. Los materiales producidos, como cuadernillos para los colegios, los vídeos elaborados o los álbumes de fotografías dan testimonio del logro de ese objetivo central. Así mismo las fichas de actividad corroboran este cumplimiento de objetivos.

Sin embargo, también se manifiesta la necesidad de ahondar en cuestiones de metodología. (Disfruta de la experiencia, 2016b). En particular se aboga por adoptar algún tipo de evaluación más sistemática. En este apartado se puede aducir que cada año se pide presupuesto a las entidades promotoras lo cual, en cierto modo es una suerte de evaluación. Los responsables de la toma de decisiones, gracias a la información de que disponen, adoptan la decisión de que el programa continúe. Por este motivo, de sometimiento del programa a la voluntad anual de los responsables públicos, se puede interpretar que se enjuicia anualmente el trabajo realizado.

Someter el programa a las periódicas interacciones de la Red de Proyectos de Promoción de Salud da también una garantía sobre la profesionalidad de la labor realizada. Se somete a exposición pública el contenido de los programas y también se somete la profesionalidad de los ejecutores que, de alguna manera, rinden cuentas de lo realizado periódicamente. También se considera que haber recibido un premio de un colegio profesional es garantía de calidad del trabajo realizado.

Se podrían poner en práctica otras actividades, se podría innovar en la metodología y se podría aplicar algún tipo de evaluación externa. Sin embargo, debido a las dimensiones del programa hay que pensar que esos hipotéticos nuevos retos deben adecuarse a esas dimensiones.

El hecho de presentar un programa innovador tiene sus ventajas e inconvenientes. Lo nuevo puede seducir pero al mismo tiempo puede provocar desconfianza. Esa desconfianza debe contrarrestarse con una presentación pública de calidad en todos los ámbitos posibles y con diferentes registros según cada ámbito. Mariano Sánchez para valorar los programas intergeneracionales (2007b:10) argumentaba lo siguiente:

Sólo si contamos con evidencias bien fundamentadas de los beneficios que aportan a niños, jóvenes, adultos y mayores, ya se trate de personas dependientes o no, estas prácticas conseguirán ganarse el respeto, la confianza y el reconocimiento que merecen.

La garantía de un buen funcionamiento de un programa es someterlo a evaluación. “Lo que no se puede medir no se puede evaluar. Lo que no se puede evaluar no se puede mejorar” (Diputación de Barcelona, 2016). Tras el largo recorrido del programa no sólo se busca un reconocimiento profesional. Distinguían Stufflebeam&Shinkfield (1993), los programas que tenían *mérito* de aquellos que respondían a una necesidad y se postulaban para dar respuesta a la misma. En ese punto se quiere poner al programa.

Pese a haber pasado por varios *filtros evaluativos*, el programa debe seguir sometiéndose a unos mecanismos de evaluación y de transparencia que continúen su exposición pública (profesional y no profesional). De este modo se facilitaría la reconstrucción (si fuera precisa) de sus métodos de trabajo. La presencia en redes profesionales, en Jornadas y Congresos, el empleo de Internet y la difusión de las actividades pueden ser oportunidades para lograr mayor reconocimiento (o por el contrario crítica y oportunidad de mejora).

BIBLIOGRAFÍA

Blasco, J. y Subirats, J. (2009). Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. *Documentación Social*, nº 154, 39-58.

Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón (2016). *Resonancias del V Acto del Trabajo Social en Aragón*. Obtenido el 13 de noviembre de 2016 de: <http://www.trabajosocialaragon.es/>

actualidad/2016/resonancias-del-v-acto-del-trabajo-social-en-aragon-valor-reconocimiento-y-compromiso-2016-teruel-4-noviembre.php

- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Colomer, Marta (2016). *Voluntariado en los Servicios Sociales de proximidad*. XIII Congreso de la Asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales. Fuenlabrada (Madrid)
- Crespo, M. A. (2014). Participació social de les persones majors. *Viure en Salut*, 99, 17-19.
- Diputación de Barcelona. (2016). *Círculos de Comparación*. Jornadas dedicadas a los Servicios Sociales. Material no editado. Barcelona
- Disfruta de la experiencia (2004). *Programa de dinamización de personas mayores. Memoria para Premio Infanta Cristina*. Material no editado. Andorra (Teruel)
- Disfruta de la experiencia (2009). *Diez años disfrutando*. Material no editado. Andorra (Teruel)
- Disfruta de la experiencia (2011). *Elaboración de jabón casero*. Televisión Local de Andorra: Andorra (Teruel)
- Disfruta de la experiencia (2016). *Informe para Colegio de Trabajo Social de Aragón*. Material no editado. Andorra (Teruel)
- Disfruta de la experiencia, (2016b). *Memoria de actividades 2003-2016*. Material no editado. Andorra (Teruel)
- Fals, O. (1993). La investigación participativa y la intervención social. *Documentación Social*, 92,9-21.
- García, G.A. (2011). Sistemas de información y evaluación de programas sociales. En Esther Raya Díez (coord.) *Herramientas para el diseño de programas sociales*. Universidad de la Rioja. Logroño
- Granizo, C. y Gallego, J. (coords). (2007). *Criterios de calidad de la Red Aragonesa de de promoción de salud*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Ligero, J.A. (2011). *Dos métodos de evaluar: criterios y teoría del programa*. Madrid: CEU.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010). *Esperanzas de vida en salud en España 1986-2007*. Obtenido el 1 de

- septiembre de 2016 de: [http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/ESPERANZAS DE VIDA SALUDABLES EN ESPANA ESPANOL-2010.pdf](http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/ESPERANZAS_DE_VIDA_SALUDABLES_EN_ESPANA_ESPANOL-2010.pdf)
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Ruiz, J. I. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sánchez, M (dir) (2007). *Programas intergeneracionales: Hacia una sociedad para todas las edades*. Barcelona: La Caixa.
- _____ (2007b). *La evaluación de los programas intergeneracionales*. Madrid: IMSERSO.
- Sánchez, M., Díaz, P., López, J., Pinazo, S. y Sáez, J. (2008). *Descripción, análisis y evaluación de los programas intergeneracionales en España. Modelos y buenas prácticas. Resumen ejecutivo*. Obtenido el 25 de agosto de 2016 de: http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/idi172_06ugranada.pdf
- Sánchez, M., Kaplan, M. y Sáez, J. (2010). *Programas intergeneracionales, guía introductoria*. Madrid: IMSERSO.
- Shanon, S. (2012). *Developing Communities for all ages* International: Best Practice on Intergenerational Programmes. Obtenido el 25 de agosto de 2016 de: http://agefriendlyireland.ie/wpcontent/uploads/2014/06/Developing_Communities_for_all_Ages.pdf
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1993). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós.

ANEXO 1: Tabla 1: Hoja de registro de actividades del programa

	
FICHA DE REGISTRO	
Nombre de actividad	
Fecha de realización	
Centros Promotores	
Técnicos del programa	
Voluntarios	
Nº de participantes	
Desarrollo de la actividad	
Presupuesto	
Aspectos positivos a mantener	
Aspectos a mejorar	

Fuente de Información: Elaboración propia a partir de Disfruta de la experiencia (2016b)



Segregación horizontal y vertical de género en el profesorado

JORGE FLETA-ASÍN

ÁREA DE ECONOMÍA Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS. CENTRO UNIVERSITARIO DE LA DEFENSA. ACADEMIA GENERAL MILITAR, ZARAGOZA.

jorge.fleta@unizar.es

FANG PAN

FAC. DE TRADUCCIÓN E INTERPRETACIÓN. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA.

CENTRO DE LENGUAS MODERNAS. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

fpan@unizar.es

Resumen: En el presente trabajo se examina la segregación por género que existe en el profesorado en España durante el periodo 2004-2014. Para ello, en la introducción se justifica la importancia de la igualdad de género en las organizaciones. Posteriormente, en el apartado de literatura académica, se revisan los fundamentos sobre las causas que explican su existencia y se establece como hipótesis de trabajo que la discriminación

debería disminuir en los últimos años. A continuación, en el apartado de metodología y métodos se expone y calcula la segregación horizontal del profesorado entre los distintos niveles de educación a través del Índice de Disimilitud, así como la segregación vertical a través del Índice del Techo de Cristal. Los resultados revelan que continúan existiendo discriminaciones por género en el profesorado, si bien a lo largo del tiempo han disminuido tanto las diferencias horizontales como verticales. Además, el análisis muestra que las discriminaciones horizontales se han corregido menos que las dificultades para ascender una vez se decide el campo educativo en el que trabajar, por lo que la concienciación hacia las mujeres -frente a las medidas legislativas- resulta un elemento clave para alcanzar mayor igualdad en el ámbito educativo.

Palabras clave: Género, discriminación horizontal, discriminación vertical, Índice de Techo de Cristal, Índice de Disimilitud, Teoría de la Dominancia Social, Teoría del Rol Social.

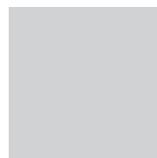
Horizontal and Vertical Segregation of Gender in the Teaching Profession

Abstract: In this paper we examine gender segregation in the teaching profession in Spain between 2004 and 2014. With this in mind, the introduction justifies the importance of gender equality in organisations. Subsequently, in the section on academic literature, the fundamentals are reviewed concerning the causes that explain its existence, with the working hypothesis that discrimination should diminish over the years. The section on methodology and methods subsequently sets out and calculates horizontal segregation in the teaching profession at various levels of education using the Index of Dissimilarity, and also vertical segregation using the Glass-ceiling index. The results reveal that gender discrimination still exists in the teaching profession, even though both horizontal and vertical differences have decreased over the years. Furthermore, our analysis shows that horizontal discrimination has been corrected less frequently than the difficulties encountered to move up the ladder once the educational field of work has been decided upon. Hence, awareness of women – as opposed to legislative measures – turns

out to be a key element for reaching greater equality in the educational sector.

Keywords: Gender, horizontal discrimination, vertical discrimination, Glass-Ceiling Index, Index of Dissimilarity, Social Dominance Theory, Social Role Theory.

Segregación horizontal y vertical de género en el profesorado



Jorge
Fleta-Asín

Fang
Pan

Recibido: 30/05/2016
Aceptado: 14/02/2017

Agradecimientos: Los autores quieren agradecer el apoyo del grupo de investigación CREVALOR (S17), financiado por el Gobierno de Aragón y fondos FEDER.

También se quiere agradecer el apoyo del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza y del Centro de Lenguas Modernas de la Universidad de Zaragoza.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas existe un interés creciente hacia las cuestiones de género. Esta tendencia se consolidó a nivel mundial a partir de la Conferencia de Beijing (1995) de las Naciones Unidas, donde la declaración en favor del empoderamiento de la mujer y política mundial sobre igualdad de género se adoptó de forma unánime por 189 países.

En el caso de España, la deseabilidad en la igualdad entre hombres y mujeres queda reflejada principalmente en su Constitución (1978), en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo y en los Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades vigentes hasta la actualidad (el último del periodo 2014-2016).

Para analizar si los cambios impulsados se producen realmente se necesita información oportuna. Con este propósito a nivel nacional (p.e. Gobierno Británico o Gobierno de España) incorporan paulatinamente estadísticas desagregadas por sexos. Además, en los últimos años los organismos internacionales realizan esfuerzos en proporcionar información estadística sobre la disparidad de género comparada entre países (p.e. The Global

Gender Gap Report 2015), publicaciones de libros (p.e. Mayoux y Hartl, 2009) y numerosos informes (p.e. Castaño et al., 2009; Grown et al., 2005).

Las fuentes de información, en cuanto a estadísticas y publicaciones, se revelan como necesarias para adecuar las políticas de igualdad y disminuir las brechas de género. Sin embargo, los indicadores que recogen las diferencias por sexo presentan los porcentajes de mujeres existentes en distintos ámbitos (por ejemplo porcentaje de mujeres directoras de centros educativos), sin considerar ese porcentaje respecto al total de mujeres que inicialmente se dedican a esos campos (por ejemplo proporción de mujeres que se dedican a la educación). Por ello, conviene no sólo distinguir las estadísticas en cuanto a diferencias por sexo, sino también utilizar indicadores más precisos para evaluar su diagnóstico y analizar las causas que las generan para poder incidir sobre las mismas.

Con este objetivo, en el siguiente apartado se revisan los fundamentos que explican la existencia de desigualdades de género en las organizaciones, estableciendo la hipótesis de que la segregación por género estaría disminuyendo en el profesorado en España. Posteriormente se explican la metodología, fuentes y resultados que contrastan la hipótesis propuesta mediante dos indicadores escasamente estudiados. Finalmente, en el último apartado, se establecen las conclusiones.

LITERATURA ACADÉMICA SOBRE EL GÉNERO EN LAS ORGANIZACIONES

El sexo de un individuo, el hecho de ser hombre o mujer, es un concepto genético definido por la biología (Holdcroft, 2007; Meier-Pesti y Penz, 2008).

Sin embargo el género es una construcción social porque comprende las tareas, funciones y roles atribuidos a las mujeres y los hombres tanto en la sociedad como en la vida pública y privada (Eagly y Wood, 2016). Por ello es habitual que el género se trate desde distintas disciplinas sociales como la psicología (Lyons, 1997; Rubio, 2016), sociología (Alberdi, 2005), filosofía (Leung, 2003), política (Tong, 2003; Leung, 2003; Rubio, 2016),

economía (Dwyer et al., 2001; Luis-Carnicer et al., 2008; Kim et al., 2007) o antropología cultural (Hofstede y Hofstede, 2005).

A pesar de su diferenciación, el sexo aparece frecuentemente asociado al género en cuanto al hombre y a la mujer se les asocia una forma de comportamiento determinada (Holdcroft, 2007). Esto se debe a que la diferencia sexual biológica comprende las diferencias genéticas, hormonales y neuronales entre los distintos sexos. Así, estudios neurológicos establecerían que los dos hemisferios del cerebro son diferentes en el hombre y la mujer, determinando que la mujer tenga un proceso cognitivo diferente además de ser mejor en determinadas áreas del conocimiento, mientras que el hombre lo es en otras distintas (Kim et al., 2007; Dinç, 2008). O por ejemplo otros estudios sugieren que la testosterona como hormona esteroide principalmente masculina, se asociaría a determinados comportamientos como la agresividad y el riesgo (Meier-Pesti y Penz, 2008; Sibley y Harré, 2009). En base a estas diferencias biológicas podrían existir una serie de actitudes, juicios, formas de proceder y pensar diferentes entre el sexo masculino y femenino ante una misma situación (Kim et al 2007; McInerney et al., 2010).

Sin embargo, la Teoría del Rol Social cuestiona el determinismo biológico, defendiendo que la atribución de capacidades o características por sexo son presunciones que se cumplen porque la sociedad impone y espera unas pautas de conducta acordes a la categoría sexual (Eagly et al., 2000; Eagly y Wood, 2016). Desde esta perspectiva se sostiene que la personalidad atribuida al hombre y la mujer resulta un estereotipo y prejuicio de género (Rubio, 2016). Por ejemplo, esto se produce cuando al hombre se le supone más asertivo, independiente y racional, mientras que a la mujer se le cree más pasiva y emocional (Kray y Thompson, 2005; Agut y Martín, 2007). O cuando al hombre se le presume mejor en campos como las matemáticas, y a la mujer en relaciones sociales y la comunicación en general (Reilly et al., 2015; Caprile et al., 2008).

Discernir en el comportamiento de los individuos entre las predisposiciones genéticas y lo construido por interacciones sociales no es sencillo, ya que algunos rasgos vinculados al hombre y la mujer están asociados y mezclados con su proceso de socialización (Alberdi, 2005; Meece et al., 2006; Meier-Pesti y Penz, 2008; Sibley y Harré, 2009) (ver Tabla 1).

Tabla 1. Dicotomía entre el sexo y el género

Sexo	Género
Genética	Psicológica
Molecular	Entorno
Celular	Social
Fisiológica	Cultural

Fuente: Holdcroft, 2007.

A pesar de la complejidad para determinar las causas de estas diferencias, en general se acepta que desde la antigüedad la diferencia sexual biológica se canalizó y reforzó hacia la de géneros por la influencia de las sociedades patriarcales (Ferrer y Bosch, 2005; Eagly y Wood, 2016). Esta forma organizativa habrían prolongado la división sexual del trabajo de las sociedades cazadoras-recolectoras hasta la de géneros vigente en la actualidad (Eagly y Wood, 2016; Alberdi, 2005).

La Teoría de la Dominancia Social explicaría su persistencia y estacionariedad a lo largo del tiempo hasta el momento (Sidanius y Parto, 1999). Ésta sugiere que las sociedades se organizan en torno a una ordenación jerárquica entre los grupos que la constituyen, de forma que se minimiza el conflicto social o grupal gracias a las ideologías que justifican la desigualdad social inicial (Martínez et al., 2000). La continuación y legitimización de la diferencia de géneros se explicaría por aquellos grupos que ostentan el poder, en este caso los hombres, que deciden perpetuarse a través de sociedades patrilineales para seguir teniendo situaciones privilegiadas frente a las mujeres (Castillo y Montes, 2008).

El patriarcado reproduciría su sistema social a través de numerosos ámbitos que influyen en la forma de pensar de la sociedad, construyendo así la cosmovisión colectiva desde un punto de vista androcéntrico, y retroalimentando su dominancia sobre la mujer. Estos ámbitos abarcan medios tan diversos como el lenguaje a través del discurso hetero-normativo (Johnson, 2002; Rubio, 2016), la ley (Henderson et al., 1991), la literatura (Alberdi, 2005), la filosofía (Li, 2000; Leung, 2003), la religión (Elósegui, 2002; Rubio, 2016) o la visión sobre las ciencias (Miqueo et al.,

2003), transformando relaciones asimétricas de poder entre hombre-mujer en situaciones aparentemente lógicas y normalizadas.

Los medios instrumentalizados y sus argumentos se articularían a través de las distintas etapas del desarrollo vital del individuo comenzando por la propia familia (Davis, 2006), continuando en el centro de estudios (Ramaswami et al., 2010) y posterior entorno de trabajo (Agut y Martín, 2007), incluyendo su relación con el estado y las instituciones (Hofstede y Hofstede, 2005), donde en conjunto se procede a la construcción social y cultural del género (Alberdi, 2005; Caprile et al., 2008).

La interacción del discurso dominante desde distintos ámbitos y su repetición en estructuras organizativas cotidianas, construirían la lógica que justifica lo que se espera de la mujer y sus expectativas dentro de un universo simbólico que cobra sentido entre sus participantes. De este modo, el rol de la mujer se puede considerar como una respuesta a una expectativa figurada, proyectada desde un sistema social predeterminado, la sociedad patriarcal.

A pesar de la estrategia de normalización, las desigualdades terminan visibilizándose en discriminaciones horizontales y verticales (Charles, 2015; Agut y Martín, 2007). Por un lado, las segregaciones horizontales explicarían las diferencias existentes entre sexos en diferentes campos, disciplinas o áreas de trabajo de forma longitudinal (Miqueo et al., 2003; Agut y Martín, 2007). Mientras que las discriminaciones verticales se manifiestan transversalmente en las organizaciones jerárquicas, donde la mujer se encuentra escasamente representada en puestos altos de responsabilidad y salarios (Chi y Li, 2007; Neumark et al., 1996).

Las discriminaciones horizontales pueden generarse por las predisposiciones de la mujer hacia ciertos campos de estudio y trabajo, al renunciar voluntariamente a determinadas disciplinas en el proceso de construcción de su identidad de género (Caprile et al., 2008). La mujer verificaría así la Profecía Autocumplida, al compartir la creencia de que existen campos para los que es más apta, por lo que declinaría dedicarse a unos ámbitos concretos y predispondría su elección hacia otros para los que se cree más capacitada (Agut y Martín, 2007).

Esto parece ocurrir en algunas disciplinas como las matemáticas, física e ingeniería generalmente asociadas al hombre;

mientras que la educación, psicología y ciencias de la salud se relacionan más con la mujer (Eisner y Harvey, 2009). En estudios postuniversitarios y trabajo académico también existirían estas diferencias. Concretamente en la sociología y las ciencias políticas la mujer aparece representada en mayor proporción que los hombres, mientras que en otros como la economía la mujer es una minoría (Beutel y Nelson, 2006).

A pesar de la sobre-representación de la mujer en algunos campos, los puestos más altos de la mayoría de las disciplinas no son ocupados por mujeres, lo que podría deberse a discriminaciones de tipo vertical que les impiden ascender (Guil et al 2004).

Estas discriminaciones verticales, pueden darse desde el núcleo familiar y desde la propia organización en la que trabaja. Desde el plano personal el hombre como cónyuge puede percibir que el desarrollo profesional de la mujer puede ser peligroso, porque compromete su contribución a la unidad familiar que forman ambos (Zarrow, 1988; Leung, 2003) y, desde la perspectiva de la organización, se puede percibir de forma análoga, que la mujer tenga una menor contribución a la empresa por sus cargas familiares (Agut y Martín, 2007).

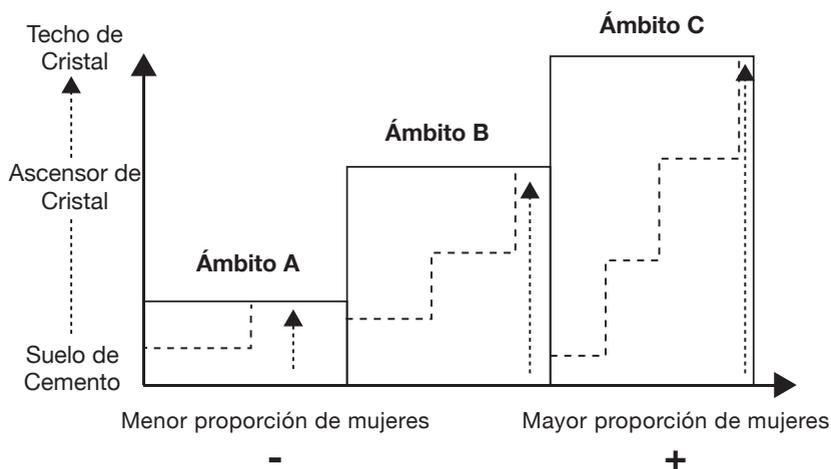
Además, la Teoría del Escalón de Arriba expone que las personas que ocupan los órganos y puestos superiores en una organización son las que finalmente toman las decisiones (Dwyer et al., 2001), que en el caso de ser hombres podrían estar influidas por su visión androcéntrica (Agut y Martín, 2007). Precisamente, el hombre en general se encuentra mejor trabajando en grupos en los que hay más hombres por la similitud que presentan con ellos y la menor conflictividad que se deriva (Agut y Martín, 2007), además de que a las mujeres no se les considera adecuadas para determinadas tareas en las que se requiere autoridad y respeto (Luis-Carnicer et al 2008). Estas circunstancias frenarían que la mujer ocupase puestos de responsabilidad en las organizaciones, lo que se denomina techo de cristal o *glass ceiling* (Agut y Martín, 2007; Eisner y Harvey, 2009)¹.

¹ El término techo de cristal se emplea tanto para explicar la dificultad de alcanzar los puestos de dirección más altos, como a las diferencias salariales que existen entre hombres y mujeres que ocupan una misma posición cuando ésta es alta. El suelo pegajoso o suelo de cemento (*sticky floor*), corresponde a las dificultades para ascender desde los puestos más bajos, así como a las diferencias salariales entre hombres y mujeres en escalas laborales bajas (Chi y Li, 2007; Kee, 2006).

Las segregaciones por sexo están presentes en el ámbito educativo (Grossman y Grossman, 1994; McWirther, 1997). En concreto la Universidad presenta tanto discriminaciones de sexo horizontales en materias por estudiantes y profesores (Anguita et al., 2002; Puy et al., 2007), así como verticales en la promoción de su personal docente e investigador (Sánchez et al., 2005; Puy et al., 2007; Izquierdo et al., 2009).

Como se observa en la Figura 1, la combinación de ambos tipos de discriminaciones, verticales y horizontales, puede representarse en un eje bidimensional de coordenadas cartesianas. El eje horizontal o de abscisas representa, de izquierda a derecha, los ámbitos o campos agrupados de menor a mayor presencia de mujeres; mientras que el eje vertical o de ordenadas representa, de abajo a arriba dentro de cada ámbito, la presencia de menor a mayor grado de la mujer en la jerarquía.

Figura 1. Ilustración de la segregación horizontal y vertical de género



Fuente: Elaboración propia.

Así, en la Figura 1 se representa la proporción de mujeres en tres ámbitos o campos distintos: "A", "B" y "C". El eje horizontal representa los campos desde donde tiene menor presencia ("A")

a mayor presencia (“C”). Dentro de cada ámbito se representan en líneas discontinuas un número hipotético de categorías profesionales, así como la dificultad de alcanzar cada una de ellas según la altura de cada escalón. El ámbito “A”, presentaría dos categorías profesionales; mientras que el ámbito “C” tendría cuatro categorías. Esta foto fija permite visualizar de forma sintética la magnitud de la distribución desigual de la mujer en el conjunto de la sociedad, especialmente en la economía considerada formalmente como productiva por la menor incorporación de la mujer al mercado laboral.

A pesar de las diferencias expuestas, la tendencia a la igualdad es un valor que generalmente se propugna en las democracias liberales considerándose una condición deseable en la sociedad (Valcárcel et al., 2002; Aleixandre-Benavent et al., 2007), especialmente por cuestiones de justicia social (Aikman y Unterhalter, 2005). Concretamente sus fundamentos aparecen expuestos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y Conferencia de Beijing (1995). El argumento básico sostiene que cuando la mujer no presenta las mismas posibilidades profesionales o, con el mismo cargo que un hombre se considera “inferior”, se estarían cuestionando los principios de igualdad, capacidad y méritos. Además de las consideraciones legales y éticas, la ciencia económica expone que la desigualdad provoca el desaprovechamiento de capital humano, en este caso de mujeres, porque podrían desempeñar un papel más eficiente y productivo que algunos hombres sin desaprovechar así su talento (Vázquez et al., 1999; The Gender Gap, 2015).

Para corregir la situación, los gobiernos democráticos tratan de promover que la mujer presente las mismas oportunidades educativas y profesionales que se dan al hombre (Li, 2000). En este contexto, el ámbito educativo se revela como paradigma clave de cambio para impulsar la igualdad de género (Izquierdo et al., 2009). Una representación más equitativa de sexos en el profesorado normalizaría la imagen de igualdad entre hombre y mujer, ya que el periodo de formación es una de las fases socializadoras donde se reproducen esquemas de comportamiento de género que se toman como “correctos” (Caprile et al., 2008; Izquierdo et al., 2009; Lumadi y Shongwe, 2010). El proceso podría reforzarse especialmente en la Universidad porque es el lugar de

formación previo al mercado laboral, centro de trabajo de docentes e investigadores, e institución que puede manifestar socialmente la igualdad (Garrison et al., 2010).

Los cambios que promueven las instituciones están alineados con el periodo histórico actual. En los últimos años con la Globalización y la Postmodernidad existe una desnaturalización de algunos rasgos dominantes en nuestro modo de vida entre los que se puede encontrar el patriarcado (Escudero, 1998) y concretamente la redefinición del papel de la mujer (Lyons, 1997; Borrás, 2007). Precisamente, existiría un cambio en el arquetipo masculino dominante que podría someterse a cambios históricos, sociales, étnicos o sexuales (Escudero, 2009).

Los cambios histórico-sociales y actitudinales en la consideración del género se ven coadyuvados por las políticas de igualdad encauzadas en los últimos años en España, que permiten pronosticar que se originarán cambios reales en la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos, incluido el investigador (CSIC, 2007). En concreto, se considera que la Universidad española se abre progresivamente a las mujeres (Alemany et al 2006). Por ello, en base a estos argumentos se establece como Hipótesis que:

La segregación horizontal y vertical del profesorado disminuye
en los últimos años en España.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para analizar la segregación horizontal en los distintos niveles educativos se utiliza el Índice de Disimilitud (Wright y Ellis, 2000; Yalonzky, 2012; Kalogrides y Loeb, 2013), mientras que para la segregación vertical dentro de las organizaciones se utiliza el Índice del Techo de Cristal (European Commission, 2011; Torres y Pau, 2011; Torres, 2012).

El Índice de Disimilitud (ID) es una medida demográfica de la uniformidad con la que dos grupos – en este caso hombres y mujeres – se distribuyen en campos que forman un área más grande – todas las categorías educativas estudiadas –. El resultado del índice se interpreta como el porcentaje de mujeres que tendría que reubicarse en diferentes áreas con el fin de producir

una distribución que coincide con la que presenta en el conjunto inicial estudiado, acorde a la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Disimilitud (ID)} = \frac{\sum_{i=1}^N \left| \frac{m_i}{M} - \frac{h_i}{H} \right|}{2}, \quad 1 \geq ID \geq 0$$

Siendo “i” cada una de las seis “N” categorías analizadas: “Centros E. Infantil y Primaria”, “Centros de E. Secundaria, Bachillerato y FP”, “Centros específicos de Educación Especial”, “Enseñanzas Artísticas”, “Enseñanzas de Idiomas” y “Educación Universitaria”. “M” es la población total de mujeres para todas las áreas para las que se calcula el índice y “m_i” la población total de cada una de las sub-áreas “i” analizadas. “H” es la población total de hombres en todas las áreas para las que se calcula el índice; y “h_i” la población total de hombres para cada uno de las categorías educativas “i” consideradas.

Por otro lado, el Índice del Techo de Cristal (ITC) es una medida utilizada para cuantificar la proporción del conjunto de mujeres que asciende a la máxima categoría de su profesión, en proporción a los hombres que ascienden a la misma posición. En este caso se calculan dos índices separados -uno para la enseñanza preuniversitaria y otro para la universitaria dado que presentan escalones profesionales diferentes- acorde a la siguiente fórmula:

$$\text{Índice del Techo de Cristal (ITC)} = \frac{\frac{\sum_{i=1}^N \text{Mujeres}}{\text{Mujeres}_{\text{Max.Categoría}}}}{\frac{\sum_{i=1}^N \text{Hombres}}{\text{Hombres}_{\text{Max.Categoría}}}}, \quad \infty \geq ITC \geq 0$$

Siendo “i” el número de personas existentes en cada uno de los escalones de la organización y “N” el número total de escalones profesionales existentes. En el caso de las enseñanzas no universitarias se consideran cuatro categorías: “profesorado”, “secretaría”, “jefatura de estudio” y “dirección de centro”. En el caso de las enseñanzas universitarias son tres las figuras: “contratadas”, “titulares” y “catedráticas”. El subíndice “Max. Categoría” recoge el número total de personas que llegan a la

cúspide organizativa según corresponda a hombres o mujeres: dirección del centro para las enseñanzas no universitarias y catedráticos para las universitarias. El índice alcanza valores entre 0 e infinito. Un valor de 1 indica que no existen dificultades en la promoción de hombres y mujeres. Valores por encima de 1 indican que las mujeres tienen un techo de cristal para ascender, mientras que valores por debajo de 1 indican que la mujer está sobre-representada. De forma análoga, se puede calcular el Índice del Techo de Cristal Progresivo (ITCP) para analizar la dificultad de ascender a una posición respecto a la inmediata inferior.

Para el estudio se analiza un intervalo de diez años, disponibles en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en 2016, que corresponden al periodo educativo 2004-2014. Este periodo se analiza en tres cortes transversales simétricos: 2004-2005, 2007-2008, 2013-2014. Para el análisis se toma la totalidad del profesorado con las categorías más desagregadas que presentaban información sobre el número de mujeres. En el caso de las Universidades los datos se consideran exclusivamente para centros públicos, por estar incompleta la información del porcentaje de mujeres en instituciones privadas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Resultados

El profesorado del sistema educativo español parte de una sobre-representación de las mujeres respecto a los hombres, alcanzando una proporción ligeramente superior al 60% en el periodo 2004-2014 (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Dentro del ámbito educativo existen diferencias intra-grupo entre los distintos tipos de enseñanzas. De las categorías estudiadas en el último año académico disponible 2013-2014, la mayoría de las mujeres se concentran en educación infantil y primaria (84%), educación especial (81%), idiomas (74%) y centros de ESO, Bachillerato y FP (56%), presentando una menor proporción en enseñanzas artísticas (45%) y universitarias (39%) (Ver Anexo 1).

El Índice de Disimilitud permite calcular cuántas mujeres de las que se dedican a la enseñanza, deberían reubicarse entre los distintos tipos de educación para que no existiesen diferencias

de género entre dichas categorías. Como se observa en la Tabla 2, el ID calculado en las cohortes 2004-2005, 2007-2008 y 2013-2014, muestra una tendencia decreciente, con unos valores de 0,46, 0,33 y 0,36 respectivamente. De modo que en el año 2013-2014, existiría un 36% de mujeres que deberían redistribuirse entre diferentes enseñanzas para estar proporcionalmente agrupadas, una disminución de diez puntos porcentuales en los últimos diez años. Estos resultados corroboran la existencia de diferencias en la segregación horizontal y su disminución a lo largo del tiempo.

Tabla 2. Índices de Disimilitud en centros educativos de Régimen General no universitarios y Universitarios. Todos los centros

	Años académicos		
	2004-2005	2008-2009	2013-2014
Índice de Disimilitud	0,46	0,33	0,36

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

Una vez que el profesorado accede a su propio nivel de enseñanza, éste tiene distintas categorías para ascender. En el caso de la enseñanza no universitaria de régimen general y especial (que en el presente estudio comprende infantil y primaria; secundaria, bachillerato, módulos, FP; educación especial; educación artística; educación de idiomas) existen cuatro niveles de responsabilidad ordenados de menor a mayor rango: profesorado general, jefatura de estudios, secretaría y dirección del centro.

En el periodo 2006-2014, entre el 50 y 60% de las mujeres alcanzaron el puesto más alto como directoras de centro. La dificultad para alcanzar esta categoría puede observarse a través del Índice del Techo de Cristal (ver Tabla 3), que alcanza los valores de 1,35 (2006-2007), 1,22 (2008-2009) y 1,16 (2013-2014). Los valores por encima de 1 indican que existe una infra-representación de la mujer en los puestos más altos en relación al peso que tienen dentro de su régimen de enseñanza. Así, aunque el porcentaje de puestos directivos es mayoritariamente ocupado por mujeres (ver Anexo 2), según el ITC éstas muestran

una proporción inferior a la que correspondería respecto a su peso inicial en el conjunto de estos campos.

Tabla 3. Índices de Techos de Cristal en los centros educativos de régimen general no universitarios. Todos los centros.

	Años académicos		
	2006-2007*	2008-2009	2013-2014
Índice del Techo Cristal (ITC) (Directoras respecto al Total Profesorado)	1,35	1,22	1,16
Índice del Techo Cristal Progresivo (ITCP)** (Secretarías de centro respecto al Total Profesorado)	1,29	1,18	1,13
Índice del Techo Cristal Progresivo (ITCP)** (Jefas de estudio respecto al Total Profesorado)	1,24	1,16	1,13

* En este caso se utiliza el año 2006-2007 porque es el más antiguo disponible.

** El ITCP en estas enseñanzas se calcula respecto a todo el profesorado, ya que se puede acceder a cualquiera de sus escalones sin transitar previamente por el anterior.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

La dificultad para alcanzar progresivamente puede observarse a través del Índice del Techo de Cristal Progresivo (ITCP). En la Tabla 3 se observa que el indicador aumenta conforme se asciende más, mostrando que la dificultad para ascender de un escalón a otro es progresivamente mayor. Por ejemplo, en el año 2013-2014, para ser secretaria de centro el índice es de 1,13, mientras que para llegar a directora es de 1,16². Además, se observa que la tendencia de ambos índices ITC e ITCP en estas categorías educativas es paulatinamente menor a lo largo del tiempo (2006-2014), alcanzando valores cercanos a la desaparición de las barreras (valores próximos a 1).

² El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España no presenta directamente el número de mujeres en puestos de responsabilidad, si bien se puede calcular el ITC a partir del porcentaje de mujeres con la equivalencia matemática que se muestra en el Anexo 4.

En el caso del profesorado universitario español, la presencia de la mujer incrementó ligeramente desde el 35% en 2004, hasta el 39% en 2014 (ver Anexo 3). Un aumento de cuatro puntos porcentuales en un intervalo de diez años. La segregación vertical también está presente en estos cuerpos docentes. En el último año analizado (2013-2014), de los 10.562 catedráticos universitarios en la Universidad pública, el 20% eran mujeres. Una proporción inferior al peso que tiene la mujer dentro del profesorado universitario ya que el Índice del Techo de Cristal para alcanzar una plaza de catedrática presenta valores superiores a 1 (ver Tabla 4), si bien disminuyen a lo largo del tiempo alcanzando valores de 2,45 (2004-2005), 2,33 (2008-2009) y 1,89 (2013-2014).

Tabla 4. Índices de Techos de Cristal en la Universidad pública en España

	Años académicos		
	2004-2005	2008-2009	2013-2014
Índice del Techo de Cristal (Catedráticas respecto al Total Profesorado)	2,45	2,33	1,89
Índice del Techo de Cristal Progresivo (Catedráticas respecto al Total Titulares)	2,24	2,10	1,68
Índice del Techo de Cristal Progresivo (Titulares respecto al Total Contratados)	1,01	1,02	1,05

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

Sin embargo, en la Universidad existen dos diferencias en la segregación vertical que difieren respecto al sistema educativo preuniversitario. La primera es que en la Universidad pública el techo de cristal es más elevado que en la educación preuniversitaria. Así, en el año 2013-2014 para ser directora de centro el ITC era de 1,16 (ver Tabla 3), mientras que para ser catedrática era de 1,89 (ver Tabla 4). Esto quiere decir que para una mujer es más difícil ascender al nivel más alto en la Universidad que en niveles educativos previos. La segunda diferencia es que a pesar de la mayor dificultad en la Universidad, apenas existe un techo de cristal para

ascender desde la categoría de contratada a titular, manteniendo valores cercanos a 1, e incluso ligeramente crecientes durante todo el periodo 2004-2014 (con valores de 1,01; 1,02 y 1,05).

CONCLUSIONES

Los resultados del presente trabajo revelan la existencia tanto de segregación horizontal como vertical del profesorado en España. Los hallazgos son acordes a la literatura académica que argumenta su presencia en las organizaciones. Como se establecía en la hipótesis formulada, ambos tipos de discriminación han disminuido a lo largo del periodo 2004-2014, confirmándose una convergencia gradual de género en campos educativos y escalas profesionales.

Los hallazgos contradicen algunas líneas argumentales que sostienen que el cambio hacia la igualdad podría estar realizándose de forma más retórica que sustantiva (Leung, 2003). Estos argumentos mantienen que los cambios aparentes se articularían instrumentalmente por parte del patriarcado a través de discursos y declaraciones que finalmente no se producirían. El grupo dominante acompañaría su retórica de cambio con la existencia de intentos simbólicos por alcanzar la paridad a través del *tokenismo*, o inclusiones de las mujeres como minoría para normalizar de forma aparente su situación (Beutel y Nelson, 2006). Por este motivo, en ocasiones la mujer creería que los problemas de discriminación se daban en generaciones anteriores pero no en la suya, cuando esto podría no ser así (Miqueo et al., 2003). Aunque se cuestiona si el cambio hacia la igualdad se estaría realmente materializando (Valcárcel et al., 2002), los resultados confirman que en el ámbito educativo español sí se está produciendo.

Otro de los resultados del trabajo es la existencia de menor segregación vertical en las escalas profesionales más bajas, aumentando progresivamente la dificultad para ascender en las organizaciones. Esto es común tanto en la enseñanza preuniversitaria como universitaria y apoya la literatura existente de que los escalones, o ascensor de cristal, son progresivamente de mayor tamaño. También cabe destacar que existen mayores segregaciones verticales en la Universidad que en la enseñanza preuniversitaria y que, a pesar de lo que la teoría predice, el techo de

crystal apenas existiría para ascender en algunas escalas inferiores, como la de contratado doctor a titular en la Universidad.

No obstante, estos resultados deben analizarse con prudencia. Por una parte porque la interpretación de los datos requiere un análisis del contexto, ya que el sector de la educación está altamente feminizado, por lo que la dificultad para ascender incluso en condiciones de partida donde están sobrerrepresentadas, constituye una discriminación mucho mayor. Por otro lado, porque la mejora en los indicadores podría no mostrar “desigualdades ocultas”. Las cargas familiares de la mujer podrían provocar que internalizasen los costes profesionales en la unidad familiar, renunciando ellas mismas a ascender profesionalmente. En casos extremos, la mujer renunciaría a su desarrollo personal para ascender corrigiendo así la desigualdad numérica del índice, pero sin reflejar el mayor esfuerzo y sacrificio de la mujer. Además, incluso cuando la mujer alcanza las mismas posiciones que el hombre, a menudo se percibe que el hombre con la misma posición presenta mayores competencias y tiene mayor autoridad (Ramaswami et al., 2010), por lo que el mismo puesto no ofrecería el mismo reconocimiento a pesar de alcanzarse.

Por último, conviene resaltar que los índices calculados son sensibles al número de campos y al nivel de categorías profesionales estudiadas. En todo caso, los índices que tienen en cuenta la proporción inicial de mujeres respecto al porcentaje posterior que ocupan en sus escalas profesionales, resultan más indicados que estadísticas desagregadas que no valoran el peso inicial de la mujer en un ámbito de estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Agut, S. y Martín, P. (2007). Factores que dificultan el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad: una revisión teórica. *Apuntes de Psicología*, 25(2), 201-214.
- Aikman, S. y Unterhalter, E. (Eds.) (2005). *Beyond access: Transforming policy and practice for gender equality in education*. Oxfam.

- Alberdi, I. (2005). *Cómo reconocer y cómo erradicar la violencia contra las mujeres*. F. C. de Pensions (Ed.). Fundación "la Caixa".
- Aleixandre, R. González, G. Alonso, A. Castellano, M. y Valde-rama, J.C. (2007). Valoración de la paridad en la autoría de los artículos publicados en la Revista Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica durante el quinquenio 2001-2005. *Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica*, 25(10), 619-626.
- Alemany Gómez, C., Díaz Martínez, C., & Thonberg, E. (2006). *Los últimos bastiones ¿Por qué las mujeres están ausentes de los puestos de mayor responsabilidad de la docencia y de la gestión de la enseñanza superior?* Centre d'Estudis Dona i Societat (CEDIS). Madrid: Instituto de la Mujer, España.
- Anguita, R. Alario, M. Alario, M.T. Alario, A.I. García, C. Santo Tomás, M. del Val, M.I. y Vargas, M.A. (2002). *Las mujeres en la Universidad de Valladolid: aspiraciones y realidad profesional*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Beutel, A.M. y Nelson, D.J. (2006). The gender and race-ethnicity of faculty in top social science research departments. *The Social Science Journal*, 43, 111-125.
- Borrás, V. (2007). Las desigualdades en el consumo a través del género. *Revista Española de Sociología*, 8, 139-156.
- Caprile, M. Vallès, N. Potrony, J. Crèixams, C. y Arasanz, J. (2008). *El sesgo de género en el sistema educativo. Su repercusión en las áreas de Matemáticas y Tecnología en Secundaria*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Castaño, C., Laffarga, J., Iglesias, C., De Fuentes, P., Martín, J., Llorente, R., Charlo, M.J., Giner, Y., Vázquez, S., Núñez, M. y Martínez, J.L. (2009). *Mujeres y poder empresarial en España*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad, Gobierno de España, Madrid.
- Castillo, M.R. y Montes, B. (2008). Aportaciones de la Teoría de la Dominancia Social al análisis de la discriminación de género. *Iniciación a la Investigación*, 3(1), 1-6.
- Centro Superior de Investigaciones Científicas (2007). *Plan de igualdad de género en la carrera científica de la agencia estatal*

- CSIC (2007-2009). Madrid: Comisión de Mujeres y Ciencia del CSIC.
- Charles, M. (2015). *Sex Segregation*. The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization. John Wiley & Sons, Ltd.
- Chi, W. y Li, B. (2007). Glass ceiling or sticky floor? Examining the gender earnings differential across the earnings distribution in urban China 1987-2004. *Journal of Comparative Economics*, 36, 243-263.
- Conferencia de Beijing (1995). Resolución de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Davis, S.N. (2006). Gender ideology construction from adolescence to young adulthood. *Social Science Research*, 35, 1021-1041.
- Dinç, P. (2008). Gender (in)difference in private offices: A holistic approach for assessing satisfaction and personalization. *Journal of Environmental Psychology*, 29, 53-62.
- Dwyer, S. Richard, O.C. y Chadwick, K. (2003). Gender diversity in management and firm performance: the influence of growth orientation and organizational culture. *Journal of Business Research*, 56, 1009-1019.
- Eagly, A. H. y Wood, W. (2016). *Social Role Theory of Sex Differences*. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies. 1-3.
- Eagly, A. H., Wood, W., y Diekmann, A. B. (2000). Social role theory of sex differences and similarities: A current appraisal. *The Developmental Social Psychology of Gender*, 123-174.
- Eisner, S.P. y Harvey, M.E. (2009). C-Change? Generation Y and the Glass Ceiling, S.A.M. *Advanced Management Journal*, 74(1), 13-28.
- Elósegui, M. (2002). Mujeres y fundamentalismo. *Aequalitas: Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, (10), 9-13.
- Escudero, M. (1999). El sueño de la razón produce monstruos en el silencio de los corderos de Jonathan Demme. *Boletín del Museo e Instituto Camón Aznar*, 77, 67-80.

- Escudero, M. (2009). La retórica ambivalente de la performance drag king: estereotipos y parodia de la masculinidad en un contexto anglosajón. *Arte y Políticas de Identidad*, (1), 49-64.
- European Union (2011). *Innovation Union Competitiveness Report 2011*. Methodological Annex. Recuperado de <https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/competitiveness-report/2011/iuc2011-methodological-annex.pdf>
- Ferrer, V.A. y Bosch, E. (2005). Introduciendo la perspectiva de género en la investigación psicológica sobre violencia de género. *Anales de Psicología*, 21(1), 1-10.
- Garrison, D.R. Cleveland-Innes, M. y Fung, T.S. (2010). Exploring causal relationships among teaching, cognitive and social presence: student perceptions of the community of inquiry framework. *Internet and Higher Education*, 13, 31-36.
- Grossman, H., y Grossman, S. H. (1994). *Gender issues in education*. Allyn and Bacon, A Division of Simon & Schuster, Inc., 160 Gould Street, Needham Heights, MA 02194.
- Grown, C. Gupta, G.R. y Kes, A. (2005). *Taking action: achieving tender equality and empowering women*. London: United Nations, Millennium Project.
- Guil, A., Jiménez, Y., Arriaga, M., Vicente, G., Ramírez, D., González, C. y Gonzales, B. (2004). *Techos de cristal en la Universidad Hispalense*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Henderson, L., Eisenstein, Z. R., MacKinnon, C. A., y Smart, C. (1991). Law's patriarchy.
- Hofstede, G. y Hofstede, G.J. (2005). *Cultures and Organizations, software of the mind*. United Kingdom: McGraw-Hill.
- Holdcroft, A. (2007). Integrating the dimensions of sex and gender into basic life sciences research: methodological and ethical issues. *Gender Medicine*, 4, 564-574.
- Izquierdo, M. J., Cruz, S., Cuccu, M., Duarte, L., Jiménez, E. y Santero, V. (2009). *Percepción de los factores que intervienen en la evolución de la trayectoria académica: una perspectiva de género*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Johnson, C. (2002). Heteronormative citizenship and the politics of passing. *Sexualities*, 5(3), 317-336.

- Kalogrides, D., y Loeb, S. (2013). Different teachers, different peers the magnitude of student sorting within schools. *Educational Researcher*, 42(6), 304-316.
- Kee, H. J. (2006). Glass ceiling or sticky floor? Exploring the Australian gender pay gap. *Economic Record*, 82(259), 408-427.
- Kim, D.Y., Lehto, X.Y. y Morrison, A.M. (2007). Gender differences in online travel information search: Implications for marketing communications on Internet. *Tourism Management*, 28, 423-433.
- Kray, L.J. y Thompson, L. (2005). Gender stereotypes and negotiation performance: an examination of theory and research. *Research in Organizational Behavior*, 26, 103-182.
- Leung, A. S. M. (2003). Feminism in transition: Chinese culture, ideology and the development of the women's movement in China. *Asia Pacific Journal of Management*, 20(3), 359-374.
- Ley Orgánica 3/2007 de 22 de Marzo. Boletín Oficial de España. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf>
- Li, C. (2000). *The sage and the second sex: Confucianism, ethics, and gender*. Open Court Publishing.
- Luis-Carnicer, P., Martínez-Sánchez, A., Pérez-Pérez, M. y Vela-Jiménez, M.J. (2008). Gender diversity in management: curvilinear relationships to reconcile findings. *Gender in Management: An International Journal*, 23(8) 583-597.
- Lumadi, M.W. y Shongwe, S.S. (2010). The need for training gender sensitive teachers: addressing education challenges for gender sensitive national development. *Contemporary Issues in Education Research*, 3(3) 41-49.
- Lyons, D. (1997). The feminine in the foundations of organizational psychology. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 33(1) 7-26.
- Martínez, C., Paterna, C., Rosa, A.I. y Angosto, J. (2000). El principio de jerarquía social como explicación del prejuicio y el rechazo a la acción positiva. *Psicología Política*, 2, 55-71.
- Mayoux, L. y Hartl, M. (2009). *Gender and rural microfinance: Reaching and empowering women*. Italy: International Fund for Agricultural Development.

- McInerney, M.L., Mader, D.D. y Mader, F.H. (2010). Gender differences in responses to hypothetical business ethical dilemmas by business undergraduates. *Journal of Diversity Management*, 5(9) 137-41.
- McWhirter, E. H. (1997). Perceived barriers to education and career: Ethnic and gender differences. *Journal of Vocational Behavior*, 50(1), 124-140.
- Meece, J. L., Glienke, B. B., y Burg, S. (2006). Gender and motivation. *Journal of School Psychology*, 44(5), 351-373.
- Meier-Pesti, K. y Penz, E. (2008). Sex or gender? Expanding the sex-based view by introducing masculinity and femininity as predictors of financial risk taking. *Journal of Economic Psychology*, 29, 180-196.
- Miqueo, C., Barral, M.J., Delgado, I., Fernández, T. y Magallón, C. (2003). Del análisis crítico a la autoridad femenina en la ciencia. *Feminismo/s*, 1, 195-216.
- Neumark, D., Bank, R.J. y Van Nort, K.D. (1996). Sex discrimination in restaurant hiring: an audit study. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(3), 915-941.
- Puy, A., Barrera, M.C., González, R., Hernández, J.M., Santana, J.D., Díaz, M., García, M.J. y Morales, C. (2007). *Barreras a la promoción de las mujeres a puestos de alto estatus en la Universidad*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Ramaswami, A., Dreher, G. F., Bretz, R. y Wiethoff, C. (2010). Gender, mentoring, and career success: the importance of organizational context. *Personnel Psychology*, 63(2), 385-405.
- Reilly, D., Neumann, D. L., & Andrews, G. (2015). Sex Differences in Mathematics and Science Achievement: A Meta-Analysis of National Assessment of Educational Progress Assessments. *Journal of Educational Psychology*, 107(3), 645-662.
- Rubio, A.V. (2016). *Cuando nos prohibieron ser mujeres... y os persiguieron por ser hombres*. Madrid: Editorial La Factoría.
- Sánchez, M.R., López, J., Mayor, C., Murillo, P. y Hernández, E. (2005). *La mujer en la dirección y gestión de las organizaciones universitarias: problemática, estilos de liderazgo y contribución al desarrollo institucional*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.

- Schwab, K. Samans, R. Zahidi, S. Bekhouche, Y. Padilla, P. y Ratcheva, V. (2015). *The Global Gender Gap Report 2015*. World Economic Forum, Geneva.
- Sibley, C.G. y Harré, N. (2009). A gender role socialization model of explicit and implicit biases in driving self-enhancement. *Transportation Research*, 12, 452-461.
- Sidanius, J. y Pratto, F. (1999). *Social dominance: an intergroup theory of social hierarchy and oppression*. Cambridge University Press.
- Tong, J. (2003). The gender gap in political culture and participation in China. *Communist and Post-Communist Studies*, 36, 131-150.
- Torres, O. (2012). Science and Gender Indicators: A Critical Review. *International Journal of Gender, Science and Technology*, 4(1), 24-47.
- Torres, O. y Pau, B. (2011). "Techo de cristal" y "suelo pegajoso": La situación de la mujer en los sistemas alemán y español de ciencia y tecnología. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 6(18), 35-39.
- Valcárcel, A. Miyares, A. y Herrera, A. (2002). *Paridad II*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Vázquez, A. Manassero, M.A. Fernández, M.C. Picornell, C. Serra, B. y Erice, C. (1999). *Los estereotipos de género en el currículo científico y tecnológico de secundaria. Actitudes y preferencias de alumnado y profesorado*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Wright, R. y Ellis, M. (2000). The Ethnic and Gender Division of Labor Compared Among Immigrants to Los Angeles. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(3), 583-600.
- Yalonzky, G. (2012). A dissimilarity index of multidimensional inequality of opportunity. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 343-373.
- Zarrow, P. (1988). He Zhen and anarcho-feminism in China. *The Journal of Asian Studies*, 47(4), 796-813.

ANEXOS

Anexo 1. Distribución del profesorado por sexo y tipo de centro en España 2013-2014.

	Tipo de estudios	Mujeres	Hombres	Mujeres (%)	Total
EE. RÉGIMEN GENERAL (no universitaria)	Centros E. Infantil y primaria	235.394	44.698	84,04	280.092
	Centros ESO y/o Bach. y/o FP	125.962	96.386	56,65	222.348
	Centros específicos E. Especial	6.167	1.377	81,75	7.544
E. UNIVERSITARIA		45.912	69.159	39,90	115.071
EE. RÉGIMEN ESPECIAL	EE. Artísticas *	13.898	16.863	45,18	30.761
	E. de Idiomas	4.182	1.432	74,49	5.614
TOTAL		431.515	229.915	65,24	661.430

* Las EE. Artísticas incluyen: Escuelas de Arte y C. Estudios Sup. Artes Plásticas y Diseño; Centros de EE. de la Música; Centros de EE. de la Danza; Escuelas de EE. de la Música y/o Danza; Escuelas de Arte Dramático.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

Anexo 2. Porcentaje de mujeres en los equipos directivos de los centros educativos de régimen general no universitarios en España.

Directoras de centro	Años académicos		
	2006-2007*	2008-2009	2013-2014
Secretarías de centro	50,30%	56,70%	61,80%
Jefas de estudio	52,40%	58,70%	63,30%
Mujeres respecto a total hombres	54,60%	59,60%	63,30%

* En este caso se utiliza el año 2006-2007 porque es el más antiguo disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

Anexo 3. Personal docente e investigador en la Universidad pública por sexo y categoría en España 2013-2014.

	Mujeres	Hombres	Mujeres (%)	Total
Universidades públicas	39.392	60.626	39,38%	100.018
Funcionarios	16.650	30.425	35,37%	47.075
Catedráticos de Universidad (CU)	2.182	8.380	20,66%	10.562
Titulares de Universidad (TU)	11.793	17.897	39,72%	29.690
Contratados	20.076	26.566	43,04%	46.642

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Anexo 4. Índice del Techo de Cristal (ITC).

Cálculo del ITC a partir del porcentaje total de mujeres y el porcentaje de su categoría ocupacional máxima:

$$\text{Índice del Techo de Cristal} = \frac{\sum_{i=1}^N \text{Mujeres}}{\text{Mujeres}_{\text{Max.Categoría}}} = \frac{\text{Hombres}_{\text{Max.Categoría}}}{\text{Mujeres}_{\text{Max.Categoría}}} \times \frac{\sum_{i=1}^N \text{Mujeres}}{\sum_{i=1}^N \text{Hombres}} =$$

$$\frac{\sum_{i=1}^N \text{Mujeres}}{\sum_{i=1}^N \text{Hombres}} \times \frac{\text{Hombres}_{\text{Max.Categoría}}}{\text{Mujeres}_{\text{Max.Categoría}}}$$

$$= (\text{Porcentaje de Mujeres}_{\text{Max. Categoría}})^{-1} \times (\text{Porcentaje de Hombres}_{\text{Max.Categoría}})$$



Competencias clave para la empleabilidad de los egresados universitarios: Un análisis en la Universidad de Zaragoza

ROSAURA VILLARROYA MARTÍN
UNIVERSA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
rosavil@unizar.es

PEDRO JOSÉ RAMOS-VILLAGRASA
DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
pjramos@unizar.es

Resumen:

Introducción: La investigación sobre factores que favorecen la empleabilidad es muy importante hoy día. En este sentido, la formación universitaria siempre se ha considerado un valor entre los jóvenes, pero para desempeñar un puesto de trabajo son necesarias tanto competencias específicas del puesto como otras genéricas. El presente estudio hace énfasis en estas últimas, teniendo como

objetivo determinar cuáles son las competencias genéricas que se relacionan con la empleabilidad de los titulados universitarios.

Material y métodos: 1.174 participantes, entre estudiantes de último curso y recién egresados de la Universidad de Zaragoza, fueron evaluados en una serie de competencias al finalizar sus prácticas en empresas y organismos a través de UNIVERSA, el Servicio de Orientación y Empleo de la citada Universidad. Las evaluaciones fueron realizadas por los profesionales que ejercieron de tutores en la organización donde realizaron sus prácticas y posteriormente se analizaron utilizando estadística descriptiva y análisis de diferencia de medias.

Resultados: Los participantes contratados destacan por un mayor rendimiento, autonomía, seguridad en sí mismos y madurez, e iniciativa. En cambio, los participantes a los que la empresa recomienda no contratar son peor valorados en todas las competencias. Por último, se observa que las mujeres puntúan significativamente más alto en presencia física que los hombres.

Discusión: Los resultados obtenidos ofrecen algunas pautas sobre las competencias que pueden requerir apoyo por parte de los servicios de orientación para incrementar la empleabilidad de los estudiantes. Después, se destacan las principales limitaciones y se proponen ideas de investigación futura.

Palabras clave: Competencias, empleabilidad, egresados universitarios, prácticas, búsqueda de empleo.

Key Skills for the Employability of University Graduates: an Analysis at the University of Zaragoza

Abstract:

Introduction: research into the factors favouring employability is very important nowadays. In this regard, university education has always been looked upon as a value by young people but in order to obtain a post it is necessary to have both job-specific and also more generic skills. This paper highlights the latter, and aims to determine the generic skills relating to employability for university graduates. Material and methods: 1,174 participants, including undergraduates

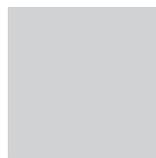
in their final year of study and recent graduates from the University of Zaragoza, were assessed in a number of competences upon completion of their practicals in companies and organisations through UNIVERSA, the Career Guidance Service of the aforementioned university. The assessments were conducted by professionals who acted as tutors in the organisation where the students did their practicals and were then analysed using descriptive statistics and mean difference analysis.

Results: the participants contracted stand out for their high level of performance, autonomy, self-confidence and maturity, and initiative. In contrast, participants that the company does not recommend hiring for work are not valued so highly in all skills. Finally, it is observed that women score significantly higher in physical presence than men.

Discussion: the results obtained offer some guidance on the skills that might need support from the career guidance services to increase students' employability. Attention is then drawn to the main limitations, and ideas for future research are proposed.

Key words: Competencies, employability, university graduates, practicals, search for employment.

Competencias clave para la empleabilidad de los egresados universitarios: Un análisis en la Universidad de Zaragoza



Rosaura
Villarroya Martín

Pedro José
Ramos-Villagrasa

Recibido: 20/02/2017
Aceptado: 10/06/2017

Agradecimientos

El presente artículo ha sido posible gracias a la colaboración del Servicio de Orientación y Empleo UNIVERSA y se ha desarrollado a partir de un Trabajo de Fin de Grado elaborado por la primera autora bajo la dirección del segundo.

Pedro J. Ramos-Villagrasa pertenece al Grupo Estudios Sociedad del Riesgo, equipo de investigación consolidado del Gobierno de Aragón (ref. S45). Su participación en este artículo está apoyada por el proyecto de I+D+i con ref. PSI2013-44854-R.

En los tiempos actuales, en los que la Crisis económica lleva aparejada la escasez de puestos de trabajo y las organizaciones se ven sujetas a cambios constantes que les hacen buscar profesionales capaces de desempeñarse en muy distintas situaciones, la investigación sobre factores que favorezcan la empleabilidad cobra especial relevancia. Yorke (2006) define la empleabilidad como el conjunto de características personales que incrementan la capacidad de un individuo para conseguir un empleo en la profesión que ha elegido desempeñar. En este sentido, la formación universitaria siempre se ha tenido como un

valor en el que confiar para incrementar las probabilidades de obtener un empleo, especialmente entre los jóvenes. Esta idea se ve refrendada por Valero (2012), el cual encuentra que siete de cada diez egresados consigue un trabajo acorde a su formación, aunque sus condiciones de trabajo hayan empeorado respecto a estudios anteriores. Este autor también pone de manifiesto que, junto a los conocimientos académicos, son las competencias transversales adquiridas a lo largo de los estudios las que contribuyen a la empleabilidad de los universitarios. En este artículo pretendemos seguir esta línea, analizando qué competencias transversales contribuyen a la empleabilidad de los egresados de la Universidad de Zaragoza (España).

Las competencias en el ámbito educativo y el laboral

Las competencias pueden definirse como el producto de características subyacentes a las personas (i.e. conocimientos, habilidades y aptitudes, Forrier, Sels y Stynen, 2009) que se relacionan causalmente con el desempeño en un puesto y organización concretos (Boyatzis, 1982).

El término ‘competencia’ ha sido muy utilizado en los últimos años, tanto en el ámbito educativo como en el laboral. En el ámbito educativo podemos remontarnos al planteamiento del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), desarrollado a través de la Declaración de Bolonia (1999), la Declaración de Praga (2001), la Reunión del Consejo Europeo (2000) y la Declaración de Lisboa (2007). El EEES es concebido como un proceso de armonización educativa en toda la Unión Europea. El EEES busca pasar de una educación superior centrada en la enseñanza de conocimientos por parte del profesorado a una educación centrada en el aprendizaje de competencias por parte de los estudiantes. Esto es, el EEES quiere desarrollar un modelo de enseñanza funcional donde la principal función del profesor universitario sea posibilitar, facilitar y guiar al alumno para que pueda desarrollar las competencias, contenidos y prácticas profesionales de una determinada disciplina (Herrera, 2006). A partir de aquí es donde se pide a las Universidades que reformen sus currículos en colaboración con los empresarios, que expresen con claridad las competencias adquiridas por los graduados y

mejoren la empleabilidad de sus egresados (Hué, 2008), labor en la que en cierto modo todavía se encuentran envueltas.

Paralelamente, el concepto de competencia se ha afianzado en el ámbito laboral. De acuerdo con Pereda y Berrocal (2001), las competencias se traducen en comportamientos observables y pueden ser de dos tipos: (1) genéricas, esto es, comunes a todos los puestos de la organización; y (2) específicas, apropiadas para un puesto de trabajo concreto. Esta clasificación es muy similar a la que el proyecto Tuning (s.f.) realiza en el ámbito educativo, entendiendo la existencia de competencias genéricas (transversales), útiles en muy diversos contextos, y específicas de la titulación estudiada.

A priori, podría suponerse que las competencias específicas son las principales e indiscutibles protagonistas del proceso formativo y el posterior desempeño en el puesto de trabajo. Sin embargo, el mercado laboral actual está sujeto a rápidos cambios que exigen a los profesionales ser capaces de adaptarse y desenvolverse en diferentes situaciones (Goodwin, Burke, Wildman y Salas, 2008; Marques-Quinteiro, Ramos-Villagrasa, Passos y Curral, 2015). Además, desde las organizaciones se señala la inquietud ante una cierta carencia por parte de los candidatos de competencias genéricas de tipo social (*soft skills*), tales como competencias interpersonales o de comunicación (c.f. CEDEFOP, 2014). En este sentido, según datos del Observatorio de Empleabilidad y Empleo Universitarios (OEEU, 2015), entre los requisitos exigidos para optar a un puesto de trabajo las competencias específicas tienen un peso del 32,49% mientras que las genéricas tienen un peso del 33,49%, es decir, las competencias genéricas se encuentran prácticamente al mismo nivel que las específicas, a las que siempre se les ha dado mayor protagonismo.

Todas estas circunstancias hacen críticas las competencias genéricas. La Universidad, en tanto que contribuye a la formación de los futuros profesionales (González y González, 2008), comparte la responsabilidad de desarrollar éstas en sus egresados, y no solamente las competencias específicas. Por ejemplo, la investigación ha confirmado la relevancia de competencias genéricas como el trabajo en equipo (García-Izquierdo, García-Izquierdo y Ramos-Villagrasa, 2007), si bien la educación superior

todavía tiene que mostrar cómo proporcionar a los futuros profesionales las habilidades prácticas para cohesionar un equipo y gestionar los procesos del equipo (Scott-Ladd y Chan, 2008).

Volviendo al ámbito universitario, desde el punto de vista práctico resulta fácil recomendar a los estudiantes que se centren en el desarrollo de las competencias específicas, pues éstas se encuentran muy bien acotadas dentro del conjunto de puestos de trabajo usualmente desempeñados por estudiantes de una determinada titulación. En cambio, las competencias transversales son heterogéneas por naturaleza, y no existe consenso sobre cuáles son las más eficaces para incrementar la empleabilidad. Bien es cierto que experiencias como las realizadas por las Universidades de Granada (Valero, 2012), A Coruña (Freire, 2008) y La Laguna (García, 2008) apuntan a la motivación por el trabajo, la responsabilidad, la capacidad de trabajo en equipo, la resolución de problemas y el aprendizaje continuo como las competencias clave que promueven la empleabilidad. Sin embargo, debemos tener en cuenta que cada Universidad se desenvuelve en un contexto autonómico diferente, siendo éste el mercado que suele absorber a la mayor parte de titulados. Al ser contextos diferentes, cabe la posibilidad de que las competencias necesarias para desenvolverse en ellos también lo sean. Esto hace sumamente relevante el estudio de cada contexto de manera aislada para, posteriormente, tratar de establecer reglas generales. Por ello, en este artículo nos hemos propuesto estudiar la situación en Aragón a través de la información existente en el Servicio de Orientación y Empleo de la principal institución universitaria pública de la Comunidad Autónoma, la Universidad de Zaragoza.

UNIVERSA, el Servicio de Orientación y Empleo de la Universidad de Zaragoza

Como consecuencia de la evolución del sistema educativo universitario y la demanda de compatibilizar el desarrollo de competencias profesionales con la formación científica (Lantaron, 2013), muchas universidades han creado servicios de orientación y empleo que sirvan de refuerzo a esta actividad.

Existen numerosos estudios que ofrecen una visión general de los distintos servicios de orientación que existen en las Universidades españolas, tanto de su organización como de las distintas actuaciones que llevan a cabo. En nuestro caso, siguiendo a Lantarón (2013) y Salmerón (2010), enunciaremos sus características comunes: (1) se trata de servicios “jóvenes”, surgiendo la mayor parte en la década de 1990-2000, coincidiendo con la evolución y expansión de las Universidades españolas; (2) la denominación de todos ellos en las Universidades es muy amplia y heterogénea, incluyendo algún término con el que se muestra que trabajan en la línea del empleo (e.g. Centros de Orientación e información para el Empleo o Servicio Universitario de Empleo); (3) no se trata de servicios autónomos sino que suelen depender o bien del Vicerrectorado de Estudiantes o de Fundaciones Universidad-Empresa; y (4) sus líneas de actuación son variadas, incluyendo la orientación e información, la gestión de prácticas académicas y voluntarias, la gestión de bolsas de empleo, la actuación como agencias de colocación, la realización de actividades de formación, la promoción del emprendimiento y el desarrollo de observatorios ocupacionales.

En el caso de la Universidad de Zaragoza, su Servicio de Orientación y Empleo, denominado UNIVERSA, nace en 1997 y se financia a través del convenio firmado entre el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) y la Universidad. Tal y como muestra su página web (www.unizar.es/universa), su objetivo es favorecer la inserción laboral de los jóvenes universitarios, adecuando su perfil profesional a las necesidades de las empresas. Este objetivo se desarrolla a través de diferentes líneas de trabajo: (1) orientación a los estudiantes y egresados en la búsqueda de empleo, donde se ofrece además de una atención individualizada y personalizada, la posibilidad de realizar actividades formativas en aspectos clave para su inserción laboral como: talleres de búsqueda de empleo y desarrollar competencias profesionales como trabajo en equipo, cómo hablar en público, toma de decisiones, inteligencia emocional, etc.; (2) gestión de actividades formativas, dirigidas a titulados recientes en desempleo, como formación complementaria a sus titulaciones, tanto en habilidades transversales como en materias específicas relacionadas con sus titulaciones; (3) fomento del espíritu emprendedor de los estudiantes, realizando acciones

de sensibilización y difusión para la creación de empresas y/o autoempleo, talleres de fomento de la actividad emprendedora e información y orientación empresarial; (4) obtención de información, mediante un observatorio de empleo que pretende que las instituciones y profesionales relacionados con el empleo y la formación superior en Aragón dispongan de los datos precisos para tomar decisiones en sus ámbitos de trabajo; y (5) inserción laboral, a través de la gestión de prácticas para estudiantes de último curso, proyectos fin de carrera, así como prácticas ocupacionales nacionales e internacionales para jóvenes titulados en desempleo. En este estudio nos centraremos en esta última línea de actuación, por lo que será descrita con mayor detalle a continuación.

UNIVERSA gestiona una bolsa de organizaciones con sede en Aragón interesadas en acoger estudiantes y recién egresados en prácticas. Las organizaciones deben firmar un convenio en el que se recoge de manera general las condiciones de la colaboración. Posteriormente, se les añade un anexo con las características de las prácticas concretas que se realizarán, dado que éstas pueden ser de muy diversa naturaleza y en ocasiones realizarse varias referidas a diferentes titulaciones en una misma organización. Cada estudiante o egresado que realiza prácticas tiene tanto un tutor en la organización como un tutor en la Universidad, siendo éste último un profesor de la Universidad de Zaragoza que garantice que las actividades realizadas son apropiadas para la titulación. Al finalizar las prácticas, el tutor de la empresa cumplimenta un cuestionario en el que evalúa al estudiante en una serie de competencias clave y en el que indica si se ha decidido contratar al estudiante o no. De este cuestionario se hablará más extensamente más adelante al ser parte de nuestro estudio empírico.

Como muestra de la relevancia de este servicio de orientación en lo referido a prácticas en organizaciones, en el año 2015 un total de 3.938 estudiantes matriculados en la Universidad de Zaragoza (22% del total) se inscribieron en UNIVERSA, solicitando orientación y/o prácticas en empresas e instituciones. De ellos, un 68% realizaron dichas prácticas. Así pues, esta importante demanda viene a confirmar la necesaria existencia de este tipo de servicios como apoyo a los jóvenes universitarios en su desarrollo profesional (UNIVERSA, 2015).

El presente estudio

Dada la relevancia de las competencias genéricas para el desempeño laboral, resulta clave la realización de investigaciones que contribuyan a favorecer debidamente el desarrollo de dichas competencias en el ámbito universitario. En este sentido, consideramos pertinente estudiar las particularidades existentes en cada Universidad, dado que éstas se desenvuelven en contextos autonómicos diferentes y es el mercado regional el que suele absorber a la mayor parte de titulados. Ante la ausencia de estudios recientes en Aragón, se ha llevado a cabo una investigación empírica a partir de la información existente sobre los estudiantes que realizan prácticas en UNIVERSA.

Nuestro objetivo es determinar las competencias genéricas que muestran, de una forma u otra, estar relacionadas con la obtención de un empleo entre los titulados universitarios en Aragón. Asimismo, queremos explorar si existen diferencias en dichas competencias respecto al sexo, dado que como indica Morley (2001) éste suele olvidarse a la hora de analizar la empleabilidad en la educación superior y, además, ha mostrado ser una variable a tener en cuenta en la investigación en muy diversos aspectos psicosociales del ámbito laboral (e.g. Escartín, Salin y Rodríguez-Carballreira, 2013; García-Izquierdo, Moscoso y Ramos-Villagrasa, 2012; Mazei *et al.*, 2015).

MÉTODO

Participantes

Participaron en nuestro estudio 1.174 estudiantes de último curso o recién egresados (62% mujeres, todos ellos menores de 30 años), pertenecientes a los distintos estudios que se imparten en la Universidad de Zaragoza, que han realizado prácticas curriculares y extracurriculares en empresas e instituciones en los años 2014 y 2015, gestionadas por el Servicio de Orientación y Empleo de la Universidad de Zaragoza, UNIVERSA. De los 1.174 participantes, 56 (4,77%) fueron contratados por la empresa en la que realizaron las prácticas, en 1.095 casos (93,27%) se recomendó su contratación, a pesar de que la empresa no pudiera contratarles en ese momento, y a 23 (1,96%) no se les recomendó su contratación.

Instrumentos

La evaluación de los diferentes participantes se realizó a partir del cuestionario de evaluación de las prácticas elaborado por UNIVERSA. Dicho cuestionario es cumplimentado por el tutor de las prácticas de la empresa, quien evalúa al estudiante o recién egresado en 22 aspectos o variables diferentes en escala tipo Likert de 1 a 5, siendo 1 el valor más bajo y 5 el más alto. Los aspectos a evaluar se encontraban organizados de la siguiente forma: (1) *valoración profesional*, que comprende: conocimientos, aprendizaje, rendimiento, responsabilidad, autonomía, rapidez y agilidad mental, y calidad del trabajo; (2) *habilidades sociales*, que comprende: comunicación y fluidez verbal, negociación, trabajo en equipo, cortesía y amabilidad, y colaboración; y (3) *valoración personal*, dentro de la cual se incluyen las siguientes competencias: seguridad en sí mismo y madurez, constancia, flexibilidad, ambición, entusiasmo y vitalidad, iniciativa, disciplina, asistencia y puntualidad, y presencia física. Finalmente, se incluye un apartado sobre la valoración global de las prácticas (de 1 a 10 puntos) y de expectativas futuras de contratación (si piensa contratar o no al estudiante y si, en caso de no poder hacerlo, recomendaría o no su contratación).

De todas las áreas analizadas, solamente conocimientos y rendimiento pueden ser consideradas competencias específicas, siendo el resto competencias genéricas. Por tanto, resulta pertinente para los fines de nuestro estudio.

Procedimiento

Para la consecución de los objetivos planteados se comenzó recopilando en una base de datos todos los cuestionarios. Después, esta información se analizó mediante el programa de análisis estadístico SPSS v.21.

Análisis

La información recogida ha sido analizada utilizando estadística descriptiva (media, desviación típica, valores mínimos y máximo) y análisis de diferencia de medias mediante prueba *T*.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de nuestro estudio. En primer lugar, la Tabla 1 muestra los estadísticos descriptivos de las diferentes competencias analizadas.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos

Variable	<i>M</i>	<i>DT</i>	Valor mínimo	Valor máximo
Conocimientos	4,23	0,72	2	5
Aprendizaje	4,60	0,63	2	5
Rendimiento	4,46	0,71	1	5
Responsabilidad	4,63	0,64	1	5
Autonomía	4,27	0,79	1	5
Rapidez y agilidad mental	4,50	0,66	2	5
Calidad del trabajo	4,49	0,66	2	5
Comunicación y fluidez verbal	4,45	0,71	1	5
Negociación	4,22	0,84	1	5
Trabajo en equipo	4,59	0,62	1	5
Cortesía y amabilidad	4,68	0,56	1	5
Colaboración	4,68	0,56	1	5
Seguridad en sí mismo y madurez	4,31	0,74	1	5
Constancia	4,49	0,66	1	5
Flexibilidad	4,50	0,67	1	5
Ambición	4,25	0,83	1	5
Entusiasmo y vitalidad	4,49	0,70	1	5
Iniciativa	4,30	0,81	1	5
Disciplina	4,64	0,58	1	5
Asistencia y puntualidad	4,75	0,54	1	5
Presencia física	4,76	0,50	1	5
<i>N</i> = 1.174.				

Como puede verse en dicha tabla, en general las valoraciones que reciben los participantes son elevadas, con una media superior a 4 en todos los casos y desviaciones menores a la unidad (entre 0,50 y 0,84). También se observa que en todas las variables al menos un participante alcanza el valor máximo, y que en las variables conocimientos, aprendizaje, rapidez y agilidad mental, y calidad del trabajo ningún participante obtiene una puntuación inferior a 2.

Como ya se ha mencionado, para el objetivo de este artículo resulta de interés analizar el perfil de los participantes que son contratados respecto a los que no lo son, y aquéllos que reciben una recomendación desfavorable (desaconsejar su contratación) frente a los que no la reciben. De esta forma, nos centramos en analizar las particularidades de los participantes incluidos en las condiciones más extremas, que son las que revisten interés (qué condiciones son las que favorecen la contratación o desaconsejan la contratación a otras empresas). Así pues, se procedió al análisis de diferencias de medias entre los participantes. Los resultados, que se muestran en las tablas 2 y 3, indican que entre los trabajadores contratados y los que no lo han sido existen diferencias en rendimiento ($t = -3,36, p \leq .01$), autonomía ($t = -2,45, p \leq .05$), seguridad en uno mismo y madurez ($t = -2,12, p \leq .05$) e iniciativa ($t = -2,07, p \leq .05$), todas ellas a favor de los contratados, mientras que aquéllos cuya contratación no se recomienda obtienen puntuaciones significativamente más bajas en todas las competencias analizadas.

Tabla 2. Diferencia de medias entre participantes no contratados ($n = 1.118$) y contratados ($n = 56$)

Variable	M_{nc}	M_c	t
Conocimientos	4,23	4,29	-0,66
Aprendizaje	4,60	4,73	-1,55
Rendimiento	4,45	4,70	-3,36**
Responsabilidad	4,63	4,79	-1,83
Autonomía	4,26	4,48	-2,45*

Rapidez y agilidad mental	4,49	4,66	-1,94
Calidad del trabajo	4,49	4,55	-0,81
Comunicación y fluidez verbal	4,44	4,59	-1,45
Negociación	4,22	4,25	-0,22
Trabajo en equipo	4,58	4,70	-1,34
Cortesía y amabilidad	4,68	4,73	-0,87
Colaboración	4,68	4,82	-1,90
Seguridad en sí mismo y madurez	4,31	4,48	-2,12*
Constancia	4,50	4,55	-0,57
Flexibilidad	4,50	4,55	-0,56
Ambición	4,25	4,36	-1,10
Entusiasmo y vitalidad	4,48	4,64	-1,66
Iniciativa	4,29	4,52	-2,07*
Disciplina	4,64	4,75	-1,43
Asistencia y puntualidad	4,75	4,77	-0,20
Presencia física	4,76	4,82	-1,11
<p>$N = 1.174$. M_{nc} = media de los participantes no contratados. M_c = media de los participantes contratados. * = $p \leq ,05$; ** = $p \leq ,01$.</p>			

Tabla 3. Diferencia de medias entre participantes no recomendados ($n = 23$) y los recomendados o contratados ($n = 1.151$)

Variable	M_{nr}	M_r	t
Conocimientos	3,61	4,24	-3,59**
Aprendizaje	3,56	4,63	-8,21***
Rendimiento	3,17	4,48	-9,09***
Responsabilidad	3,57	4,65	-8,31***
Autonomía	3,17	4,29	-6,86***
Rapidez y agilidad mental	3,73	4,51	-5,64***
Calidad del trabajo	3,61	4,51	-6,74***
Comunicación y fluidez verbal	3,43	4,47	-7,06***
Negociación	3,43	4,24	-4,62***
Trabajo en equipo	3,52	4,61	-8,60***
Cortesía y amabilidad	3,91	4,70	-6,71***
Colaboración	3,78	4,70	-7,93***
Seguridad en sí mismo y madurez	3,56	4,33	-4,98***
Constancia	3,57	4,52	-6,95***
Flexibilidad	3,39	4,53	-8,15***
Ambición	3,43	4,27	-4,81***
Entusiasmo y vitalidad	3,35	4,51	-8,13***
Iniciativa	3,26	4,32	-6,29***
Disciplina	3,78	4,70	-7,34***
Asistencia y puntualidad	4,00	4,77	-6,86***
Presencia física	4,34	4,77	-4,03***
$N = 1.174$. M_{nr} = media de los participantes no recomendados. M_r = media de los participantes recomendados o contratados. *** = $p = ,001$.			

Por último, se exploraron las diferencias según sexo entre todas las competencias, encontrándose que solamente la referida

a presencia física era significativa ($t = -4,23$, $p = .001$), siendo superior la media alcanzada por las mujeres (4,81) que por los hombres (4,69).

DISCUSIÓN

La investigación aquí realizada tenía como objetivo determinar qué competencias genéricas mostraban, de una forma u otra, estar relacionadas con la obtención de un empleo entre los titulados universitarios de Aragón. En este sentido, los resultados de nuestro estudio indican que las competencias que contribuyen a la empleabilidad son el rendimiento, la autonomía, la seguridad en uno mismo y madurez, y la iniciativa. De estas competencias, solamente rendimiento es una competencia específica, siendo el resto competencias genéricas. Además, las citadas competencias genéricas están relacionadas con la capacidad de desenvolverse en el trabajo sin supervisión y adaptándose a las circunstancias cambiantes de la organización, algo cada vez más demandado en el ámbito laboral (Marques-Quinteiro *et al.*, 2015). No es de extrañar, por tanto, que éstas sean las competencias que marcan una diferencia entre quienes son contratados y no contratados, ya que por la propia metodología docente típica de la Universidad podemos suponerles a todos los participantes un nivel razonablemente similar de otras competencias relevantes como trabajo en equipo o comunicación y fluidez verbal. Sin embargo, sí nos resulta llamativo que no existan diferencias en otras competencias como disciplina, constancia o cortesía y amabilidad; por su contenido, estas competencias parecen estar relacionadas con factores de personalidad, que junto a la aptitud cognitiva son los principales determinantes del desempeño laboral (Ramos-Villagrasa, García-Izquierdo y Navarro, 2013). En cualquier caso, este resultado ofrece algunos indicios sobre qué aspectos deben trabajarse con los estudiantes universitarios y recién egresados, sea desde la formación académica o en el acompañamiento posterior realizado por servicios de orientación y empleo como UNIVER-SA. A nuestro juicio, para conseguir este objetivo puede ser especialmente interesante disponer de una evaluación precisa de cada estudiante o recién egresado en dichas competencias clave, en términos de comportamientos de manera que pueda

plantearse cuál es su nivel real de ejecución y qué carencias tiene que puedan mejorarse mediante formación.

Además, es destacable que los participantes cuya contratación se desaconseja puntúen significativamente por debajo en todas las competencias. Dado que el número de participantes en esta condición es muy bajo ($n = 23$) no podemos descartar la presencia del efecto halo (e.g. Nisbett y DeCamp, 1977), valorando de manera más baja todas las competencias por el escaso desempeño detectado en el participante. Esta es una cuestión que la investigación futura debería aclarar.

También es interesante reseñar que la única competencia en la que se han encontrado diferencias entre mujeres y hombres es en la presencia física. Aunque este resultado puede ser explicado a causa de los estereotipos de género (i.e. se espera que las mujeres cuiden más su imagen personal), consideramos que en el marco de nuestro estudio tiene un carácter anecdótico ya que no ha mostrado ser un factor determinante para la obtención de empleo por parte de los participantes.

Limitaciones y sugerencias de investigación futura

Como cualquier otra investigación, el presente trabajo adolece de algunas limitaciones que es preciso reconocer. La principal de ellas es la naturaleza del cuestionario empleado en nuestro estudio. Aunque se trata de un instrumento empleado para valorar las prácticas de los estudiantes y recién egresados, se trata de un cuestionario elaborado ad hoc cuya construcción no se apoya en los estándares de medición psicológica (e.g. las directrices internacionales para el uso de los test de la Comisión Internacional de Test, la norma ISO 10667 para la evaluación de personas en entornos laborales contextos organizacionales). Como consecuencia, no existen evidencias acerca de que mide con precisión e incluso de que mide realmente competencias, es decir, no ofrece garantías de fiabilidad y validez (Muñiz, 1992). Además, es posible que exista sesgo de benevolencia (Aguinis, 2013), es decir, la tendencia de los tutores de prácticas a valorar de manera generalmente positiva a la persona en prácticas. Todo esto hace que debamos considerar los resultados como meras orientaciones que deberán ser refrendadas mediante la investigación futura.

Desafortunadamente, esto no debe ser tomado como un caso aislado, sino como algo habitual seguramente debido al considerable volumen de trabajo que los servicios de orientación han asumido desde su creación, especialmente desde la Crisis Económica. Esto es un ejemplo más de la separación existente entre la investigación científica y la práctica profesional apuntada por García-Izquierdo, Aguinis y Ramos-Villagrasa (2010), a saber: la investigación psicológica ha mostrado la existencia de técnicas para desarrollar pruebas adecuadas con las que medir constructos como las competencias. Sin embargo, en la práctica profesional se utilizan instrumentos sin evidencias de fiabilidad y validez y, por tanto, no recomendables para la toma de decisiones. En este sentido, nuestra sugerencia para la investigación futura de la empleabilidad de los universitarios en España es la de realizar los siguientes pasos: (1) revisar la bibliografía científica sobre el tema; (2) identificar las competencias genéricas clave y definirlas en términos conductuales, de manera que puedan establecerse diferentes niveles de competencia; (3) desarrollar una prueba con garantías psicométricas (fiabilidad y validez), basada en anclajes conductuales (Schwab, Heneman, y DeCotiis, 1975), que permita valorar de forma más adecuada competencias específicas del estudiante o egresado en prácticas y, de esta forma, definir necesidades de formación que los servicios de orientación puedan satisfacer; y (4) adaptar al castellano otros instrumentos que puedan resultar útiles a los servicios de orientación, como por ejemplo la escala de percepción de empleabilidad de Rothwell y Arnold (2007).

Junto a ello, otra limitación es la generalización de los resultados. Por una parte, la Universidad de Zaragoza no es la única universidad en Aragón, por lo que no podemos garantizar que su perfil sea generalizable a todos estudiantes y egresados de la comunidad autónoma, o a las del resto de España. No obstante, la Universidad de Zaragoza aglutina al mayor número de estudiantes de Aragón y es una de las principales Universidades españolas, por lo que seguimos considerando de interés los resultados aquí reportados.

A modo de conclusión, consideramos que el presente estudio contribuye a poner en valor el trabajo realizado por los servicios de orientación en las Universidades españolas y resulta un primer paso hacia un proceso de evaluación de prácticas más riguroso

que pueda incrementar la empleabilidad de los egresados universitarios.

REFERENCIAS

- Aguinis, H. (2013). *Performance management*. Upper Saddle River, Nueva Jersey: Pearson.
- Boyatzis, R. (1982). *The competent manager: a model for effective performance*. Nueva York: Wiley.
- CEDEFOP (2014). *Desajuste de competencias: más de lo que parece a simple vista*. Disponible en: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9087_es.pdf
- Escartín, J., Salin, D., y Rodríguez-Carballeira, A. (2013). El acoso laboral o mobbing: similitudes y diferencias de género en su severidad percibida. *Revista de Psicología Social*, 28, 211-224. doi: 10.1174/021347413806196735
- Forrier, A., Sels, L., y Stynen, D. (2009). Career mobility at the intersection between agent and structure: A conceptual model. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 82, 739-759. doi: 10.1348/096317909X470933
- Freire, M. J. (2008). *Competencias profesionales de los universitarios*. A Coruña: Consejo Social de la Universidad de la Coruña.
- García, L. (2008). ¿Qué demandan las empresas de los titulados universitarios? Análisis desde la perspectiva del empresariado sobre el proceso de selección de los jóvenes titulados y sus competencias. La Laguna: Fundación Canaria Empresa Universidad de la Laguna.
- García-Izquierdo, A. L., Aguinis, H., y Ramos-Villagrasa, P. J. (2010). Science-practice gap in e-recruitment. *International Journal of Selection and Assessment*, 18, 432-438. doi: 10.1111/J.1468-2389.2010.00525.X.
- García-Izquierdo, A. L., García-Izquierdo, M., y Ramos-Villagrasa, P. J. (2007). Aportaciones de la inteligencia emocional y la autoeficacia: Aplicaciones para la selección de personal. *Anales de Psicología*, 23, 231-239.
- García-Izquierdo, A. L., Moscoso, S., y Ramos-Villagrasa, P. J. (2012). Reactions to the fairness of promotion methods: Procedural justice and job satisfaction. *International*

- Journal of Selection and Assessment*, 20, 394-403. doi: 10.1111/ijsa.12002
- González, V. y González, R. M. (2008). Competencias genéricas y formación profesional: un análisis desde la docencia universitaria. *Revista Iberoamericana de Educación*, 47, 185-209.
- Goodwin, G. F., Burke, C. S., Wildman, J. y Salas, E. (2008). Team effectiveness in complex organizations. En Salas, E., Goodwin, G. F., & Burke, C. S. (Eds). *Team effectiveness in complex organizations: Cross-disciplinary perspectives and approaches*. NY: USA. Routledge.
- Herrera, L. H. (2006). El futuro de la psicopedagogía en el marco de la Convergencia Europea de Educación Superior. En M.A. Gallardo, J.A. Fuentes, L. Herrera, S. Rodríguez, G. Rojas, D. Seijo, J.L. Villena y A.M. Fernández (Coords.), *I Jornadas de Psicopedagogía: Evaluación e Intervención en Contextos Educativos* (pp. 1-13). Granada: Proyecto de Innovación Docente "Plan de Mejora y Evaluación del Prácticum de Psicopedagogía en Melilla".
- Hué, C. (2008). El marco de referencia de la nueva Educación Superior. En ICE de la Universidad de Zaragoza (Coord.), *Competencias genéricas y transversales de los titulados universitarios*. Disponible en <http://www.unizar.es/ice/images/stories/publicacionesICE/Col.%20Documentos%2008.pdf>
- Lantarón, B. S. (2013). Servicios de orientación profesional universitarios: estudio descriptivo. *Revista de Docencia Universitaria*, 11, 27-42.
- Marques-Quinteiro, P., Ramos-Villagrasa, P.J., Passos, A., y Curral, L. (2015). Measuring adaptive performance in individuals and teams. *Team Performance Management: An International Journal*, 21, 339-360. doi: 10.1108/TPM-03-2015-0014.
- Mazei, J., Hüffmeier, J., Freund, P. A., Stuhlmacher, A. F., Bilke, L., & Hertel, G. (2015). A meta-analysis on gender differences in negotiation outcomes and their moderators. *Psychological Bulletin*, 141, 85-104. doi: 10.1037/a0038184
- Morley, L. (2001). Producing new workers: quality, equality and employability in higher education. *Quality in Higher Education*, 7, 131-138. doi: 10.1080/13538320120060024
- Muñiz, J. (1992). *Teoría clásica de los test*. Madrid: Pirámide.

- Nisbett, R. E., y DeCamp, T. D. (1977). The Halo Effect: evidence for unconscious alteration of judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, 250-256.
- OEEU (2015). *Barómetro de empleabilidad y empleo de los universitarios en España, 2015*. Disponible en http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1457009450_informe_oeeu_2015.pdf
- Pereda, S. y Berrocal, F. (2001). *Técnicas de Gestión de RRRH por competencias*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Ramos-Villagrasa, P. J., García-Izquierdo, A. L., y Navarro, J. (2013). Predicting the dynamic criteria of basketball players: the influence of the Big Five, motivation and job experience. *Journal of Work and Organizational Psychology*, 29, 29-35. doi: 10.5093/TR2013A5.
- Rothwell, A., y Arnold, J. (2007). Self-perceived employability: development and validation of a scale. *Personnel Review*, 36, 23-41. doi: 10.1108/00483480710716704
- Salmerón, H. (2010) *Los Servicios de orientación en la Universidad. Procesos de creación y desarrollo*. Disponible en <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3453/b15760406.pdf?sequence=1>
- Schwab, D. P., Heneman, H. G., y DeCotiis, T. A. (1975). Behaviorally anchored rating scales: A review of the literature. *Personnel Psychology*, 28, 549-562. doi: 10.1111/j.1744-6570.1975.tb01392.x
- Scott-Ladd, B. y Chan, C. C. A. (2008). Using action research to teach students to manage team learning and improve teamwork satisfaction. *Active Learning in Higher Education*, 9, 231-248.
- Tuning (s.f.). *Una introducción a Tuning Educational Structures in Europe. La contribución de las universidades al proceso de Bolonia*. Disponible en http://www.unideusto.org/tuningeu/images/stories/documents/General_Brochure_Spanish_version.pdf
- Valero, F. J. (2012). *Demandas del Mercado laboral a los titulados universitarios*. Granada: Vicerrectorado de Estudiantes de la Universidad de Granada.

UNIVERSA (2015). *Memoria 2015*. Disponible en http://www.unizar.es/universa/wp-content/uploads/2011/02/MEMORIA_2015_WEB.pdf

Yorke, M. (2006). *Employability in higher education: what it is - what it is not*. York, UK: The Higher Education Academy.

Implicaciones de la última reforma legislativa en materia de protección social del trabajo a tiempo parcial: Condiciones de acceso y efectos de su aplicación

PILAR CALLAU DALMAU

DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA EMPRESA.
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO.
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
pcallau@unizar.es

Resumen: Los cambios introducidos por el artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2013, de 14 de marzo, se concretan en un conjunto de medidas específicas, relativas a su acción protectora.

En este artículo se analizan las implicaciones directas que los mismos representan respecto al cómputo de los períodos de cotización necesarios para causar derecho a diferentes prestaciones, así

como las consecuencias de las últimas actuaciones reformistas, en cuanto a la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente derivada de enfermedad común, comprobando a partir de la simulación de casos concretos que originan datos adicionales a los conceptos claves examinados, que se hace necesario un replanteamiento de la posición del trabajador a tiempo parcial en el ámbito del sistema de la Seguridad Social, que no coincide exactamente con el planteado por el legislador en su última reforma, aún cuando formalmente en la misma, se asimila la protección social del trabajador a tiempo parcial con la del trabajador a tiempo completo.

Palabras clave: Trabajador a tiempo parcial, reforma, protección social, jubilación, incapacidad permanente, coeficiente de parcialidad, principio de asimilación.

Implications of the Latest Legislative Reform of Social Protection with respect to Part-time Work: Access Conditions and Effects of their Application.

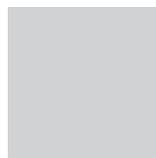
Abstract: The amendments introduced by Article 5 of Executive Order 11/2013, of 2 August, for the protection of part-time workers and other urgent measures taken in the economic and social order as a consequence of the Ruling of the Constitutional Court 61/2013, of 14 March, are embodied in a set of specific measures relating to its protective action.

In this paper the direct implications are analysed with respect to the computation of the number of payments required to be entitled to various benefits, as well as the consequences of the latest legislative reforms, with respect to determining the amount of retirement pensions and permanent disability deriving from common illness, with verification being carried out by simulating specific cases that furnish further data to the key concepts examined. This makes it necessary to rethink the position of the part-time worker's position within the context of the Social Security system, which does not coincide exactly with the one contemplated by the legislator in the

latest reform, even when the social protection offered to the part-time worker is assimilated with that of the full-time worker.

Keywords: Part-time worker, reform, social protection, retirement, permanent disability.

Implicaciones de la última reforma legislativa en materia de protección social del trabajo a tiempo parcial: Condiciones de acceso y efectos de su aplicación.



Pilar
Callau Dalmau

Recibido: 14/03/2017
Aceptado: 17/06/2017

INTRODUCCIÓN

El acceso a las prestaciones de Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial (en adelante, TTP), así como la determinación de su cuantía, se encuentran regulados en los artículos 245 a 248 del Real Decreto Legislativo (en adelante, RDL) 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS).

Estas disposiciones normativas, que fueron objeto de modificación por el artículo 5 del Real Decreto-ley (en adelante, RD-L) 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los TTP y otras medidas urgentes en el orden económico y social, introdujeron cambios importantes en este asunto¹.

Las nuevas reglas relativas a la acción protectora de la Seguridad Social de este tipo de trabajadores², fueron adoptadas tras la

¹ Que se recogen en los mismos términos, en el art.5 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

² Concretamente, los trabajadores con contrato a tiempo parcial, contrato de relevo a tiempo parcial y contrato de trabajo fijo-discontinuo, de conformidad con

Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 61/2013, de 14 de marzo³, al ser declarada su regulación inconstitucional y nula. Se entendía que vulneraba el artículo 14 CE por lesionar el derecho a la igualdad⁴, y también, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo⁵. En este sentido, el TC ha diferenciado jurídicamente varias vertientes de los principios de igualdad y no discriminación, realizando una interpretación conjunta de ambos, y distinguiendo, la aplicación del principio de igualdad ante la ley, el principio de igualdad en la aplicación de la ley y el derecho a no ser discriminado por motivos sociales y personales, mediante una discriminación directa o indirecta, que deriva en una condena sobre aquellas acciones que impidan hacer efectivo el derecho originario a la igualdad, permitiendo el establecimiento de acciones positivas en ciertos casos y bajo determinadas circunstancias (Nogueira, 2012: 21).

En este punto, es interesante recordar que en otras sentencias posteriores a la STC 61/2013, también se cuestiona el cálculo de los períodos de cotización en el caso de TTP, para acceder a las correspondientes prestaciones económicas, respecto de los periodos acreditados, incluidos los contratos de trabajo

lo establecido en los arts.12 y 16 del RDL 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, comprendidos en el campo de aplicación del Régimen General, incluidos los trabajadores a tiempo parcial o fijos discontinuos pertenecientes al Sistema Especial para Empleados de Hogar, tal como se establece en el art. 245.2 LGSS.

³ Resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 5862-2003, de 11 de noviembre de 2003, derivada del caso de una trabajadora a tiempo parcial, a la que le fue denegada una pensión contributiva de jubilación por no haber reunido el periodo mínimo de cotización de 15 años exigido para ello.

⁴ Ya que el principio de igualdad no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida, aludiendo en este sentido a las SSTC 63/2011, de 16 de mayo (FJ 3); 117/2011, de 4 de julio (FJ 4) y 79/2011, de 6 de junio (FJ 3).

⁵ Según la define la doctrina del TC y la normativa comunitaria (art. 2.2 de la Directiva 97/80/CE, de 15 de diciembre de 1997, y art. 2.2 de la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002), apoyada en una consolidada doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a lo que cabe añadir la prohibición de discriminación por razón del trabajo a tiempo parcial que inspira la regulación de la Directiva 97/81/CE, de 15 de diciembre de 1997.

fijo-discontinuo a tiempo parcial o completo, con independencia de que la reducción de jornada se realice en cómputo diario, semanal, mensual o anual⁶.

Como consecuencia del fallo de la STC 61/2013, y cubriendo el vacío regulador producido, en el RD-L 11/2013, se recogen determinadas modificaciones que se introducen en la LGSS, en cuanto a la protección social del trabajo a tiempo parcial, y que se concretan en un conjunto de reglas específicas relativas a la acción protectora de la Seguridad Social aplicables a TTP, referentes a las contingencias de jubilación, incapacidad permanente (en adelante, IP), muerte y supervivencia, incapacidad temporal (en adelante, IT), maternidad y paternidad⁷, dejando al margen las reglas previstas para la prestación de desempleo⁸.

De esta manera, además de acomodarse a las exigencias constitucionales de igualdad y de no discriminación, en los términos previstos en el ordenamiento comunitario⁹, estas

⁶ STC71/2013 y STC 72/2013, ambas de 8 de abril, además de las STC 116/2013 y STC 117/2013, de 20 de mayo. En todas ellas, al igual que ocurre en la STC 61/2013, el Tribunal alude a la doctrina que en su día estableció la STC 253/2004, de 22 de diciembre de 2004, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998 (Rec.2045/98) en cuanto a la protección social de una trabajadora a tiempo parcial, y en la que se pronunció sobre la constitucionalidad del art. 12.4 ET, declarando inconstitucional y nulo el párrafo segundo del citado artículo, en cuanto establecía que, para determinar los periodos de cotización exigidos a los trabajadores a tiempo parcial, para causar derecho a las prestaciones de Seguridad Social, incluida la de protección por desempleo, “se computarán exclusivamente las horas trabajadas” (FJ 9), en vez de considerar, como en el caso de los trabajadores a tiempo completo, cada día trabajado como un día cotizado, considerando que se vulnera el art. 14 CE desde la perspectiva del derecho a la no discriminación, al generar una discriminación indirecta por razón de sexo.

⁷ Primer párrafo del art. 247 LGSS.

⁸ Dado que el art. 269.2 LGSS, establece que en el supuesto de que se hayan realizado trabajos a tiempo parcial, para determinar los periodos de cotización se estará a lo que se determine en la normativa reglamentaria de desarrollo, y que actualmente se contempla en el RD 625/1985.

⁹ Ya que la aplicación de la normativa española da lugar a una discriminación indirecta y colisiona con la Directiva 79/7/CEE, de 19 diciembre 1978, sobre igualdad de trato en materia de Seguridad Social, aludida en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 noviembre de 2012 (Asunto C-385/11), más conocida como Asunto Elbal Moreno, dictada a propósito de la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social núm. 33 de Barcelona, analiza el caso de una trabajadora, limpiadora de una comunidad de propietarios durante 18 años, en jornada parcial de 4 horas a la semana, es decir el 10% de la jornada legal en España, a la que se le denegó la pensión de jubilación por la Entidad Gestora, en aplicación de la normativa correspondiente.

modificaciones vienen a desarrollar el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los TTP¹⁰, firmado el 31 de julio de 2013 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, meses después de que se dictase la STC 61/2013.

En base al mismo, la nueva regulación de la protección social de los TTP, así como a los fijos discontinuos, debe respetar los siguientes principios (MEYSS, 2016: 458):

- El “Principio de igualdad” en el acceso a las prestaciones, que se garantiza mediante la adaptación de las condiciones de acceso a las prestaciones para cada uno de los trabajadores en función de la mayor o menor parcialidad en el desarrollo de su actividad laboral, en línea con lo establecido respecto a su protección tanto en el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175)¹¹, como en la Directiva 97/81/CE, de 15 de diciembre de 1997¹², que prestan una atención prioritaria a esta forma de trabajo.
- El “Principio de contributividad y proporcionalidad” entre las aportaciones realizadas mediante la cotización, “actividad realizada en cumplimiento de la ley en virtud de la cual sujetos obligados aportan recursos económicos a la Seguridad Social” (Blasco et al., 1996: 165), esto es, “la aportación dineraria que los sujetos obligados deben realizar, para el sostenimiento económico del Sistema” (Gorelli et al., 2015: 131), y las prestaciones a percibir, de manera que es de general aceptación que los trabajadores a jornada completa y a tiempo parcial causen prestaciones de cuantía adecuada en cada caso al esfuerzo contributivo realizado; lo que implica que debe existir una proporcionalidad [principio que

¹⁰ En el que se postula una nueva regulación que facilite el reconocimiento de derechos a este colectivo: Período de carencia de 15 años en alta, independientemente del porcentaje de jornada del trabajador para tener derecho a la pensión de jubilación; mantenimiento para las pensiones de jubilación e IP del coeficiente multiplicador del 1,5 por cada día cotizado a tiempo parcial o como fijo-discontinuo y garantía del acceso a los complementos a mínimos en sus pensiones en los mismos términos que a los trabajadores a tiempo completo.

¹¹ Aplicable junto a la R182 - Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182).

¹² Por la que se incorpora al Derecho de la UE el Acuerdo Marco sobre el trabajo a tiempo parcial, celebrado el 6 de junio de 1997 entre las organizaciones interprofesionales de carácter general, la UNICE, la CES, y el CEEP.

“en caso de no estar aparentemente reconocido, lo está a máximo nivel en la mayoría de los ordenamientos jurídicos” (Barnes,1998:19)] entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores¹³, por lo que es preciso seguir reforzándolo como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema (MTIN, 2008: 120).

- El “Principio de conservación de normas favorables”, que conduce a la necesidad de abordar la reforma respetando aquellos mecanismos que, no habiendo sido declarados inconstitucionales y nulos, tienen una valoración positiva, y por el que “la norma a aplicar es la más favorable para el trabajador, con independencia de su rango, sin perjuicio de que la norma pretérita o postergada siga formando parte del ordenamiento como un precepto válido” (Alonso y Casas, 1987: 698).
- El “Principio de solidaridad y suficiencia” de las pensiones, con la garantía de pensiones mínimas en la misma extensión, términos y condiciones que los establecidos para el resto de los trabajadores, siguiendo las Recomendaciones del Pacto de Toledo¹⁴ para las futuras reformas del sistema español de Seguridad Social.
- Y, el “Principio de legalidad”, que impone la aprobación urgente de un nuevo marco legislativo que de cobertura legal a la actuación de la Administración Pública y garantice, al mismo tiempo, un tratamiento homogéneo y uniforme de estas situaciones ante los pronunciamientos judiciales.

A resultas de todo lo anteriormente expuesto, los cambios introducidos por el RD-L 11/2013, en la Disposición Adicional séptima del RDL 1/1994, de 20 de junio, se concretaron en un conjunto de medidas específicas, actualmente contempladas en los artículos 245 a 248 LGSS, modificando, por un lado, el artículo

¹³ Así lo dictamina el Tribunal Constitucional en la Sentencia 156/2014, de 25 de septiembre de 2014, (FJ 5).

¹⁴ Concretamente, la Recomendación número12, del Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 abril de 1995 (BOCG 12 de abril de1995).

247 en toda su extensión, sobre el tratamiento de los períodos de cotización para acceder a las correspondientes prestaciones económicas, respecto de los periodos acreditados con contrato de trabajo a tiempo parcial, incluidos los contratos de trabajo fijo-discontinuo a tiempo parcial o completo, con independencia de que la reducción de jornada se realice en cómputo diario, semanal, mensual o anual, flexibilizando el número de años requeridos para acceder a una prestación, con la finalidad de garantizar en todo momento el principio de igualdad de los trabajadores, tanto para los de tiempo parcial como para los de tiempo completo¹⁵; y por otro, el artículo 248, en su apartado 3, donde se introdujo un cambio relevante respecto al porcentaje aplicable a la base reguladora de las prestaciones de jubilación e IP derivada de enfermedad común, sin alterar el resto.

CÓMPUTO DE PERÍODOS DE COTIZACIÓN

En lo que se refiere al tratamiento de los períodos de cotización, para calcular los períodos de carencia, se establece una nueva manera de computar el tiempo cotizado y así, acreditar los períodos de cotización necesarios a fin de causar derecho a las prestaciones de jubilación, IP, muerte y supervivencia, IT, maternidad y paternidad, con la voluntad de personalizar al máximo el nivel de parcialidad del trabajador a lo largo de toda su vida laboral y el propósito de concretar con una mayor precisión la totalidad de días que el trabajador ha prestado sus servicios a tiempo parcial, de manera que puedan ser computados para poder acceder a las diferentes prestaciones (Barcelón, 2013: 92 y ss.).

Para ello, en el artículo 247 LGSS, referente al cómputo de los periodos de cotización, se introducen dos términos novedosos, el “coeficiente de parcialidad” (en adelante, CP), como información esencial de la que se parte para el cálculo de los períodos de cotización en los TTP, y que viene determinado por la empresa al formalizar el alta del trabajador, quedando constancia en la vida laboral del mismo, y el “coeficiente global de parcialidad” (en adelante, CGP).

¹⁵ Según Preámbulo del RD-L 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, en su Capítulo II.

Coeficiente de parcialidad

De la actual regulación sobre las normas aplicables a los TTP se desprende que, el CP determina el porcentaje de cada período trabajado a jornada parcial y el CGP el porcentaje que representa el número de días efectivamente cotizados sobre el total de días en alta del trabajador, tanto a jornada parcial como a jornada completa.

De forma que, siguiendo lo que marca el apartado a) del artículo 247 LGSS, para computar el tiempo cotizado y acreditar los períodos de cotización necesarios a fin de causar derecho a las prestaciones, en primer lugar, debe tenerse en cuenta todos los periodos en los que el trabajador haya estado de alta con contrato a tiempo parcial, independientemente de la duración de la jornada en cada uno de los periodos trabajados.

En segundo lugar, se calcula un CP, que viene determinado por el porcentaje de la jornada realizada a tiempo parcial respecto de la jornada realizada por un trabajador a tiempo completo comparable. Este coeficiente se aplica sobre cada uno de los períodos de alta con contrato a tiempo parcial. De tal forma que el CP de cada período es igual al porcentaje de jornada trabajada en el mismo.

En tercer lugar, y una vez determinado el CP, es traducido a días, aplicándolo en cada período al total de días cotizables. El resultado es el número de días efectivamente cotizados en cada uno de los períodos de alta con contrato a tiempo parcial.

Por último, si el trabajador tiene días trabajados a jornada completa, al número de días que resulten tras la aplicación del CP se le suman, en su caso, los días cotizados a tiempo completo, siendo el resultado, el total de días de cotización acreditados computables para el acceso a las prestaciones¹⁶.

¹⁶ Al que habrá que sumar si cabe, los días considerados como cotizados como consecuencia de situaciones de excedencia por cuidado de hijos (arts. 46.3 ET y 237, apartados 1 y 2 LGSS), así como los que se asignan por parto (art. 235 LGSS: 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y 14 días más por cada hijo a partir del segundo; aunque esta atribución legal solo es válida para las pensiones de jubilación e IP). No se sumarán en cambio, los días de reducción de jornada por cuidado de menor (art. 37.6 ET y 237.3 LGSS) que, al cotizarse a tiempo completo figuran como tales y no a tiempo parcial, incluyéndose en el cómputo del tiempo cotizado al 100%, como si no existiera parcialidad.

Ejemplo:

(A) Trabajador que acredita los siguientes períodos a tiempo parcial:

- Últimos 5840 días
(16 años) al 45% CP = 45
- 365 días (1 año) al 50%. CP = 50

Días efectivamente cotizados:

- $5840 * 45\% = 2628$ días
- $365 * 50\% = 183$ días

Total días efectivamente cotizados: $2628 + 183 = 2811$

(B) - Además de estos períodos a tiempo parcial, el trabajador acredita 1095 días (3 años) de alta a tiempo completo, anteriores a estos períodos.

(A+B) Total días acreditados de cotización efectiva: $1095 + 2628 + 183 = 3906$

Si se calcula sobre el mismo supuesto los días acreditados de cotización efectiva, aplicando las reglas del RD-L 15/1998 y Real Decreto (en adelante, RD) 144/1999, de 29 de enero, por el que se desarrolla, en materia de acción protectora de la Seguridad Social, el RD-L 15/1998, y dónde se contempla en su artículo 3.1, que el número de horas efectivamente trabajadas por el trabajador a tiempo parcial se debe dividir entre cinco como divisor fijo [equivalente diario al cómputo de 1.826 horas anuales de la jornada estándar del trabajo a tiempo completo], el resultado es prácticamente igual:

Ejemplo:

(A) - Períodos cotizados trabajo tiempo parcial:

- Últimos 5840 días
(16 años) al 45% 13.147 horas
- 365 días (1 año) al 50%. 913 horas

Total días efectivamente cotizados: $14.060 / 5 = 2.812$

(B) - Períodos cotizados a tiempo completo: 1095 días

(A+B) Total días acreditados de cotización efectiva: $1.095 + 2.812 = 3.907$

Coeficiente global de parcialidad

Una vez determinado el CP, hay que establecer el CGP, que representa el número de días trabajados y acreditados como cotizados del trabajador, a lo largo de toda su vida laboral.

Fijados los días acreditados de cotización, y siguiendo con el apartado b) del artículo 247 LGSS, el cálculo del CGP es necesario para conocer el período mínimo de cotización exigido a los TTP para acceder a determinadas prestaciones económicas.

Este periodo es el resultado de aplicar al regulado con carácter general, el CGP, calculado este como el porcentaje que representa el número de días efectivamente cotizados sobre el total de días en alta del trabajador. Es decir, el porcentaje que representa el número de días trabajados y acreditados como efectivamente cotizados, de acuerdo con la regla anterior, sobre el total de días en alta del trabajador a lo largo de toda su vida laboral¹⁷, que se corresponden con los de vigencia de los diferentes tipos de contratos a tiempo parcial que haya tenido el trabajador, sin que ocurra lo mismo en el caso de trabajadores fijos-discontinuos, sean estos irregulares o periódicos, ya que esos días en alta corresponden con tiempos de actividad, a no ser que los días de inactividad hayan sido cubiertos por convenios especiales o por situaciones de desempleo (Barcelón, 2013: 97).

Ejemplo:

Siguiendo con el supuesto anterior,

(C) - Total días de cotización efectiva: $1.095 + 2628 + 183 = 3.906$

(D) - Días en alta:

- 5.840 días (16 años) al 45%
- 365 días (1 año) al 50%
- 1.095 días (3 años) a jornada completa

Total días alta: 7.300

$(C \cdot 100 / D) - \text{CGP}: 3.906 \cdot 100 / 7.300 = 53,51\%$

¹⁷ Sin olvidar la regla especial en el cálculo del CGP que se realizará exclusivamente sobre los últimos 5 años en casos de IT o sobre los últimos 7 años o, en su caso, sobre toda la vida laboral (maternidad y paternidad).

Períodos de cotización exigibles para causar derecho a la prestación

Para establecer los períodos de cotización, exigibles para causar derecho a las diferentes prestaciones, ha de tenerse en cuenta lo establecido en el apartado c) del artículo 247 LGSS, por el que, en el caso que se requiera que parte o la totalidad del período mínimo de cotización exigido, esté comprendido en un plazo de tiempo establecido, la determinación de la carencia viene dada por el resultado de aplicar al periodo regulado con carácter general el CGP, ignorándose los decimales resultantes de dicha operación.

De esta manera, el CGP “variará dependiendo de la ubicación temporal del trabajo a tiempo parcial y de su intensidad en esos tiempos” (Barcelón, 2013: 98), por lo que es independiente del tipo de contrato que tenga el trabajador en la fecha del hecho causante para tener derecho a la prestación correspondiente, salvo que durante todo el período de carencia exigido con carácter general, sea trabajador a jornada completa.

Ejemplo:

Siguiendo con el supuesto anterior, en caso de jubilación ordinaria, y teniendo en cuenta que el trabajador habrá de tenerla edad y el número de años cotizados exigible para poder jubilarse según el artículo 205.a) y la Disposición Transitoria séptima¹⁸, así como la carencia genérica y específica contempladas en el artículo 205. b) LGSS:

- Carencia genérica (5.475 días) y específica (730 días dentro de los 15 años anteriores al hecho causante)

(A) - • Últimos 5.840 días

(16 años) al 45% CP = 45

• 365 días (1 año) al 50%. CP = 50

Días efectivamente cotizados:

• $5840 * 45\% = 2.628$ días

¹⁸ Aunque el legislador posibilita el acceso a la jubilación antes de cumplir la edad ordinaria en determinados supuestos como: Jubilación anticipada por razón del grupo o actividad profesional, por tener la condición de mutualista, sin tener la condición de mutualista, a partir de los 60 años, de trabajadores con discapacidad, jubilación parcial, o derivada del cese no voluntario en el trabajo.

Aplicando el coeficiente de 1,5 $2812 * 1,5 = 4218$
 (D) - Días cotizados a tiempo completo: 1095 días
 (C+D) Total días acreditados de cotización efectiva: $1095 + 4218 = 5313$
 Al ser $5313 < 5475$, el trabajador no tendría derecho a la prestación contributiva de la pensión de jubilación.

En este punto, hay que tener en cuenta que, para la determinación posterior de la cuantía de las pensiones de jubilación e IP derivada de enfermedad común, el número de días cotizados se incrementa con la aplicación del coeficiente del 1,5, sobre el número de días que se consideran efectivamente cotizados a tiempo parcial, sin que en ningún caso, el resultado supere los días en alta a tiempo parcial, como se estipula en el apartado 3 del artículo 248 LGSS.

Ejemplo:

Siguiendo con el supuesto anterior,

(A) -• Últimos 5.840 días

(16 años) al 45% CP = 45

• 365 días (1 año) al 50%. CP = 50

Días efectivamente cotizados:

• $5840 * 45\% = 2.628$ días

• $365 * 50\% = 183$ días

Total días efectivamente cotizados: $2628 + 183 = 2.811$

(B) - Además de estos períodos a tiempo parcial, el trabajador acredita 1.095 días (3 años) de alta a tiempo completo, anteriores a estos períodos.

(C) - Días efectivamente cotizados a tiempo parcial: 2811

Aplicando el coeficiente de 1,5 $2811 * 1,5 = 4217$

Al ser $4217 < 5840$ a los días en alta a tiempo parcial (5840), no supera el límite establecido legalmente.

(D) - Días cotizados a tiempo completo: 1095

(C+D) Total días cotizados: $4217 + 1095 = 5312$

DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA

Una vez reconocido el derecho a la prestación siguiendo las normas del artículo 247 LGSS, el siguiente paso es establecer su cuantía, que en su modalidad contributiva, se determina aplicando a la base reguladora el porcentaje correspondiente, relacionado con el período de cotización acreditado a lo largo de la vida laboral.

Para cuantificar la base reguladora, el RD-L 11/2013, no modifica la fórmula para su determinación, dado que los cambios que se efectúan sólo afectan al porcentaje aplicable a la misma a efectos de la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación e IP derivada de enfermedad común.

En estos casos, la norma separa dos supuestos diferentes: que se acrediten 15 años de cotización efectiva o que se acredite un número de años inferior, ya que según el apartado 3 del artículo 248 LGSS, el porcentaje a aplicar sobre la base reguladora [variable en función de los años de cotización a la Seguridad Social], se realizará conforme a la escala general recogida en el artículo 210 LGSS¹⁹, salvo si el interesado acredita un período de cotización inferior a quince años [considerando la suma de los días a tiempo completo con los días a tiempo parcial incrementados ya estos últimos con el coeficiente del 1,5], siendo entonces el mismo, el equivalente al que resulte de aplicar a 50 el porcentaje que represente el período de cotización acreditado por el trabajador sobre quince años.

¹⁹ Y que ha sido modificado según la Recomendación 11ª del Pacto de Toledo, efectuada en la revisión del 2015, con el propósito de responder a un esquema homogéneo de equiparación de los años cotizados con un mismo porcentaje.

Ejemplo:

Siguiendo con el supuesto anterior,

(A) - Últimos 5.840 días

(16 años) al 45% CP = 45

• 365 días (1 año) al 50%. CP = 50

Días efectivamente cotizados:

• $5.840 * 45\% = 2.628$ días

• $365 * 50\% = 183$ días

Total días efectivamente cotizados: $2.628 + 183 = 2.811$

(B) - Además de estos períodos a tiempo parcial, el trabajador acredita 1.095 días (3 años) de alta a tiempo completo, anteriores a estos períodos.

(C) - Días efectivamente cotizados a tiempo parcial: 2811

Aplicando el coeficiente de 1,5 $2.811 * 1,5 = 4217$

(D) - Días cotizados a tiempo completo: 1.095

(C+D) Total días cotizados: $4.217 + 1.095 = 5.312$

Al ser $5.312 < 5.475$, el porcentaje a aplicar a la base reguladora será el resultado de aplicar el 50% del porcentaje que representen 5.312 sobre los 5.475 días exigidos: $5.312 / 5.475 * 50 = 48,5\%$ por lo tanto el % a aplicar sobre la respectiva base reguladora será del 48,5%

Llegados a este punto, el hecho paradójico es que al trabajador a tiempo parcial, que tras la reforma [por la nueva manera de realizar los cálculos, aplicando el CP y el CGP] sí que cumple con la carencia exigida para tener derecho a la prestación contributiva por jubilación, se le aplica una penalización al no cubrir los 5.475 días.

Si el trabajador, en cambio, acreditase 5.475 días de cotización correspondientes a 15 años, el porcentaje a aplicar sobre la base reguladora, sería el establecido con carácter general.

Ejemplo:

Siguiendo con el supuesto anterior,

(A) - • Últimos 6.205 días

(17 años) al 60% CP = 60

Días efectivamente cotizados:

• $6.205 * 60\% = 3.723$ días

Total días efectivamente cotizados: 3.723

(B) - Además de estos períodos a tiempo parcial, el trabajador acredita 1.095 días (3 años) de alta a tiempo completo, anteriores a estos períodos.

(C) - Días efectivamente cotizados a tiempo parcial: 3.102

Aplicando el coeficiente de 1,5 $3.723 * 1,5 = 5.585$

(D) - Días cotizados a tiempo completo: 1.095

(C+D) Total días cotizados: $5.585 + 1095 = 6.680$

Al ser $6.680 > 5475$, podría calcularse el porcentaje sobre la base reguladora conforme a lo establecido en la DT vigésima primera LGSS.

Por los 15 años 50%

Por los 40 meses restantes $40 * 0,21 = 8,4$

Porcentaje a aplicar sobre la respectiva base reguladora: 58,4%

De esta manera, 2 trabajadores de igual antigüedad en una misma empresa pertenecientes a grupos profesionales distintos, que han cotizado por el mismo importe, con la diferencia que uno de ellos ha trabajado a tiempo parcial por el 60% de la jornada, y el otro al 45% -exceptuando el año que trabajó al 50%-, la diferencia de la pensión, habiendo contribuido ambos de la misma manera al sistema de la Seguridad Social, es en este caso, de un 9,9%.

Todo esto implica que, aunque el TTP cumpla con la exigencia de carencia por los días cotizados a jornada parcial propia de su trayectoria laboral, para tener derecho a la prestación por jubilación, éste resulte penalizado por la aplicación de un porcentaje reductor sobre su base reguladora, de no cubrir sus periodos de

cotización, la carencia genérica de 15 años que marca la regla general de estas prestaciones.

CONCLUSIONES

Aunque las modificaciones legislativas adoptadas tras la STC 61/2013, facilitan el acceso a las prestaciones contributivas y, sobre todo, a las pensiones por parte de los TTP que, conforme a la regulación anterior hubieran tenido que acceder, si es caso, a las no contributivas, es indudable que, la aplicación del apartado 3 del artículo 248 LGSS, supone en muchos casos una disminución de su pensión, por lo que se sigue dejando en peor situación el derecho a la acción protectora de estos trabajadores.

En mi opinión, lejos de cumplirse las expectativas del Pacto de Toledo y del Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los TTP, atendiendo más a la cantidad realmente ingresada al sistema de la Seguridad Social, desde un parámetro cuantitativo, que al periodo de cotización, desde un parámetro temporal, el esfuerzo de cotización sigue sin verse recompensado de igual manera en los TTP que en los trabajadores a tiempo completo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Olea, M. y Casas Bahamonde. M. (1987). *Derecho del Trabajo*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Barcelón Cobedo, S. (2013). *Trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social (Con las reformas introducidas por el RDL 11/2013)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Barnes, J. (1998). El principio de proporcionalidad. Estudio Preliminar. En *Cuaderno de Derecho Público*, 5. Madrid.
- Blasco Lahoz, J.F., López Gandía, J., Momparler Carrasco, M.A. (1996). *Curso de Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gorelli Hernández, J., Vílchez Porras, M., Álvarez Alcolea, M., De Val Tena, A. L., Gutiérrez Pérez, M. (2015). *Lecciones de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2016). *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo (2011–2015)*. Madrid.

Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2008). *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo (2003-2008)*. Madrid.

Nogueira Guastavino, M. (2012). El principio de igualdad y no discriminación en las relaciones laborales: Perspectiva constitucional reciente. En *Lan Harremanak*, 25.

SENTENCIAS

STC 156/2014, de 25 de septiembre de 2014.

STC 61/2013, de 14 de marzo de 2013.

STC 71/2013, de 8 de abril de 2013.

STC 72/2013, de 8 de abril de 2013.

STC 116/2013, de 20 de mayo de 2013.

STC 117/2013, de 20 de mayo de 2013.

STJUE de 22 de noviembre de 2012 (Asunto C-385/11).

STC 117/2011, de 4 de julio de 2011.

STC 79/2011, de 6 de junio de 2011.

STC 63/2011, de 16 de mayo de 2011.

STC 253/2004, de 22 de diciembre de 2004.

C.I. núm. 5862-2003, de 11 de noviembre de 2003.

NORMATIVA:

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre de 2002.

Real Decreto 144/1999, de 29 de enero, por el que se desarrolla, en materia de acción protectora de la Seguridad Social, el Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad.

Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo en Relación con el Trabajo a Tiempo Parcial y el Fomento de su Estabilidad.

Directiva 97/81/CE, de 15 de diciembre de 1997.

Directiva 97/80/CE, de 15 de diciembre de 1997.

Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y por la Comisión de Presupuestos en relación con el Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, de 12 de abril de 1995.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175).

Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 182).

Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.

Constitución española, 1978.

Directiva 79/7/CEE, de 19 diciembre 1978.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Información general

La revista Acciones e Investigaciones Sociales, con ISSN 1132-192X, es una publicación de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza, fundada con el mismo título en 1991 por la Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Su periodicidad es anual.

Surgió con los siguientes objetivos: apoyar la actividad investigadora de los profesores, establecer un foro común de comunicación y debate entre los docentes e investigadores de los distintos Departamentos y Áreas de Conocimiento con representantes en el Centro, y ampliar esta comunicación, por último, con otras Universidades que estuvieran investigando en temas similares.

La revista tiene carácter pluridisciplinar, dado que en ella tienen cabida artículos vinculados a las diferentes disciplinas científicas que se imparten en el Centro: Relaciones Laborales, Mercado Laboral, Derecho del Trabajo, Contabilidad de Empresas, Trabajo Social, Servicios Sociales, Política Social, Economía Social, Estado del Bienestar...

Se trata de una revista arbitrada que utiliza el sistema de revisión externa por expertos (peer-review) en el conocimiento de los objetos investigados y en las metodologías utilizadas en las investigaciones.

La evaluación será por pares y por el método de «doble ciego» (double blind). Todos los trabajos enviados a Acciones e Investigaciones Sociales se evaluarán de acuerdo con criterios de estricta calidad científica.

Cada uno de sus números se edita en versiones impresa y electrónica, y está disponible en la página web de la Facultad (<http://sociales.unizar.es>)

Presentación y estructura de los trabajos

1. Los trabajos deben ser originales, no publicados ni estar siendo considerados en otra revista para su publicación, escritos en español, inglés o francés .
2. Serán considerados para su publicación los siguientes tipos de trabajos: investigaciones originales, revisiones teóricas y experiencias prácticas .

a. Las investigaciones originales: estarán estructuradas de la siguiente manera: título, resumen de no más de 250 palabras,

un máximo de 10 palabras clave, texto (introducción, material y métodos, resultados y discusión) y bibliografía. La extensión máxima del texto será de 6.000 palabras (en formato Word), escritas a doble espacio, cuerpo de letra 12, tipo Times New Roman, admitiéndose figuras y tablas.

b. Revisiones teóricas y experiencias prácticas: las revisiones teóricas consistirán en un análisis crítico de temáticas. Las experiencias prácticas consistirán en una sistematización rigurosa del proceso y resultado de las mismas. Ambas, revisiones y experiencias, deberán incluir un apartado con aportaciones o propuestas de aplicación o transferencia a los temas tratados. Los textos tendrán una extensión máxima de 4.000 palabras (en formato Word) escritas a doble espacio, cuerpo de letra 12 y tipo Times New Roman. Opcionalmente el trabajo podrá incluir tablas y figuras.

3. Los manuscritos deben ser enviados por correo electrónico a la Redacción de la revista ais@unizar.es, con copia a jgracia@unizar.es
4. El texto de los artículos deberá enviarse de forma anónima: se suprimirá toda referencia y demás alusiones que pudieran permitir directa o indirectamente la identificación del autor/a.
5. Los manuscritos se presentarán de acuerdo al siguiente orden y estructura.

Página de título. Primera página del manuscrito

A modo de portada del manuscrito, esta primera página contendrá:

- a) Título del artículo en español / francés, e inglés.*
- b) Nombre y dos apellidos de cada uno de los autores (téngase en cuenta la forma de firma para indexación en bases de datos internacionales).*
- c) Nombre completo del centro de trabajo de cada uno de los autores.*
- d) Nombre y dirección completa del responsable del trabajo o del primer autor como responsable de correspondencia, incluyendo número de teléfono y dirección de correo electrónico.*
- e) Información sobre becas, ayudas o soporte financiero con el que se ha contado para la realización del trabajo.*

Páginas de resumen y palabras-clave. Segunda página del manuscrito

Una segunda página independiente deberá contener los nombres y apellidos de los autores, el título del artículo y el título de la revista, un resumen del contenido del artículo en español y el listado de palabras

clave. Tanto el resumen como las palabras clave tendrán una versión en inglés.

- a) El resumen del trabajo tendrá una extensión de 150-250 palabras. En el caso de los artículos originales, el contenido del mismo se dividirá en cuatro apartados (resumen estructurado): introducción, material y métodos, resultados y discusión. En cada uno de ellos se describirá de forma concisa, respectivamente, el motivo y el objetivo de la investigación, la metodología empleada, los resultados más destacados y las principales conclusiones. Se enfatizarán los aspectos novedosos y relevantes del trabajo. En el caso de las colaboraciones especiales se resumirá el trabajo sin dividirlo en estos cuatro apartados.
- b) Palabras clave: a continuación del resumen se especificarán cinco palabras clave o frases cortas que identifiquen el contenido del trabajo para su inclusión en los repertorios y bases de datos nacionales e internacionales. Se procurará poner el mayor número posible hasta un máximo de cinco. Deberán utilizarse términos controlados de referencia.

Texto del manuscrito. Tercera página, que será la del arranque del texto del manuscrito

La tercera página y siguientes serán las que se dediquen al texto del manuscrito, que se ajustará a las especificaciones de las instrucciones indicadas para cada tipo de trabajo. En el caso de las Revisiones y Notas técnicas podrá figurar el manuscrito estructurado en los apartados convenientes para facilitar así su comprensión. Sin embargo, los trabajos originales deben ajustarse en la medida de lo posible a los siguientes apartados: introducción, materiales y métodos, resultados y discusión.

6. Bibliografía

- Sólo se incluirán los trabajos que hayan sido citados en el texto y todos los trabajos citados deberán referenciarse en la lista final.
- El orden será alfabético según el apellido del autor/a. En caso de varias referencias de un mismo autor/a, se ordenarán cronológicamente según el año. Primero se incluirán las referencias del autor/a en solitario, en segundo lugar las obras compiladas por el autor/a, y en tercer lugar las del autor/a con otros coautores/as.

- Los trabajos aceptados, pero aún no publicados, se incluirán en las citas bibliográficas especificando el nombre de la revista, seguido por la expresión “en prensa”.
- La lista completa de referencias bibliográficas se situará al final del texto, bajo el epígrafe «Referencias bibliográficas». Para su redacción deben seguirse las normas APA, de acuerdo con los siguientes ejemplos:

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Artículo de revista, un autor

Bekerian, D. A. (1992). In search of the typical eyewitness. *American Psychologist*, 48, 574-576.

Artículo de revista, dos autores

Klimowski, R., Palmer, S. (1993). The ADA and the hiring process in organizations. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 45(2), 10-36.

Artículo de revista, en prensa

Bekerian, D. A. (en prensa). In search of the typical eyewitness. *American Psychologist*.

Bekerian, D. A. (en prensa-a). Role of early supervisory experience in supervisor performance. *American Psychologist*.

Bekerian, D. A. (en prensa-a). Self-and spouse ratings of anger and hostility as predictors of coronary Herat disease. *American Psychologist*.

LIBROS Y CAPÍTULO DE LIBRO

Referencias a libros completos

Bekerian, D. A. (1992). *People in organizations: An introduction to organizational behavior* (3.^a ed.). New York: McGraw-Hill.

Libro, autor en grupo (agencia gubernamental) como editor

Australian Bureau of Statistics (1992). *Estimated resident population by age and sex in statistical local areas, New South Wales, June 1990* (Nº 3209.1). Australian Capital Terrotory: ABS

Libro editado

Bekerian, D. A. (Ed.). (1992). *People in organizations: An introduction to organizational behavior*. New York: McGraw-Hill.

Libro sin autor o editor

Merriam-Webster's Collegiate Dictionary (10.^a ed.). Springfield, MA: Merriam-Webster

Enciclopedia o diccionario

Bakerian, D. A. (1992). *The new Grove dictionary of music and musicians* (3.^a ed., Vols. 1-20) New York: McGraw-Hill.

Capítulo en un volumen de una serie

Maccoby, E. E. (1992). Socialization in the context of the family. En P. M. Musen (Ed. Serie) y M. J. Martin (Ed. Vol.). *Handbook of child psychology: Vol. 4. Socialization, personality, and social development* (3.^a ed., pp. 1-101). New York: McGraw-Hill.

INFORMES TÉCNICOS Y DE INVESTIGACIÓN

Informe disponible en la GPO (Government Printing Office), instituto gubernamental como autor.

National Institute of Mental Health (1992). *Clinical training in serious mental illness* (Publicación DHHS N° ADM 90-1679). Washington, DC: Government Printing Office.

REUNIONES CIENTÍFICAS (CONGRESOS, SIMPOSIOS, ETC.)

Actas de congreso publicadas, contribución publicada a un simposio, artículo o capítulo en libro editado.

Bakerian, D. A. (1992). A motivational approach to the self. En R. DeMaier (Ed.), *Nebraska Symposium of Motivation: Vol. 38, Perspectives on motivation* (pp. 574-596). Lincoln: University of Nebraska Press.

Actas publicadas regularmente

Bakerian, D. A. (1992). *In search of the typical eyewitness*. Proceedings of the National Academy of Sciences, USA, 89, 574-576.

TESIS DOCTORALES Y DE MÁSTER

Tesis doctoral no publicada

Coger, D. L. (1993). *Employee assistant programs supervisory referrals: Characteristics of referring and nonreferring supervisors*. Tesis doctoral no publicada. University of Missouri, Columbia.

Tesis de máster no publicada, universidad no estadounidense.

Saldaña, P. (1992). *Actitudes de los padres hacia la integración escolar*. Tesis de máster no publicada, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

REVISIONES

Revisión de un libro

Baumeister, R. F. (1993). Exposing the self-knowledge myth [Revisión del libro *The self-knower*]. *Contemporary Psychology*, 38, 466-467.

MEDIOS AUDIOVISUALES

Película, circulación limitada

Bekerian, D. A. (productor), y Smith, J. N. (director). (1992). *Changing our minds* [película]. (Disponible en Changing Our Minds, Inc., 170 West End Avenue, Suite 35R, New York, NY 10023).

MEDIOS ELECTRÓNICOS

Artículo de revista on-line, acceso limitado a suscriptores

Central vein occlusion study of photocoagulation: Manual of operations [675 párrafos]. *On-line Journal of Current Clinical trials* [Serie on-line]. Disponible en: Doc. N.º 92.

REFERENCIAS DE FUENTES ELECTRÓNICAS (INTERNET)

Sitios web

Milton, J. (1995). Composing good HTML (Vers. 2.0.6). <http://www.cs.cmu.edu/~tilt/cgh> (13 Jan. 1997)

7. Las citas bibliográficas

- Las citas aparecerán en el cuerpo del texto y se evitará utilizar notas al pie.
- Se citará entre paréntesis, incluyendo el apellido del autor/a, y el año y opcionalmente la página o páginas citadas; por ejemplo, (Boudon, 2004: 73).
- Cuando en dos obras del mismo autor coincida el año se distinguirán con letras minúsculas tras el año; por ejemplo, (Boudon, 2004a).

- Si los autores son dos, se citarán los dos apellidos unidos por «y»: (Bowles y Gintis, 2005); cuando los autores sean más de dos, se citará el apellido del primer autor seguido de «et al.» (Bowles et al., 2005), aunque en la referencia de la bibliografía final se puedan consignar todos los autores.
- Las citas literales irán entre comilladas y seguidas de la correspondiente referencia entre paréntesis, que incluirá obligatoriamente las páginas citadas; si sobrepasan las cuatro líneas, se transcribirán separadamente del texto principal, sin entrecomillar, con mayor sangría y menor tamaño de letra.

Proceso de selección y publicación

Una vez recibido un texto que cumpla con todos los requisitos formales, se acusará recibo del mismo y dará inicio su proceso de evaluación.

En una primera fase, el Consejo de Dirección efectuará una revisión general de la calidad y adecuación temática del trabajo, y podrá rechazar directamente sin pasar a evaluación externa aquellos trabajos cuya calidad sea ostensiblemente baja o que no efectúen ninguna contribución a los ámbitos temáticos de la revista. Para esta primera revisión, el Consejo de Dirección podrá requerir la asistencia, en caso de que lo considere necesario, de los miembros del Consejo de Redacción o del Consejo Asesor.

Los artículos que superen este primer filtro serán enviados a dos evaluadores/as externos, especialistas en la materia o línea de investigación de que se trate. En caso de que las evaluaciones sean discrepantes, o de que por cualquier otro motivo lo considere necesario, el Consejo de Dirección podrá enviar el texto a un tercer evaluador/a.

A la vista de los informes de los evaluadores/as, el Equipo de Redacción podrá tomar una de las siguientes decisiones, que será comunicada al autor/a:

- Publicable.
- Publicable tras su revisión. En este caso, la publicación quedará condicionada a la realización por parte del autor/a de los cambios requeridos en la evaluación. El plazo para realizar tales cambios será de un mes y se deberá adjuntar una breve memoria explicativa de los cambios introducidos y de cómo se adecúan a los requerimientos exigidos.
- No publicable.



TÍTULO: Revista Servicios Sociales y Política Social
ISSN: 1130-7633
EDITOR: Consejo General del Trabajo Social
PERIODICIDAD: Cuatro números al año
FECHA DE INICIO: 1984
WEB: www.cgtrabajosocial.es
CORREO ELECTRÓNICO: revista@cgtrabajosocial.es



TÍTULO: Portularia
ISSN: 1578-0236
EDITOR: Escuela Universitaria de Trabajo Social de Huelva
PERIODICIDAD: Anual
FECHA DE INICIO: 2001
WEB: www.portularia.com
CORREO ELECTRÓNICO:



TÍTULO: Alternativas. Cuadernos de trabajo social
ISSN: 1133-0473
EDITOR: Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Alicante
PERIODICIDAD: Anual
FECHA DE INICIO: 1992
WEB:
<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/5269>
<http://dtsss.ua.es/es/alternativascuademostrabajosocial/>
CORREO ELECTRÓNICO: dtsss@ua.es



TÍTULO: DTS. Documentos de trabajo social. Revista De Trabajo Social Y Acción Social
ISSN: 1133-6552
EDITOR: Colegio profesional de trabajo social. Málaga
PERIODICIDAD: dos números al año.
FECHA DE INICIO: 1993
WEB:
http://www.trabajosocialmalaga.org/revistadts/acerca_de.php

CORREO ELECTRÓNICO:
dts@trabajosocialmalaga.org



TÍTULO: Revista Canaria de Trabajo Social "Trazos, Horizontes y Alisios".
DEPÓSITO LEGAL : G.C.-1071-1996
EDITOR: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA.SS. de Las Palmas.
PERIODICIDAD: Cuatro números al año
FECHA DE INICIO: 2006
WEB: www.trabajosocialcanarias.org
CORREO ELECTRÓNICO:
trasos@trabajosocialcanarias.org



TÍTULO: Acciones e Investigaciones Sociales
ISSN: 1132-192X
EDITOR: Universidad de Zaragoza
PERIODICIDAD: Semestral
FECHA DE INICIO: 1991
WEB:
<http://eues.unizar.es/index.php?modulo=fichas&id=334>
CORREO ELECTRONICO: ais@unizar.es



TÍTULO: Trabajo Social y Salud
ISSN: 1130-2976
EDITOR: Asociación Española de Trabajo Social y Salud
PERIODICIDAD: Cuatrimestral
FECHA DE INICIO: 1989
WEB:
<http://www.revistadetrabajosocialysalud.es/>
CORREO ELECTRONICO:
suscriptores@revistadetrabajosocialysalud.es



TÍTULO: Cuadernos de Trabajo Social
ISSN: 0214-0314
EDITOR: Servicio Publicaciones Universidad Complutense de Madrid
PERIODICIDAD: Semestral
FECHA DE INICIO: 1987
WEB: www.ucm.es/publicaciones
CORREO ELECTRÓNICO:
ctrabajo@trs.ucm.es



TÍTULO: Trabajo Social Hoy
ISSN: 1134-0991
EDITOR: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid
PERIODICIDAD: Tres números al año
FECHA DE INICIO: 1993
WEB: www.comtrabajosocial.com
CORREO ELECTRÓNICO:
publicaciones@comtrabajosocial.com

**ALGUNAS REVISTAS DE TRABAJO SOCIAL EN ESPAÑA
SOME SOCIAL WORK SPANISH JOURNALS**



TITLE: JOURNAL SOCIAL SERVICES AND SOCIAL POLICY
ISSN: 1130-7633
PUBLISHER: GENERAL COUNCIL OF SOCIAL WORK
PERIODICITY: Four issues a year
START DATE: 1984
WEB: www.cqtrabajosocial.es
EMAIL: revista@cqtrabajosocial.es



TITLE: PORTULARIA
ISSN: 1578-0236
PUBLISHER: Faculty of Social Work of Huelva (Spain)
PERIODICITY: Annual
START DATE: 2001
WEB: www.portularia.com



TITLE: ALTERNATIVAS. CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL
ISSN: 1578-0236
PUBLISHER: Department of Social Work and Social Services, University of Alicante, Spain
PERIODICITY: Annual
START DATE: 1992
WEB: :
<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/5269>
<http://dtss.ua.es/es/alternativascuadernosabajosocial/>
EMAIL: dtss@ua.es



TITLE: Dsw. Documents Of Social Work. Journal Of Social Work And Social Action
ISSN: 1133-6552
PUBLISHER: Professional School Of Social Work. Malaga
PERIODICITY: two issues per year.
START DATE: 1993
WEB:
http://www.trabajosocialmalaga.org/revista_dts/acerca_de_php
EMAIL: dts@trabajosocialmalaga.org.



TITLE: Journal of Social Work Canaria "Strokes, Horizons and Trades".
DEPÓSITO LEGAL : G.C.-1071-1996
PUBLISHER: Association of Graduates in Social Work and AA.SS. of Las Palmas.
PERIODICITY: Four issues a year
START DATE: 2006
WEB: www.trabajosocialcanarias.org
EMAIL:
trasos@trabajosocialcanarias.org



TITLE: Social Actions and Research
ISSN: 1132-192X
PUBLISHER: University of Zaragoza
PERIODICITY: Semiannual
START DATE: 1991
WEB:
<http://eues.unizar.es/index.php?modulo=fichas&id=334>
EMAIL: ais@unizar.es



TITLE: Health and Social Work
ISSN: 1130-2976
PUBLISHER: Spanish Association of Social Work and Health
PERIODICITY: Quarterly
START DATE: 1989
WEB:
<http://www.revistadetrabajosocialysalud.es/>
EMAIL:
suscriptores@revistadetrabajosocialysalud.es



TITLE OF REVIEW: Cuadernos de Trabajo Social
ISSN: 0214-0314
PUBLISHER: Service of Publications of the Complutense University of Madrid
PERIODICITY: bi-annual review
START DATE: 1987
WEB: www.ucm.es/publicaciones
EMAIL: cctrabajo@trs.ucm.es



TITLE: Social Work Today
ISSN: 1134-0991
PUBLISHER: Official College of Graduates in Social Work and Social Assistants in Madrid.
PERIODICITY: Three issues a year
START DATE: 1993
WEB: www.comtrabajosocial.com
EMAIL:
publicaciones@comtrabajosocial.com





1542

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA