Política y Sociedad

Política y Sociedad
vol. 52, n. 3 (2015)

Presentación

Introducción ..... p. 627-630
Manuel Sanchez de Dios

Monografía

Esfuerzo de bienestar y Pobreza desde el enfoque monetarista y de capacidades: análisis trasnacional en América Latina y el Caribe (1990-2010) ..... p. 631-659
Gibrán Cruz-Martínez

La reforma de los regímenes de bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay ..... p. 661-690
Manuel Sanchez de Dios

Regímenes de Bienestar y gobiernos "progresistas" en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia .....p. 691-718
Analía Minteguaga, Gemma Ubasart-González

Reformas estructurales y re-reformas de Pensiones, y sus efectos en el Bienestar Social: el caso de Chile.....p. 719-739
Carmelo Mesa-Lago

Programa Bolsa Familia y frecuencia escolar: un análisis con el Censo Demográfico de Brasil de 2010 .....p. 741-769
Ernesto F. l. Amaral, Guilherme Q. Gonçalves

Programas de Transferencia Condicionada y Representaciones de la Pobreza en Bolivia y Perú .....p. 771-791
Nora Nagels

Miscelánea

"Places making": Construcción participada de ciudades de cultura científica.... p. 793-817
María Alexia Sanz Hernández, Lázaro M. Bacallao-Pino

Análisis dinámico de trayectorias laborales a través del concepto de flexiguridad..... p. 819-844
Angel Alonso Dominguez

La formación ciudadana en la escuela desde la mirada de los futuros profesores de primaria..... p. 845-867
Héctor Cárcamo Vásquez

Factores explicativos de las actitudes hacia el castigo juvenil. Evidencias de un diseño factorial..... p. 869-895
Olalla Baz Cores, Eva Aizpurúa González, Esther Fernández Molina

Prueba de inmigración y márgenes legales del desencuentro. Políticas públicas, prácticas sociales y construcción de la persona..... p. 897-920
María José Rodríguez Jaume

Discursos científicos sobre el dolor cronificado sin-causa-orgánica Incorporando una mirada de género para resignificar-repolitizar el dolor..... p. 921-948
Margot Pujal Llombart, Pilar Albertín Carbó, Enrico Mora Malo

Reseñas

Ballesteros Guerra, J.C., E. Rodríguez San Julián y A. Sanmartín Ortí (2015): "Política e internet: una lectura desde los jóvenes (y desde la red)"...... p. 949-953
Ana María Rubio Castillo

Brown, Archie (2014): "The Myth of the Strong Leader. Political Leadership in the Modern Age" ..... p. 955-959
Victoria Cubedo Pinazo

Keune, M. y A. Serrano (eds.) (2014): "Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy" Reseña Deconstructing Flexicurity ..... p. 961-965
Gennaro Avallone

Dussel, Enrique (2014): "16 Tesis de economía política. Interpretación filosófica" ..... p. 967-971
Francisco Jabier Sanz García

Breves reseñas bibliográficas ..... p. 973-979

Presentación

Manuel Sánchez de Dios
Universidad Complutense de Madrid
manuesan@ucm.es

Este número monográfico trata de hacer una revisión de la situación en que se encuentra la política social en América Latina una vez entrado el siglo XXI. Los trabajos están realizados por un grupo internacional de investigadores en el que se mezclan jóvenes y senior que están muy interesados en entender y explicar las causas de la pobreza y los mecanismos de lucha contra la misma en América Latina y el Caribe. El grupo se ha ido configurando a través de contactos en distintos congresos de ciencia política de la International Political Science Associaton (IPSA) en 2012 en Madrid, del European Consortium for Political Research (ECPR) en 2013 en Burdeos y de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA) en 2013 en Sevilla. Es destacable la colaboración del Dr. Carmelo Mesa-Lago, profesor emérito de la Universidad de Pittsburgh, que es uno de los pioneros en el estudio del tema, quien muy amablemente se ha ofrecido a apoyar al grupo con un artículo. En definitiva, con este monográfico se trata de hacer una aportación inicial por parte de este grupo de investigadores.

El objeto de análisis, la política social y los regímenes de bienestar en América latina, está empezando a tener gran relevancia en los distintos ámbitos de las ciencias sociales, sin embargo, todavía tienen que elaborarse muchos trabajos que analicen el objeto en sus más variadas dimensiones y perspectivas. Se hace llamativo en la actualidad que en los congresos de ciencia política, de política comparada o incluso de latinoamericanistas el tema no alcanza una adecuada proyección. Quizá ello se deba al propio retraso en el desarrollo de la ciencia política. Lo cierto es que actualmente este es uno de los temas que más recorrido tiene para el estudio de la política y la sociedad latinoamericanas, habida cuenta de las trasformaciones que se están produciendo en el

siglo XXI. Buen ejemplo de ello es que la llegada de la democracia ha abierto el paso a una competición partidista que centra el debate, como no podía ser de otra forma, en la intervención económica y social de los Estados. La llegada al poder de muchos partidos o coaliciones de izquierda ha puesto el objeto de estudio, particularmente la lucha contra la pobreza y el desarrollo de política social universalista, en el centro de la diana de las transformaciones sociales y económicas. En fin, el desarrollo de la política social, y con ello el establecimiento de un Estado de Bienestar que combata efectivamente la desigualdad y la pobreza, es un reto al que se enfrenta América Latina en el proceso de modernización del siglo XXI.

Desde la perspectiva académica cabe señalar que empieza a haber cierta abundancia de trabajos que estudian las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza y no son pocos los trabajos que tratan el tema en una perspectiva general, si bien la mayoría de ellos están escritos en lengua inglesa. También se puede decir que afortunadamente desde hace algún tiempo se ha abierto el debate sobre la naturaleza del "emergente" Estado de bienestar latinoamericano aunque se requieren nuevas aportaciones. En este monográfico el grupo de investigadores quiere modestamente colaborar en el debate, que desde luego va a ser trascendental en los próximas décadas, como ya se pone de relieve en todos los estudios comparados sobre el tema del Estado de bienestar que han dejado de ser eurocentristas. El caso latinoamericano es un referente para países en los que se da un proceso de emergencia de la política social en el oriente, África, e incluso en el Este de Europa.

En este monográfico realmente consideramos muy pocos aspectos del objeto de estudio pero todos ellos son relevantes. Hay que tener en cuenta que la lucha contra la pobreza, el desarrollo de la política social, las formas en puede configurarse el Estado de bienestar Latinoamérica o sus regímenes de bienestar pueden ser considerados desde múltiples dimensiones: económica, sociológica y política, además de jurídica, administrativa, comparada, etc... Además todas ellas estén estrechamente conectadas ya que no se puede entender el proceso que estudiamos en este monográfico sin valorar las determinaciones sociales, económicas o políticas. También hay que destacar la multiplicidad de aspectos que se pueden considerar en el estudio de un tema tan amplio, como son las políticas de transferencia de rentas (pensiones, desempleo, programas de lucha contra la pobreza), las políticas de educación, sanidad y vivienda, el ámbito de las relaciones laborales y el mercado de trabajo, etc. Pero no solo existen distintas perspectivas en el ámbito de la ciencia social para el estudio de este objeto, sino que en la propia ciencia política hay una variedad metodología para el análisis. Ya la teoría del Estado de bienestar puso de relieve la configuración de distintos criterios o enfoques de análisis como el del neoinstitucionalismo y el *path dependence*, la teoría de los "recursos del poder", la lógica del industrialismo en la perspectiva de la teoría de la modernización o el enfoque de los "buscadores de rentas" en la de la elección racional. De igual manera es frecuente encontrar análisis normativos sobre la naturaleza de los

regímenes de bienestar y el tema de la ciudadanía social, así como estudios de tipo empírico con la aplicación de modelos estadísticos sofisticados para explicar cómo inciden determinadas variables en el desarrollo del bienestar. Una perspectiva particular de análisis es la de las políticas públicas que se interesan tanto por el origen como por el resultado de las políticas de bienestar. Esta variedad temática y metodológica queda reflejada en los artículos que presentamos en este monográfico que, aun no siendo muchos, si ofrecen una variedad de enfoques en el análisis, como no puede ser de otra forma ante un objeto de estudio tan amplio.

El trabajo de Gibrán Cruz adopta una perspectiva comparada general que trata de explicar la relación entre las políticas sociales y el gasto social y la lucha contra la pobreza, diferenciado entre pobreza monetaria y pobreza de capacidades en América Latina y el Caribe. A través de tres modelos estadísticos profundiza en el análisis de tal vinculación para dar fundamento empírico a la existencia de una clara correlación. Se trata pues de un estudio que contiene un diseño de investigación avanzado con técnicas estadísticas actuales y que aporta un nuevo análisis a los anteriormente realizados, con el que puede entrar a considerar variables explicativas hasta ahora desatendidas.

El trabajo de Manuel Sánchez de Dios también adopta una perspectiva comparada, si bien se centra en considerar el grado de universalismo y desarrollo de un Estado de bienestar institucional-redistributivo en los países que más nivel han alcanzado: Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Brasil. El criterio metodológico es diferente ya que impera un planteamiento netamente institucionalista. Se sigue en particular el planteamiento del *path dependence*, por el que se trata de explicar el proceso de desarrollo en el siglo XX. Así mismo toma en consideración el punto de vista racionalista para interpretar el juego de fuerzas políticas y sociales que están operativas en el proceso. Se valora en particular la llegada de la democracia y los gobiernos de izquierda con el cambio de siglo y las reformas que se están llevando a cabo en cada uno de los casos.

El artículo de Analia Minteguiaga y Gemma Ubasart tiene asimismo una perspectiva comparada, en el que se hace un análisis orientado por criterios programáticos. El estudio tiene el objeto de comprobar si se ha modificado el modelo de política social, o el régimen de bienestar, dominante históricamente en América Latina con los gobiernos de izquierda de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que son tres casos paradigmáticos para la aplicación del programa del "socialismo del siglo XXI". En el estudio se utiliza, y al mismo tiempo se comprueba la validez, del enfoque sobre los "regímenes de bienestar" de Martinez Franzoni que sigue los planteamientos de G. Esping-Andersen.

En el artículo de Nora Nagels se hace también un estudio comparado, en este caso de los programas de transferencias condicionadas en Bolivia y Perú. Se analiza la manera en que se utiliza el mismo recurso de política social para combatir la pobreza en situaciones completamente distintas, determinadas por "regímenes políticos" completamente diferentes. Con una metodología apoyada en el análisis del discurso se demuestra que las representaciones de la pobreza y el rol que se da al Estado son opuestos

en los dos casos. Así, mientras que en Perú la política social se configura desde la perspectiva neoliberal, en Bolivia la política social sirve para combatir este régimen político y económico.

El artículo del profesor Carmelo Mesa-Lago es un estudio de caso y de una política pública particular: el sistema de pensiones en Chile. Se trata del análisis de un caso paradigmático ya que el sistema de pensiones chileno fue objeto de privatización bajo los gobiernos neoliberales de la dictadura de Pinochet y ha sido copiado o utilizado para inspirar las reformas en otros muchos países. Bien fundamentado en cuanto a sus datos estadísticos, en el estudio se pone en evidencia el fracaso del modelo neoliberal basado en un sistema de pensiones exclusivamente organizado y gestionado por el sector privado y se analiza el cambio (la re-reforma) de los gobiernos progresistas dirigidos por la Presidenta Bachelet que promueven la intervención pública. La experiencia en el análisis del tema que tiene el profesor Mesa-Lago le permite aportar propuestas para complementar el actual proceso de reforma.

Finalmente, el artículo de Ernesto Amaral y Guillerme Q. Goncalves trata también del estudio de un caso paradigmático entre los programas existentes actualmente de lucha contra la pobreza basados en transferencias monetarias: el programa Bolsa Familia de Brasil. El interés de este trabajo, al igual que el de N. Nagels, se debe en gran medida al hecho de que los programas focalizados están marcando el modelo de desarrollo del Estado de bienestar latinoamericano en las últimas décadas. El estudio se centra en analizar si la condición establecida en el programa, que establece la obligación de escolarizar a los niños de la unidad familiar para recibir el subsidio, se está implementado adecuadamente. Es por tanto el análisis de los resultados de una política pública mediante una investigación empírica basada en la estadística inferencial. Para el estudio utiliza la base de datos actual del censo de 2010 que permite el análisis de una gran variedad de variables explicativas a escala nacional.

Manuel Sánchez de Dios
Septiembre de 2015

Esfuerzo de bienestar y pobreza desde el enfoque monetarista y de capacidades: Análisis transnacional en América Latina y el Caribe (1990-2010)

Gibrán Cruz-Martínez
Universidad Autónoma de Chile
gcruz@ichem.cl

Recibido: 04-06-2014
Aceptado:01-10-2015

Resumen

Existe una abundante evidencia empírica sobre la relación negativa entre el esfuerzo de bienestar y la pobreza. Sin embargo, los indicadores de pobreza tradicionalmente utilizados han sido representativos del enfoque monetarista, excluyendo del análisis su realidad multidimensional. Utilizando tres técnicas de regresión para el periodo 1990-2010 y controlando por factores demográficos y cíclicos, en este trabajo se ha evaluado la relación entre esfuerzo de bienestar en términos de gasto social per cápita y la pobreza en 21 países de la región. Para medir la pobreza desde el enfoque monetarista se han considerado dos indicadores: la proporción de población con ingresos inferiores a la canasta básica de alimentos y servicios (PM1) y la proporción de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos per cápita (PM2). Desde el enfoque de capacidades se ha valorado la proporción de población con insuficiencia alimentaria (PC1) y la proporción de la población sin acceso a agua potable ni servicio de saneamiento (PC2). Los resultados confirman que el gasto social es útil para explicar los cambios en la pobreza (PM1, PC1 y PC2), ya que existe una alta correlación negativa y significativa entre las variables antes y después de controlar para factores demográficos y cíclicos. En dos de las técnicas de regresión el gasto social per cápita no presentó una relación negativa con la variable PM2. Por último, el gasto social per cápita fue el más útil para explicar los cambios en la pobreza desde el enfoque de capacidades.

Palabras clave: gasto social; pobreza; esfuerzo de bienestar; América Latina y el Caribe; Estado de Bienestar; capacidades.

Welfare Effort and Poverty from the Monetary and Capabilities Approach: A Cross-Country Analysis in Latin American and the Caribbean (1990-2010)

Abstract

There is abundant empirical evidence on the negative relationship between welfare effort and poverty. However, poverty indicators traditionally used have been representative of the monetary approach, excluding its multidimensional reality from the analysis. Using three regression techniques for the period 1990-2010 and controlling for demographic and cyclical factors, this paper examines the relationship between social spending per capita —as the indicator of welfare effort— and poverty in up to 21 countries of the region. The proportion of the population with an income below its national basic basket of goods and services (PM1) and the proportion of population with an income below 50% of the median income per capita (PM2) were the two poverty indicators considered from the monetarist approach to measure poverty. From the capability approach the proportion of the population with food inadequacy (PC1) and the proportion of the population without access to improved water sources or sanitation facilities (PC2) were used. The findings confirm that social spending is actually useful to explain changes in poverty (PM1, PC1 and PC2), as there is a high negative and significant correlation between the variables before and after controlling for demographic and cyclical factors. In two regression techniques, social spending per capita did not show a negative relationship with the PM2. Countries with greater welfare effort for the period 1990-2010 were not necessarily those with the lowest level of poverty. Ultimately social spending per capita was more useful to explain changes in poverty from the capability approach.

Keywords: social spending; poverty; welfare effort; Latin America and the Caribbean; Welfare State; capabilities.

Referencia normalizada
Cruz-Martínez, G. (2015): "Esfuerzo de bienestar y pobreza desde el enfoque monetarista y de capacidades: Análisis transnacional en América Latina y el Caribe (1990-2010)", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 631-659.

Sumario: 1.Introducción. 2.Diseño de investigación. 3.Resultados. 4.Conclusión. 5.Bibliografía.

* * *

Agradecimientos

Esta investigación fue posible en parte por la financiación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (FPU AP2009-0069). Agradezco a Manuel Sánchez de Dios, Omar Ramírez, Francisco Pesante, Mayrin García y a las/os dos revisoras/es anónimas/os por sus comentarios en versiones anteriores del manuscrito, referencias y/o indicaciones metodológicas de los análisis utilizados. Las carencias, por supuesto, son mi responsabilidad.

1. Introducción

Diversos investigadores han demostrado que efectivamente hay una relación negativa entre las variables gasto social y pobreza. Caminada *et al.* (2012), controlando diferencias macroeconómicas y demográficas[1], confirman la relación negativa entre gasto social y pobreza en 22 países de la OCDE para el periodo 1985-2005. Dafermos y Papatheodorou (2012) confirman que las transferencias sociales en efectivo y principalmente las transferencias que no incluyen pensiones, ejercen un impacto significativo en la reducción de la desigualdad y pobreza. Smeeding (2005, 2006), Comisión Europea (2009), Nolan y Marx (2009), Kenworthy (1999) y Scruggs y Allan (2006), entre muchos otros, confirman en sus investigaciones esta relación negativa entre el nivel de gasto social y la pobreza. Sin embargo, investigadores como Josifidis *et al.* (2010) y Cárdenas Rodríguez (2009) han demostrado que si bien puede haber una relación negativa entre las dos variables en un conjunto de países, no necesariamente los países con mayor gasto social son los que presentan menores niveles de pobreza.

El propósito principal del presente artículo es comprobar el grado de fortaleza y significación de la correlación entre la pobreza y gasto social después de controlar para factores demográficos y cíclicos, en los países de la región de América Latina y el Caribe. En cierta manera se trata de confirmar que los resultados de Caminada *et al.* (2012) y demás investigadores mencionados anteriormente son ciertos también para la región latinoamericana.

El gasto social per cápita es el indicador que representa la variable explicativa, mientras que la pobreza es la variable dependiente y está representada por cuatro indicadores definidos desde el enfoque monetarista y desde el enfoque de capacidades. La proporción de población con ingresos inferiores a la canasta básica de alimentos y servicios (PM1) y la proporción de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos per cápita disponibles (PM2) son los dos indicadores de la pobreza desde el enfoque monetarista. Desde el enfoque de capacidades se utiliza la proporción de población con insuficiencia alimentaria (PC1) y la proporción de la población sin acceso a agua potable ni servicio de saneamiento (PC2). Mientras que la proporción de población en edad avanzada, proporción de población desempleada y el PIB per cápita fungen como controles. Para corroborar la relación entre las variables, se utilizan tres técnicas de investigación las cuales se profundizan en la presentación del diseño de la investigación.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se presenta el diseño de la investigación junto a la variable explicativa y dependiente con sus respectivos indicadores. Se procede a presentar los resultados de las tres técnicas de regresión utilizadas y se finaliza con una conclusión general sobre los principales hallazgos.

[1] Nivel de desempleo, PIB per cápita y proporción de personas en edad avanzada.

2. Diseño de investigación

Las preguntas de investigación que se abordan en este artículo son las siguientes: ¿qué fortaleza presenta la relación entre el esfuerzo de bienestar y el nivel de pobreza en América Latina y el Caribe? ¿Los países con un mayor esfuerzo de bienestar son los que presentan un menor nivel de pobreza? ¿Se mantiene la relación entre las variable dependiente y explicativa a través del periodo temporal considerado en esta investigación (1990-2010)? ¿El esfuerzo del bienestar es una variable útil tanto para explicar los cambios en la pobreza desde el enfoque monetarista como del enfoque de capacidades?, ¿La relación entre las variables mantiene su fortaleza y facultades explicativas al incorporar controles en el modelo de regresión?

Estas preguntas de investigación han sido abordadas mediante técnicas de investigación cuantitativas. En primer lugar se realiza una regresión lineal por mínimos cuadrados entre los valores promedios del gasto social y los cuatro indicadores de pobreza para el periodo 1990-2010. En segundo lugar, se realiza una regresión lineal por mínimos cuadrados entre la variable explicativa y dependiente para 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 controlando la proporción de población en edad avanzada, proporción de población desempleada y el producto interior bruto. En tercer lugar se realiza una regresión lineal por mínimos cuadrados a una serie temporal transnacional entre gasto social per cápita y pobreza con los errores estándares del panel corregidos (PCSE), en el periodo 1990-2010 y utilizando los mismos tres controles.

¿Por qué incluir controles al modelo de regresión entre la variable explicativa y dependiente? Díez Medrano (1992) alerta sobre la necesidad de evitar suponer una causalidad entre variables por el hecho de presentar una alta correlación. "La única manera para establecer una relación causal (…) consiste en eliminar cuantas variables explicativas potenciales sea posible". Esto es viable mediante la inclusión de variables de control en el análisis relacional, con el propósito de asegurar que la relación entre una variable X y una Y no sea fraudulenta (1992: 18). De igual manera los resultados de esta investigación pretenden demostrar la relación entre variables, sin asumir necesariamente una causalidad entre estas.

En este artículo se realiza un análisis descriptivo de la relación entra las variables, sin embargo no se examinan las causas y explicaciones de los niveles de pobreza entre los países de la región. Como señala Caminada *et al.* (2012) y Gottschalk y Smeeding (2000) un análisis que explique los niveles y estructura de la pobreza "debería estar basado en teorías que aborden al menos los siguientes factores que pueden tener un impacto en los niveles de pobreza: diferencias en los mercados de trabajo que afecten a los ingresos de los miembros de un hogar; diferencias demográficas como el envejecimiento de la población y el crecimiento de hogares monoparentales, que afectan tanto las necesidades de la familia como las decisiones en el mercado laboral; y las diferencias entre países en las políticas fiscales y de transferencias que no solo afectan

los ingresos familiares directamente sino que pueden afectar también las decisiones de transferencias e inversiones" (Caminada *et al.*, 2012: 117).

Factores demográficos y cíclicos fueron incorporados al análisis de regresión entre el gasto social y la pobreza. Los cambios en el gasto social puede estar causados por números factores como el aumento de beneficiarios de pensiones debido al envejecimiento de la población, por el aumento en prestaciones por desempleo debido a los ciclos y fallos de la economía de mercado, y por el aumento de la riqueza de un país debido a que puede afectar a la proporción de recursos destinado a gasto social. Según la literatura académica, los tres controles estadísticos a utilizar aparentan ser los más relevantes para un análisis transnacional (Caminada *et al.*, 2012; Nolan y Marx, 2009; OECD, 2008; Cantillon *et al.*, 2003).

2.1. Variable explicativa: el esfuerzo de bienestar

Según Amenta (1993: 751) se puede considerar el esfuerzo de bienestar "como la proporción del ingreso que un país destina a la provisión publica social". Según Olaskoaga *et al.* (2013) el gasto social como porcentaje del PIB (esfuerzo del bienestar) ha sido convencionalmente utilizado como indicador en análisis comparativos para representar el nivel de desarrollo del Estado de bienestar. Segura-Ubiergo (2007) construyó un índice de esfuerzo del bienestar utilizando tres indicadores de gasto social y uno de cobertura[2]. Es tan común la utilización del gasto social como indicador del esfuerzo de bienestar de un Estado que Amenta (1993: 750) se refiere al Estado de bienestar como "la provisión pública y el gasto público social".

Sin embargo, cabe conceptualizar el Estado de bienestar como una variable multidimensional (Cruz-Martínez, 2014). Así el gasto social es solo una de las dimensiones que se deben de tomar en consideración a la hora de evaluar el desarrollo del Estado de bienestar. Es necesario incorporar indicadores de cobertura de los programas de bienestar, así como indicadores de resultados de las instituciones del bienestar. Sin embargo, para realizar un análisis relacional temporal y transnacional, la dimensión del gasto social es muy útil. Jensen (2011) reconoce que hay un consenso entre los investigadores del Estado de bienestar en cuestionar el gasto social como indicador representativo del esfuerzo del bienestar. Sin embargo considera que el gasto social es la medida más adecuada para analizar las diferencias transnacionales en cuanto a la voluntad de los

[2] Varios han sido los investigadores que han evaluado la expansión del Estado de bienestar —entendida como esfuerzo de bienestar— por medio del uso de teorías explicativas de Estados de bienestar europeos. Entre estos se encuentran: Huber y Stephens (2012: 14-18), Wilensky (1975), Pampel y Williamson (1989), Hicks (1999), Castles (1985), Heclo (1974), Orloff (1993), Skocpol (1988), Weir *et al.* (1988), Stephens (1979), Korpi (1983), Esping-Andersen (1990), Rodrik (1998), Cameron (1978), Ames (1987), Sloan y Tedin (1987), Huber et al. (2008) y Brooks y Manza (2007).

actores decisores para promover programas de bienestar sanitarios y educativos, en donde las diferencias entre países en tipos de ayuda y criterios de beneficios es mínima.

Como indicador de la variable esfuerzo de bienestar de los países de la muestra se ha utilizado el gasto social per cápita. Los datos de este indicador provienen de la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según la CEPAL el gasto social per cápita "es la estimación, por persona, de la asignación de recursos públicos al gasto en sectores sociales a precios constantes de 2005". El valor reflejado es la sumatoria del "gasto público en educación, salud, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado"[3] (CEPAL, s/f).

2.2. Variable dependiente: la pobreza

Existe una gran cantidad de definiciones de la pobreza, aunque esencialmente es la situación en que se encuentra un individuo cuando no puede disfrutar una vida en plena libertad. Según Bérgolo *et al.* (2010: 4-5), un individuo se encuentra en pobreza cuando presenta carencias que "limitan su posibilidad de satisfacer un conjunto de elementos básicos para el desarrollo de una vida plena en sociedad".

Ahora bien, la gran cuestión es cómo medir la pobreza y es en este punto cuando comienzan las diferencias entre defensores del enfoque monetarista y defensores del enfoque de capacidades. La medición de la pobreza es una labor que abarca aspectos teóricos y metodológicos muy variados. Involucra generalmente dos elementos: la identificación de los pobres y la agregación del bienestar de los considerados como pobres en una medida (Feres y Mancero, 2001: 5). Una vez conceptualizada la pobreza, es necesario establecer una medida (línea, techo) mediante la cual se pueda cuantificar los individuos en pobreza. ¿Qué es ser pobre? ¿Quiénes son pobres? son, pues, las dos preguntas que guían el análisis descriptivo de los indicadores a utilizar.

Para el análisis relacional en este trabajo se han utilizado cuatro indicadores de pobreza, de los cuales dos presentan la pobreza desde el enfoque monetarista, y los restantes la pobreza desde el enfoque de capacidades.

2.2.1. Enfoque Monetarista (ingresos)

La pobreza desde el enfoque monetarista es entendida como la incapacidad de un individuo en alcanzar un nivel mínimo de bienestar[4]. Ravallion (1992: 4) argumenta que "existe pobreza en una sociedad cuando una o más personas no alcanzan un nivel de

[3] Para abundar sobre la metodología del gasto social per cápita según la CEPAL dirigirse a la ficha técnica en <http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=133&id_estudio=6>.

[4] Se entiende por bienestar "aquella situación en la que se está cuando se satisfacen las necesidades, y cuando se prevé que han de seguir siendo satisfechas" (Morales, 1994: 604).

bienestar material, como un mínimo razonable para los estándares de esa sociedad". Para el Banco Mundial (1990: 26-27) la pobreza es definida como "la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo". La Organización de Naciones Unidas utiliza la medida de pobreza defendida por el Banco Mundial de un dólar diario (precio poder adquisitivo) para identificar las personas en pobreza extrema.

Según Spicker (2009: 182) "generalmente se considera que una línea de pobreza es un umbral, en términos de ingreso o de riqueza, por debajo del cual las personas pueden ser consideradas pobres". Ahora bien, esa línea de pobreza puede estar basada en una consideración relativa o absoluta. Ambas son interpretaciones de la manera en que se construyen socialmente las necesidades del objeto estudiado. La consideración absoluta se apoya en que las necesidades de un individuo son independientes del nivel de renta o riqueza del entorno. Mientras que la consideración relativa otorga relevancia al nivel de riqueza ya que las necesidades surgen de la comparación del individuo con su entorno.

El enfoque monetarista sigue un criterio utilitarista que considera la "línea de pobreza" como una buena medida para presentar el nivel de pobreza de una población, ya que los seres racionales maximizarán sus recursos para satisfacer sus necesidades y garantizar su bienestar. Aunque el principal problema que presenta este enfoque es que presupone que todo individuo actuará racionalmente en todo momento.

En este sentido, por ejemplo, Samuelson (1974) vincula el bienestar con la utilidad que reporta un importe monetario gastado. Kuklys y Robeyns (2004) avalan que se pueda utilizar el ingreso monetario gastado por cada individuo en su respectiva comunidad como un insumo fundamental para analizar el bienestar. La lógica de que un cierto ingreso permite obtener los recursos y bienes necesarios para maximizar la utilidad de un individuo, en términos de satisfacer sus riesgos sociales y garantizar su bienestar, es un hecho para los utilitaristas que analizan la pobreza desde el enfoque monetarista.

En el trabajo se han utilizado dos indicadores de privaciones individuales monetaristas que sufre la población en pobreza. El primero establece la línea de pobreza en el coste de la canasta básica de alimentos y servicios a nivel nacional. El segundo indicador establece la línea de pobreza en el 50% de la mediana de ingresos per cápita a nivel nacional.

a) Indicador de pobreza monetaria 1 (PM1): canasta básica de alimentos y servicios

El primer indicador de pobreza monetarista es la proporción de personas que se encuentren por debajo de la línea de la pobreza establecida por la CEPAL. La pobreza es considerada por la CEPAL como la situación en que una persona no dispone de los recursos económicos (ingresos) suficientes que le permitan adquirir los alimentos y servicios "básicos". Las canastas básicas de alimentos y servicios son específicas para cada país y respetan las estructuras de consumo y preferencias de servicios nacionales.

Por esta razón este indicador presenta la pobreza desde una perspectiva relativa. Los datos utilizados provienen de la CEPALSTAT.

Desde el punto de vista monetarista la generación de suficientes ingresos para poder adquirir bienes y servicios por encima de niveles de pobreza brindará la utilidad necesaria para que el hogar/individuo no se sienta en pobreza. Esto será debido a que todo individuo actúa racionalmente y dedica la totalidad de sus ingresos a satisfacer sus necesidades básicas.

b) Indicador de pobreza monetaria 2 (PM2): mediana de ingresos per cápita

Este segundo indicador de pobreza relativa y monetaria atiende a la distribución de ingresos. La mediana de ingresos per cápita es utilizada principalmente por la OCDE y la Unión Europea como línea de pobreza. La Unión Europea considera a un individuo en riesgo de pobreza si se encuentra residiendo en un hogar con un ingreso disponible inferior al 60 % de la mediana de ingresos. Mientras que la OCDE ubica el umbral de pobreza en el 50% de la misma. Ambos organismos ajustan los ingresos al tamaño y composición del hogar. Como segundo indicador de pobreza monetaria en esta investigación se ha utilizado el 50% de la mediana de ingresos per cápita. Los datos también han sido extraídos de la CEPALSTAT.

Desde el punto de vista monetarista se puede considerar que todo aquel que supere el umbral de pobreza establecido será capaz de satisfacer sus necesidades y no sufrirán la exclusión social. Aunque la OECD (2008) reconoce las limitaciones de la pobreza vista como renta baja por presentar una sola dimensión o parte de la pobreza, también la defiende por su fiabilidad a la hora de realizar análisis comparados entre países.

2.2.2. Enfoque de Capacidades

El enfoque de capacidades deriva del planteamiento de Amartya Sen. Para este investigador la pobreza resulta del fracaso para obtener un nivel mínimo de capacidades básicas[5], necesarias para el desarrollo y calidad de vida de una persona (Sen, 1999). Un individuo se considera en pobreza si no tiene desarrolladas las capacidades[6] que le brinde libertad garantizando su bienestar.

---

[5] Una capacidad básica es la habilidad de satisfacer ciertos funcionamientos elementales y crucialmente importantes (Sen, 1992: 45).

[6] Es necesario distinguir entre las capacidades, los bienes, las funcionalidades (características) y las utilidades. Según Spicker (2009: 59) "las capacidades son aquellas habilidades básicas que la gente necesita para funcionar en su vida, y las características son los medios a través de los cuales estas necesidades son efectivizadas". Sen (1983: 160) ejemplifica estas diferencias utilizando una bicicleta, distinguiéndola como un bien, que efectivamente tiene varias características o funcionalidades. Haciendo referencia a la funcionalidad de transporte que tiene una bicicleta, el autor explica los diferentes conceptos de la siguiente

Según Sen (1983), la pobreza supone privación de habilidades básicas para funcionar en la vida como es, por ejemplo, estar adecuadamente alimentado, saber leer y escribir o tener una vida prolongada y sana. El enfoque de Sen se diferencia del utilitarista pues "sostiene que una medida monetaria del nivel de vida no puede reflejar el abanico de las oportunidades que los individuos tienen para alcanzar un nivel de vida mínimamente adecuado, ya que no toma en cuenta las capacidades individuales para transformar los bienes en satisfactores de necesidades. (…) Las capacidades son básicas para el ejercicio de la libertad, por lo que la pobreza limita el ejercicio de la libertad personal" (Spicker, 2009: 59). Sen argumenta que poseer un bien no ofrece información sobre lo que el individuo pueda hacer con ese bien.

Según Sen (1983: 161) la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero muy a menudo toma una forma relativa en el espacio de los bienes o sus funcionalidades. En un análisis comparado —una vez consideradas las diferencias relativas que existan entre la población a la hora de transformar bienes satisfactores en capacidades— el indicador de pobreza será absoluto ya que considerará la probabilidad de que los individuos transformen efectivamente la funcionalidad de los bienes en capacidades.

Diversos académicos e investigadores (Alkire, 2002; Alkire y Black, 1997; Clark, 2002, 2003; Desai, 1995; Nussbaum, 1990, 1995, 2000, 2003; Robeyns, 2003) se han dado a la tarea de operacionalizar la teoría de capacidades de Sen, proponiendo indicadores para capacidades y a su vez enumerando capacidades básicas, según su criterio personal. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Alkire y Foster (2007) es uno de los indicadores utilizados en la actualidad para operacionalizar la pobreza desde el enfoque de capacidades. Sin embargo, el IPM no dispone aún de suficientes datos para realizar un análisis histórico de dos décadas (1990-2010) para la totalidad de países considerados en este artículo.

En este trabajo se utilizan dos indicadores de privaciones individuales para presentar una realidad tridimensional de la pobreza desde el enfoque de capacidades que sí permiten realizar un análisis temporal. El primero presenta la pobreza desde la capacidad de salud y estudia la privación de alimentación nutritiva. El segundo presenta la pobreza desde la capacidad de calidad de vida y estudia la privación al acceso de agua potable y a los servicios de saneamiento. En ambos casos, se considera a la población en pobreza como la proporción de población incapaz a acceder a los servicios/bienes básicos respectivos y, siguiendo el enfoque de capacidades de Sen, se plantea que a mayor satisfacción de necesidades básicas —mayor nutrición y acceso a agua potable e infraestructuras sanitarias, entre otros— menor será el nivel de pobreza. Estos

manera: tener una bicicleta le brinda la oportunidad a un individuo de trasladarse, que de otra manera seria imposible que lo hiciera. Así, la funcionalidad (característica) de transporte de la bicicleta le otorga al individuo una capacidad de movimiento. Esa capacidad le brinda a este individuo una utilidad o felicidad si esta posibilidad de trasladarse es vista como una necesidad o lo encuentra al menos placentero.

indicadores presentan una parte de las dimensiones y privaciones que puede sufrir un individuo en pobreza —mas no la totalidad de las mismas—, por tal razón este trabajo se refiere a pobreza de capacidades y no a pobreza multidimensional.

a) Indicador de pobreza de capacidades 1 (PC1): Insuficiencia alimentaria[7]

Con el propósito de presentar la capacidad de salud en esta investigación se utiliza un indicador referido a la proporción de población con insuficiencia alimentaria. Así se presume que un individuo que sea incapaz de ingerir unos alimentos nutritivos a diario, carecerá de unas capacidades básicas que permitan el desarrollo de capacidades avanzadas como el bienestar y la libertad.

Se ha utilizado el indicador de insuficiencia alimentaria en lugar del de población desnutrida porque es más útil en términos estadísticos[8]. En el informe de la FAO *et al.* (2013) se define la insuficiencia alimentaria como la proporción de la población que se encuentra en riesgo de alcanzar los requisitos alimentarios asociados con una actividad física normal. Por lo tanto, incluye aquellos individuos que, si bien no pueden ser considerados como crónicamente desnutridos, se encuentran condicionados por insuficiencia alimentaria.

¿Por qué este indicador es útil para mostrar la salud desde el enfoque de las capacidades? Alkire y Santos (2010: 14) mencionan que "la desnutrición es un indicador directo del funcionamiento vital. La malnutrición en los niños puede tener efectos negativos para toda la vida de un individuo en términos de su desarrollo cognitivo y físico. Los adultos o niños que estén desnutridos también son susceptibles de otros desordenes en salud, son menos aptos para aprender y concentrarse y su rendimiento en el trabajo puede no ser el mejor".

b) Indicador de pobreza de capacidades 2 (PC2): incapacidad de acceso a fuentes mejoradas agua potable e infraestructuras sanitarias

El IPM y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) consideran la calidad de vida como una de las dimensiones cruciales en el bienestar de un individuo. A diferencia del IDH, que desde 2010 utiliza el indicador monetarista del "ingreso neto nacional en paridad

[7] Se refiere al termino anglosajón "prevalence of food inadequacy".

[8] En la base de datos de la FAO no se presentan cifras de desnutrición ni de insuficiencia alimentaria inferiores al umbral del 5%. En una cantidad considerable de los casos de la muestra los datos del indicador proporción de población en desnutrición son inferiores a 5% por lo que la base de datos no refleja el número exacto de carencia alimentaria haciendo que el análisis relacional no sea efectivo. Sin embargo y debido a que el umbral de nutrición en el indicador de insuficiencia alimentaria presenta un valor calórico más elevado, el número de los casos que presentan un valor inferior a 5% de insuficiencia alimentaria se ve reducido considerablemente. Por lo tanto, este indicador es más útil para el análisis relacional ya que presenta una mayor cantidad de valores reales de carencia alimentaria que el primer indicador.

de poder adquisitivo", el IPM utiliza seis indicadores[9] para medir la calidad de vida. Debido a la escasez de datos no fue posible considerar los seis indicadores para los 21 países de la muestra durante las dos décadas que son consideradas en este estudio. Por lo tanto en este trabajo se han seleccionado los indicadores de acceso a agua potable y acceso a servicios de saneamiento como representantes del grupo de indicadores de calidad de vida[10]. Para facilitar el análisis relacional los dos indicadores fueron transformados en un índice compuesto por medio de su media aritmética[11].

Según la FAO (2013) el acceso razonable a agua potable se refiere a la proporción de la población que dispone de una cantidad adecuada de agua potable proveniente de una fuente mejorada como conexión en el domicilio, fuente publica, pozo protegido o mediante le recolección de agua de lluvia[12]. La FAO (2013) también se refiere al acceso a servicios mejorados de saneamiento como la proporción de la población con al menos un acceso adecuado a servicio de alcantarillado[13].[14]

Alkire y Santos (2010: 16) defienden estos indicadores como aptos para representar la variable calidad de vida. Ellas son conscientes de que los indicadores de calidad de vida son medios más que fines y que, por lo tanto, no son medidas directas de funcionalidades. Sin embargo consideran que estos indicadores tienen un punto fuerte: "(…) a diferencia de los ingresos monetarios, que pueden servir para una gran cantidad de propósitos —y uno nunca sabe si es utilizado efectivamente para lograr las necesidades consideradas como básicas—, estos [dos indicadores] son medios estrechamente relacionados con los fines o funcionalidades que deben facilitar. El acceso a agua potable sirve directamente para satisfacer las necesidades de hidratación e higiene y la higiene también se ve facilitada por el acceso a un servicio de saneamiento".

---

[9] Acceso a infraestructuras de saneamiento, acceso a fuentes mejoradas de agua potable, acceso a electricidad en el hogar, piso de la vivienda adecuado, combustible para cocinar y propiedad de bienes básicos.

[10] Este indicador también formó parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), específicamente la meta 7C. Ver Cruz-Martínez (2015) para un análisis alternativo del 'éxito' de los ODM en América Latina y el Caribe, tomando en consideración la meta 7C y la meta 1A.

[11] $$Formula = \frac{Incapacidad\ de\ acceso\ a\ agua\ potable + Incapacidad\ de\ acceso\ a\ Sanitarios}{2}$$

[12] Un acceso razonable es definido como la disponibilidad de al menos 20 litros de agua por persona al día, de una fuente mejorada dentro de un kilómetro de la vivienda del individuo considerado.

[13] Serán infraestructuras mejoradas aquellas que sean capaces de prevenir el contacto humano, animal y de insectos con la excreta.

[14] Para una mayor información sobre la metodología utilizada para construir y recolectar estos indicadores dirigirse a: <http://www.wssinfo.org/definitions-methods/introduction/>.

3. Resultados

A continuación se presentan los resultados de las regresiones entre el gasto social per cápita y los cuatro indicadores de pobreza fijados desde el enfoque monetario y de capacidades. El análisis está orientado a la contestación de las preguntas esbozadas en el diseño de investigación.

3.1. Regresión lineal entre gasto social per cápita y pobreza: promedio de 1990-2010

La primera de las tres técnicas de investigación que se ha utilizado para medir la relación entre gasto social per cápita y pobreza fue una regresión lineal ajustada por mínimos cuadrados. La fórmula del modelo de regresión lineal es: $Y = \beta X + A$; donde Y es el nivel de pobreza, X el gasto social per cápita, A es el intercepto en Y, y β representa el coeficiente de regresión. Se realizaron cuatro regresiones, una por cada indicador de pobreza. Por medio de esta técnica se buscó dar respuesta a la siguiente pregunta. ¿Qué fortaleza presenta la relación entre el esfuerzo de bienestar y el nivel de pobreza en América Latina y el Caribe?

En la Figura 1 se observan cuatro gráficos con el análisis de regresión entre el gasto social per cápita y los cuatro indicadores de pobreza respectivos. En el análisis se incluyeron hasta 21 países de la región de América Latina y el Caribe —siempre que los datos estuvieran disponibles — [15]. Para el modelo de regresión con la variable dependiente PM1 y PM2 hay 18 casos, mientras que con la variable PC1 y PC2 hay 21 casos. Ahora bien, ¿cómo es la relación entre el gasto social per cápita y los cuatro indicadores de pobreza?

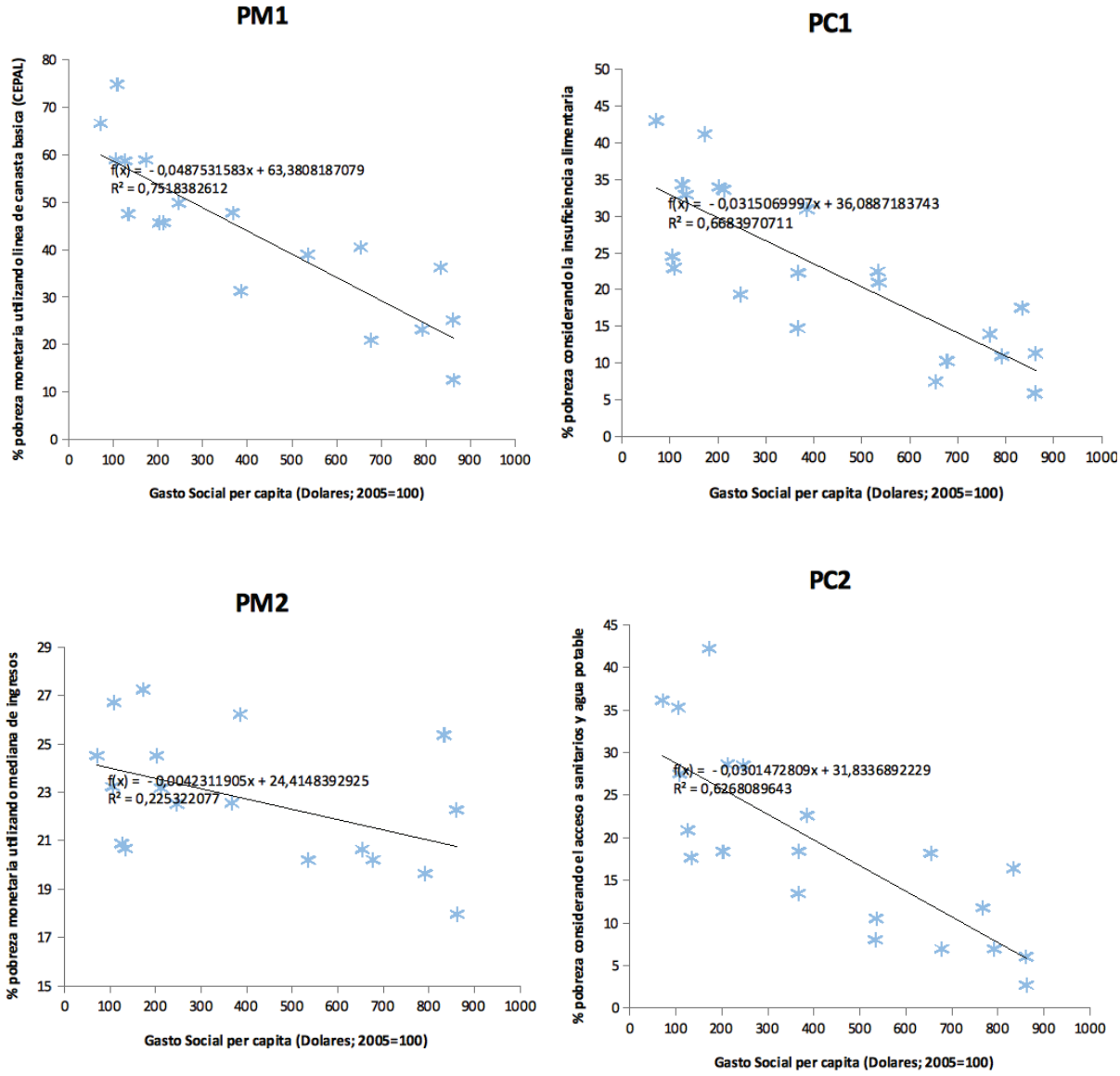
La inclinación de la recta de regresión lineal en los cuatro gráficos de la Figura 1 confirma que existe una relación negativa entre las variables gasto social per cápita y pobreza. En los cuatro modelos el valor del coeficiente de regresión (β) es negativo, lo que confirma la existencia de la relación negativa observada en los gráficos. Mediante el coeficiente de correlación (R) es posible cuantificar el grado de relación existente entre las variables. Los resultados del R entre gasto social per cápita y las medidas de pobreza fueron: PM1 (0,87); PM2 (0,48); PC1 (0,82); PC2 (0,79).

Además se calculó el coeficiente de determinación (R^2) con el propósito de presentar la calidad del ajuste obtenido en el análisis de regresión. Etxeberria (1999: 20) indica que el objetivo principal de la regresión es explicar los cambios que ocurren en la

[15] Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela. No hay datos disponibles para los casos de Trinidad y Tobago, Cuba ni Jamaica para los indicadores PM1 y PM2.

variable dependiente, y que pueden ser explicados por los cambios que también ocurren en la variable explicativa. Por ello cuanto mayor sea el coeficiente de determinación mayor será el porcentaje de cambios explicados por el modelo. En este estudio el coeficiente de determinación permite cuantificar el porcentaje de cambios que se dan en la pobreza, y que son explicados por los cambios que se dan en el gasto social per cápita.

FIGURA 1: REGRESIÓN LINEAL POR MÍNIMOS CUADRADOS ENTRE GASTO SOCIAL PER CÁPITA Y POBREZA DESDE EL ENFOQUE MONETARIO (PM1, PC2) Y DE CAPACIDADES (PC1, PC2) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA EL PERIODO TEMPORAL 1990-2010



Notas:
1. La pobreza monetaria (PM1 y PM2) de Argentina hace referencia a la zona urbana, el resto de los casos hace referencia a la pobreza nacional.
2. En la parte superior del eje de Y se hace mención de la variable dependiente utilizada para el respectivo análisis.

Fuente: Elaboración propia; CEPAL (s/f); FAO (2013).

Los resultados del R^2 para las cuatro regresiones realizadas se encuentran en la Figura 1. Tres de los cuatro modelos de regresión presentaron un coeficiente de determinación superior a 0,60 mientras que el modelo que consideró la PM2 como variable dependiente obtuvo solo un 0,23. Los resultados denotan que cerca de un 75,18% de la varianza de la PM1, 22,53% de la varianza de la PM2, 66,84% de la varianza de la PC1 y 62,68% de la varianza de la PC2 pueden ser explicados por el gasto social per cápita en sus respectivos modelos.

El R^2 ajustado suele ser menor que el coeficiente de determinación, debido a que se utiliza para compensar la adición de variables independientes en el modelo[16]. Los resultados del R^2 ajustado fueron superiores a 0,60 en tres de las cuatro regresiones, mientras que el modelo que considero la PM2 como variable dependiente obtuvo solo un 0,18.

Una vez calculados los coeficientes y la recta de regresión será imprescindible verificar si efectivamente el modelo de regresión obtenido podría ser considerado como nulo. Para esto se ha realizado un análisis de contraste de regresión. Mediante el contraste de regresión se asignó una medida de probabilidad a la hipótesis nula: H_o => b=0. De confirmarse la hipótesis nula, esto significará que el conocimiento de la variable independiente (X) de los países latinoamericanos no va a proporcionar más información respecto de sus niveles nacionales de pobreza (Y) que el conocimiento de la media de la variable dependiente. Rojo Abuín (2007: 15) considera que "en general, si el *p-value* es menor de 0,05 se acepta que el modelo de regresión es significativo; en caso contrario no podemos hablar de regresión pues el modelo sería nulo". También se puede hablar de un modelo de regresión aún más significativo si el *p-value* es menor de 0,01.

Utilizando el análisis de contraste de regresión se confirmó que el *p-value* es menor de 0,01 para los modelos que utilizaron la variable dependiente PM1, PC1 y PC2, mientras que para el modelo que utilizó la variable dependiente PM2 el *p-value* fue menor de 0,05. Por lo tanto se concluye que es muy poco probable que estos datos presenten un valor de b=0 y a su vez se confirma que el modelo de regresión con PM2 es significativo y el modelo de regresión con PM1, PC1 y PC2 es altamente significativo. Es decir que existe una alta correlación entre el gasto social per cápita y el nivel de pobreza, ya que en tres de las cuatro indicadores de pobreza los cambios en la variable independiente explican gran parte de los cambios que ocurren en la variable dependiente. Utilizando el promedio de resultados en la muestra de la región latinoamericana para el periodo 1990-2010, se puede confirmar que existe una tendencia de que a mayor gasto social per cápita menor nivel de pobreza monetaria y de capacidades[17]. Los modelos con el PM1, PC1 y PC2 confirman estos resultados.

---

[16] Esto quiere decir que R^2 ajustado, generalmente aumentará a medida que se consideren otras variables independientes, pero nunca disminuirá en valor (Crewson, 2006).

[17] Considero necesario recalcar que en esta investigación solo se incluyen dos de las muchas capacidades necesarias para que un individuo no sea considerado en pobreza. Así que nos referimos a una pobreza desde la capacidad de calidad de vida y de salud.

3.2. Inclusión de controles a la regresión lineal múltiple entre gasto social per cápita y pobreza en 5 tiempos (1990, 1995, 2000, 2005, 2010)

La segunda de las tres técnicas de investigación que se utilizó para medir la relación entre gasto social per cápita y pobreza, desde el enfoque monetarista y de capacidades, fue una regresión lineal múltiple ajustada por mínimos cuadrados. Las dos principales diferencias entre esta segunda técnica y la anterior es que se incluyeron tres indicadores que ejercen como controles —por lo que es una regresión múltiple— y que se realizaron regresiones en 5 tiempos (1990, 1995, 2000, 2005, 2010) en cada uno de los cuatro modelos. La fórmula del modelo de regresión lineal es: $Y = \beta X1 + \alpha X2 + \delta X3 + \varepsilon X4 + A$; donde Y es el nivel de pobreza (PM1, PM2, PC1, PC2), X1 el gasto social per cápita, X2 el porcentaje de población mayor de 65 años de edad, X3 el porcentaje de población desempleada, X4 el PIB per cápita, A es el intercepto en Y, a la vez que β, α, δ , ε representan los coeficientes de regresión. Por medio de esta técnica se buscó dar respuesta a las siguientes dos preguntas. ¿La relación entre las variable dependiente y explicativa mantiene su fortaleza en distintos momentos del periodo temporal considerado en esta investigación (1990-2010)? ¿La relación entre las variables mantiene su fortaleza y facultades explicativas, al incorporar controles en el modelo de regresión?

En la Tabla 1 se presentan los resultados de las regresiones realizadas utilizando la técnica 2 para los cinco periodos establecidos. En el análisis se incluyeron hasta 21 países de la región —siempre que los datos estuvieran disponibles—. En los cuatro modelos para 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 el valor del coeficiente de regresión de la variable explicativa es negativo, con la excepción del modelo con la variable dependiente PM2. Esto confirma que la relación entre el gasto social per cápita y la pobreza monetaria (PM1) y de capacidades (PC1 y PC2) es negativa en los cinco tiempos, es decir que existe una tendencia de que a mayor gasto social menor nivel de pobreza[18].

Los resultados del coeficiente de correlación (R) entre gasto social per cápita y las medidas de pobreza fueron superiores a 0,70 con la excepción del modelo con PM2 para los años 2000, 2005 y 2010. Los resultados del coeficiente de determinación (R^2) fueron superiores a 0,58 en las cuatro regresiones realizadas en los cinco periodos temporales, nuevamente con la excepción del modelo que consideró la PM2 como variable dependiente en los años 2000, 2005 y 2010. Los resultados denotan que sobre un 85%

[18] Ahora bien, ¿por qué el modelo con la PM2 no presentó una relación negativa? Para dar respuesta a esta interrogante sería necesario realizar una investigación más exhaustiva, pero se podría considerar que para observar disminuciones de la PM2 sería necesario que el gasto social per cápita elevara los ingresos de la población en pobreza por encima de la brecha del 50% de la mediana de ingresos. Un defensor de la pobreza desde el enfoque monetarista utilizaría estos resultados para evidenciar la necesidad de programas monetarios focalizados a la población en pobreza monetaria. Sin embargo, debido a que este indicador presenta un componente de la desigualdad no basta con solo asignar transferencias monetarias focalizadas. Sino que es necesario prestar atención a la redistribución y corregir la desigualdad de ingresos.

de la varianza de la PM1, 25% de la varianza de la PM2[19], 58% de la varianza de la PC1 y 60% de la varianza de la PC2, puede ser explicada por los respectivos modelos con gasto social per cápita como variable explicativa y controlando para factores demográficos y cíclicos. Los resultados del R^2 ajustado fueron superiores a 0,47 en la totalidad de los modelos a excepción del modelo con PM2 en los años 2000, 2005 y 2010.

Utilizando el análisis de contraste de regresión se confirmó que el *p-value* es menor de 0,01 para los modelos que utilizaron la variable dependiente PM1 (1995, 2000, 2005, 2010), PC1 (1990-2010) y PC2 (1990-2010), mientras que para el modelo que utilizó la variable dependiente PM2 (1995) y PM1 (1990) el *p-value* fue menor de 0,05. Por lo tanto se concluye que es muy poco probable que estos datos presenten un valor de b=0 y a su vez se confirma que el modelo de regresión con indicadores de pobreza desde el enfoque de capacidades es más significativo que el modelo de regresión con indicadores de pobreza monetaria. El modelo con la variable dependiente PM2 no fue significativo para los años 1990, 2000, 2005 ni 2010.

El gasto social per cápita aparenta ser importante para explicar diferencias en los niveles de pobreza con un 95% de confianza entre los países de la muestra solo para el año 1995 con el modelo PM2, para el 2005 con el modelo PC1 y para el 2010 con el modelo PC1. La variable población en edad avanzada no fue significativa en ninguno de los modelos, mientras que la variable población desempleada solo fue significativa (0,05) para el año 1995 con el modelo PC1. Por último, la variable control PIB per cápita fue más significativa para explicar las diferencias en los niveles de pobreza monetaria y de capacidades que la propia variable explicativa del análisis. El PIB per cápita presentó valores significativos al nivel 0,05 en el año 1990 (PC1, PM2) y 2000 (PC2), además de presentar valores significativos en un nivel 0,01 para el año 1995 (PC1, PC2, PM2) y 2005 (PM1).

Al incorporar controles al modelo de regresión el gasto social per cápita pierde facultades explicativas para presentar por si solo las diferencias de pobreza de los países de la muestra en los cinco periodos evaluados. Sin embargo los modelos PC1, PC2 y PM1 presentaron valores del coeficiente de correlación y determinación elevados para los 5 periodos temporales, por lo que se puede considerar que la relación entre las variables dependiente y explicativa mantiene su fortaleza en los distintos momentos del periodo temporal considerando los tres controles.

[19] Para 1990 y 1995 sobre el 70% de la varianza de la PM2 era explicada por el modelo.

Tabla 1: Regresión lineal por mínimos cuadrados entre gasto social per cápita y pobreza desde el enfoque monetario (PM1, PC2) y de capacidades (PC1, PC2) en América Latina y el Caribe alrededor de 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 tomando en consideración factores cíclicos y demográficos

	1990				1995			
	PC1	PC2	PM1	PM2	PC1	PC2	PM1	PM2
Gasto Social per cápita	-0,002	-0,021	-0,029	0,007	-0,007	-0,013	-0,015	0,010**
	(-0,104)	(-1,536)	(-1,375)	(-1,610)	(-0,664)	(-1,414)	(-0,944)	(-2,32)
Población sobre 65 años de edad (%)	-1.685	-1.222	-6.550	-0,770	-0,896	-0,601	-4.979	-0,500
	(-1,189)	(-0,925)	(-1,483)	(-1,567)	(-0,769)	(-0,565)	(-1,957)	(-0,757)
Desempleo (%)	-0,853	-0,613	-1.775	-0,479	0,935**	-0,242	0,208	-0,001
	(-1,957)	(-1,507)	(-1,333)	(-1,610)	(-2,498)	(-0,708)	(-0,322)	(-0,008)
PIB per cápita	-0,005**	-0,002	-0,005	-0,002**	-0,004*	-0,003*	-0,004	-0,002*
	(-2,813)	(-1,337)	(-2,138)	(-3,275)	(-3,429)	(-3,307)	(-1,656)	(-3,817)
Intercepto en Y	-47,127*	51,965*	124,44*	35,316*	43,028*	49,544*	93,623*	32,617*
	-(6,079)	(-7,190)	(-6,109)	(-8,611)	(-7,578)	(-9,560)	(-8,847)	(-11,865)
R	0,807	0,812	0,941	0,876	0,841	0,882	0,933	0,842
R2	0,652	0,66	0,886	0,768	0,706	0,777	0,871	0,709
R2 Ajustado	0,559	0,569	0,773	0,535	0,633	0,722	0,806	0,564
Prueba F	7,025*	7,267*	7,802**	3.302	9,628*	13,971*	13,472*	4,875**
N	20	20	9	9	21	21	13	13

	2000				2005			
Gasto Social per cápita	-0,013	-0,013	-0,022	0,003	-0,019**	-0,008	-0,010	0,001
	(-1,379)	(-1,719)	(-2,184)	(-0,797)	(-2,166)	(-1,118)	(-1,072)	(-0,178)
Población sobre 65 años de edad (%)	-1.749	-0,811	-1.909	0,068	-0,938	-1.221	-1.676	-0,430
	(-1,529)	(-0,948)	(-1,024)	(-0,089)	(-0,848)	(-1,405)	(-1,623)	(-0,951)
Desempleo (%)	0,573	-0,361	-0,115	0,016	0,026	-0,324	-0,085	0,145
	(-1,229)	(-1,035)	(-0,246)	(-0,085)	(-0,051)	(-0,807)	(-0,169)	(-0,663)
PIB per cápita	-0,001	-0,002**	-0,003	-0,001	0,0004	-0,001	-0,003*	-0,0004
	(-1,002)	(-2,330)	(-1,974)	(-1,929)	(-0,663)	(-1,292)	(-3,017)	(-0,906)
Intercepto en Y	38,846*	42,984*	80,994*	27,232*	33,629*	35,798*	79,118*	26,696*
	(-5,625)	(-8,330)	(-9,331)	(-7,608)	(-4,847)	(-6,572)	(-11,720)	(-9,042)
R	0,798	0,871	0,923	0,534	0,762	0,807	0,923	0,507
R2	0,637	0,759	0,851	0,285	0,581	0,651	0,853	0,257
R2 Ajustado	0,541	0,694	0,797	0,026	0,477	0,564	0,807	0,029
Prueba F	6,591*	11,791*	15,755*	1.099	5,553*	7,465*	18,790*	1.125
N	20	20	16	16	21	21	18	18

	2010			
	PC1	PC2	PM1	PM2
Gasto Social per cápita	-0,018**	-0,005	-0,015	0,002
	(-2,632)	(-0,762)	(-1,974)	(-0,538)
Población sobre 65 años de edad (%)	0,406	-0,801	-1.201	-0,497
	(-0,393)	(-0,868)	(-1,066)	(-1,070)
Desempleo (%)	-0,883	-0,034	-0,042	0,330
	(-1,341)	(-0,057)	(-0,046)	(-0,876)
PIB per cápita	0,0005	-0,001	-0,002	-0,0004
	(-0,802)	(-1,102)	(-1,952)	(-1,219)
Intercepto en Y	32,197*	28,926*	69,085*	25,184*
	(-4,392)	(-4,411)	(-7,840)	(-6,931)
R	0,770	0,779	0,939	0,637
R2	0,593	0,606	0,882	0,406
R2 Ajustado	0,491	0,508	0,842	0,208
Prueba F	5,831*	6,157*	22,343*	2.054
N	21	20	17	17

Notas:
Estadísticas t en paréntesis
La pobreza monetaria (PM1 y PM2) de Argentina hace referencia a la zona urbana, el resto de los casos hace referencia a la pobreza nacional. Datos no disponibles para PM1, PM2, PC1 ni PC2: Bolivia 1990, Honduras 2000. Dato no disponible para PM1 ni PM2: Cuba 1990-2010, El Salvador 1990-1995, Jamaica 1990-2010, Panamá 1990-1995, Paraguay 1990-1995, Perú 1990, Republica Dominicana 1990-1995, Trinidad y Tobago 1990-2010, Uruguay 1990-2000. Dato no disponible para PM1: Ecuador 1990-1995. Dato no disponible para PM2: Nicaragua 1990.
* Significación estadística en 0,01
** Significación estadística en 0,05

Fuente: Elaboración propia; FAO (2013); CEPAL (s/f); Heston et al. (2012); World Health Organization and United Nations Children's Fund (s/f); Banco Interamericano de Desarrollo (2014) y cálculos propios.

3.3. Regresión lineal por mínimos cuadrados con los errores estándares de paneles corregidos: análisis transnacional de series de tiempo combinadas

En la tercera de las técnicas de investigación se realizó un análisis transnacional de series de tiempo combinadas. Se colocaron los resultados de la variable dependiente, explicativa y controles de todos los países para los años 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 en una serie de tiempo. A esa serie temporal combinada se le realizaron dos modelos de análisis de regresión: el primero fue una regresión lineal por mínimos cuadrados con los errores estándares de los paneles corregidos —PCSE por sus siglas en inglés— y el segundo fue un modelo de efectos fijos utilizando una regresión lineal por mínimos

cuadrados y los años como variable ficticia (binaria) con los errores estándares de los paneles corregidos —LSDV por sus siglas en ingles—[20].

Las principales diferencias entre esta tercera técnica y la segunda es que en vez de realizar regresiones en 5 tiempos se realiza una regresión para la serie temporal transnacional, y además se corrigen los errores estándares de los modelos lineales siguiendo a Beck y Katz (1995) por medio de la función *pcse* de Bailey y Katz (2011) en el programa estadístico R. Según Bailey y Katz (2011: 1) los datos en el análisis transnacional de series temporales presentan usualmente correlaciones contemporáneas entre las unidades (países) y niveles unitarios de heteroscedasticidad produciendo errores estándares incorrectos en las regresiones lineales por mínimos cuadrados. Los errores estándares provenientes de los mínimos cuadrados se corrigen por medio de un estimador de la matriz de covarianzas de los parámetros estimados, que Beck y Katz (1995) llamaron errores estándares de los paneles corregidos ("panel corrected standard errors")[21].

La fórmula de los modelos de regresión lineal utilizados fue: $Y_{pt} = \beta X1_{pt} + \alpha X2_{pt} + \delta X3_{pt} + \varepsilon X4_{pt} + A$; donde Y es el nivel de pobreza (PM1, PM2, PC1, PC2) del país *p* en el periodo *t,* X1 el gasto social per cápita del país *p* en el periodo *t*, X2 el porcentaje de población mayor de 65 años de edad del país *p* en el periodo *t*, X3 el porcentaje de población desempleada del país *p* en el periodo *t*, X4 el PIB per cápita del país *p* en el periodo *t*, A es el intercepto en Y, a la vez que β, α, δ , ε representan los respectivos coeficientes de regresión.

Por medio de esta técnica se buscó dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿La relación entre las variables mantiene su fortaleza y facultades explicativas, al incorporar controles en el modelo de regresión en el periodo 1990-2010?

En la Tabla 2 se observan los resultados de la regresión lineal por mínimos cuadrados y errores estándares de paneles corregidos a la serie temporal (1990-2010) con hasta 21 países de la región latinoamericana y caribeña. Al igual que con la técnica 2, se incorporan al análisis tres controles demográficos y cíclicos. La utilización de la base de datos temporal aumentó considerablemente los grados de libertad del análisis en comparación con la técnica 1 y 2 [N x T = 72 (PM1); 73 (PM2); 103 (PC1 y PC2)].

Los coeficientes del gasto social (β¿) presentaron valores negativos —para ambos modelos— en las regresiones con la variable dependiente de PM1, PC1 y PC2. Al igual que con la técnica 2, la regresión entre PM2 y el gasto social per cápita no fue negativa en ninguno de los dos modelos utilizados. Esto confirma nuevamente que la relación entre el gasto social per cápita y la pobreza monetaria (PM1) y de capacidades (PC1 y PC2) es negativa, es decir se confirma una tendencia de que a mayor gasto social es de esperarse

[20] "Fixed effects using least square dummy variable model".

[21] Beck y Katz (1995) evidencian en su artículo la utilidad de las regresiones por mínimos cuadrados para los análisis transnacionales de series temporales, por encima de las regresiones por mínimos cuadrados generalizados factibles (FGLS) propuestos por Parks (1967) y popularizados por Kmenta (1986).

un menor nivel de pobreza. Vale la pena resaltar que la totalidad de coeficientes en las regresiones realizadas en la técnica 3 para los controles población mayor de 65 años y PIB per cápita fueron negativos. Es decir que también existe una tendencia de que a mayor población en edad avanzada y PIB per cápita menor será el nivel de pobreza. Mientras que el coeficiente de regresión del control desempleo con variable dependiente PM1 y PC2 es negativo, y las regresiones con PM2 y PC1 presentaron coeficientes positivos.

Tabla 2: Regresión lineal por mínimos cuadrados con errores estándares corregidos (PCSE) entre gasto social per cápita y pobreza desde el enfoque monetario (PM1, PC2) y de capacidades (PC1, PC2) a una serie temporal transnacional de series de tiempo combinada en América Latina y el Caribe, tomando en consideración factores cíclicos y demográficos

	PM1		PM2		PC1		PC2	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Gasto Social per cápita	-0,021*	-0,018*	0,002	0,003	-0,011**	-0,011**	-0,008**	-0,008**
	(0,003)	(0,003)	(0,001)	(0,001)	(0,003)	(0,003)	(0,003)	(0,003)
Población sobre 65 años de edad (%)	-1,627**	-1,810**	-0,391	-0,480**	-1,345**	-1,376**	-1,408*	-1,374*
	(0,465)	(0,508)	(0,092)	(0,071)	(0,513)	(0,537)	(0,315)	(0,276)
Desempleo (%)	-0,138	-0,111	0,139	0,113	0,311	0,378	-0,461**	-0,453**
	(0,128)	(0,115)	(0,068)	(0,074)	(0,162)	(0,193)	(0,171)	(0,152)
PIB per cápita	-0,002*	-0,002*	-0,0004*	-0,001*	-0,0002	-0,0004	-0,001*	-0,001**
	(0,001)	(0,001)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0003)	(0,0005)	(0,0002)	(0,0003)
Intercepto en Y	74,724*	76,191*	25,869*	25,187*	34,600*	34,346*	40,917*	41,467*
	(2,826)	(3,752)	(0,661)	(1,064)	(1,848)	(2,445)	(3,275)	(3,081)
R	0,897	0,902	0,524	0,593	0,697	0,706	0,783	0,786
R2	0,805	0,813	0,275	0,351	0,486	0,498	0,613	0,618
R2 Ajustado	0,793	0,79	0,232	0,27	0,465	0,455	0,597	0,585
Prueba F	69,080*	34,340*	6,432*	4,329*	23,160*	11,660*	38,810*	18,980*
N x T	72	72	73	73	103	103	103	103

Notas:
La diferencia entre el modelo 1 y 2 es que en el segundo los años (tiempo) fue una variable ficticia ("dummy variable")
La pobreza monetaria (PM1 y PM2) de Argentina hace referencia a la zona urbana, el resto de los casos hace referencia a la pobreza nacional.
Errores estándares corregidos (PCSE) en paréntesis.
Datos no disponibles para PM1, PM2, PC1 ni PC2: Bolivia 1990, Honduras 2000. Dato no disponible para PM1 ni PM2: Cuba 1990-2010, El Salvador 1990-1995, Jamaica 1990-2010, Panamá 1990-1995, Paraguay 1990-1995, Perú 1990, Republica Dominicana 1990-1995, Trinidad y Tobago 1990-2010, Uruguay 1990-2000. Dato no disponible para PM1: Ecuador 1990-1995. Dato no disponible para PM2: Nicaragua 1990.
*Significación estadística en 0,01
** Significación estadística en 0,05

Fuente: Elaboración propia; FAO (2013); CEPAL (s/f); Heston et al. (2012); World Health Organization and United Nations Children's Fund (s/f); Banco Interamericano de Desarrollo (2014) y cálculos propios.

Los resultados del coeficiente de correlación (R) entre gasto social per cápita y las medidas de pobreza fueron superiores a 0,69 con la excepción de los modelos con variable dependiente PM2. Los resultados del coeficiente de determinación (R^2) para las ocho regresiones realizadas en la serie temporal 1990-2010 fueron más variadas que con la anterior técnica. Ambos modelos de regresión con la variable dependiente PM1 presentaron un R^2 superior a 0,89; con la variable PM2 valores superiores a 0,52; con la variable PC1 valores superiores a 0,69; y con la variable PC2 valores superiores a 0,78. Nuevamente los modelos que consideraron la PM2 como variable dependiente fueron los que presentaron un coeficiente de determinación inferior, aunque la regresión con la otra variable monetaria de pobreza (PM1) fue la que presentó el mayor porcentaje de varianza explicada por el modelo. Los resultados denotan que sobre un 89% de la varianza de la PM1, 52% de la varianza de la PM2[22], 69% de la varianza de la PC1 y 78% de la varianza de la PC2, puede ser explicada por los respectivos modelos con gasto social per cápita como variable explicativa y controlando para factores demográficos y cíclicos. Los resultados del R^2 ajustado fueron superiores a 0,45 en la totalidad de los modelos, nuevamente con la excepción de los modelos con variable dependiente PM2.

Utilizando el análisis de contraste de regresión se confirmó que el *p-value* fue menor de 0,01 en la totalidad de las regresiones con las cuatro variables dependientes de pobreza (PM1, PM2, PC1 y PC2). Por lo tanto se concluye que es muy poco probable que estos datos presenten un valor de b=0 y a su vez se confirman la alta significación de los modelos de regresión.

El gasto social per cápita aparenta ser importante para explicar diferencias en los niveles de pobreza entre los países de la muestra con el modelo 1 y 2 en la totalidad de las regresiones excepto en las que la PM2 fue la variable dependiente. El modelo con la variable PM1 fue altamente significativo (*p-value* menor a 0,01) mientras que los modelos con las variables de pobreza desde el enfoque de capacidades fueron significativos (*p-value* menor a 0,05). La variable control población en edad avanzada aumentó drásticamente su grado de significación en comparación con la técnica 2, al presentar una relación altamente significativa (0,01) con la variable dependiente PC2 en ambos modelos. Además la población en edad avanzada presentó una relación significativa (0,05) con la variable dependiente PM1 y PC1 en ambos modelos, y con la PM2 en el modelo 2. Sin embargo la variable población desempleada solo fue significativa (0,05) en ambos modelos de regresión con la variable dependiente PC2. Mientras que la variable control PIB per cápita presentó una relación altamente significativa (0,01) con las variables dependientes PM1 y PM2 en ambos modelos, y con la variable PC2

[22] En los modelos del año 1990 y 1995 de la técnica 2, sobre el 70% de la varianza de la PM2 era explicada por el modelo. Por lo tanto era de esperarse que al evaluar todos los datos de la serie temporal combinada —en vez de por quinquenios— la varianza explicada por el modelo de la PM2 en la técnica 3 fuera mayor que la varianza máxima explicada en la técnica 2.

en el modelo 1. Además de presentar una relación significativa (0,05) con la variable dependiente PC2 el modelo 2.

Los resultados de la técnica 3 denotan que al incorporar controles al modelo de regresión el gasto social per cápita presenta facultades explicativas sobre la pobreza desde el enfoque monetario (PM1) y desde el enfoque de capacidades (PC1 y PC2). La relación entre el gasto social per cápita y la pobreza en la técnica 3 presentó una mayor significación que en la técnica 2, en donde esta relación fue solo significativa en tres momentos. También los modelos 1 y 2 de regresiones entre gasto social per cápita y las variables PM1 y PC2 presentaron valores del coeficiente de correlación y determinación elevados, por lo que se puede considerar que la relación entre estas variables dependientes y la explicativa además de significativa es elevada.

4. Conclusión

Continuar reduciendo los niveles de pobreza es uno de los principales retos en la región de Latinoamérica y el Caribe. En la actualidad se otorga una mayor atención a la pobreza desde el enfoque monetarista dejando a un lado la pobreza desde el enfoque de capacidades. En el presente estudio se realizó un análisis relacional entre el gasto social per cápita como indicador de la variable esfuerzo de bienestar, y la pobreza desde el enfoque monetario y de capacidades. Además se introdujeron tres controles al análisis de regresión entre la pobreza y el gasto social per cápita, para corroborar si estos alteran las facultades explicativas del gasto social per cápita sobre los niveles de pobreza.

Tras evaluar el marco teórico de las variables analizadas, se realizaron tres técnicas de regresión. En la primera de las tres técnicas se utilizó una regresión lineal ajustada por mínimos cuadrados para medir la relación entre gasto social per cápita y pobreza (el dato utilizado fue el promedio para el periodo temporal 1990-2010). El grado de relación negativa presentó una considerable fortaleza entre la variable explicativa y la PM1, PC1 y PC2. Además la varianza explicada de la pobreza monetaria (PM1) y de capacidades (PC1 y PC2) por el modelo fue de entre 62% y 75%.

En la segunda de las técnicas se incluyó al análisis tres variables para controlar por factores demográficos y cíclicos. Además se evaluó el grado de relación entre las variables en 5 periodos temporales. El grado de relación negativa entre el gasto social per cápita y la pobreza monetaria y de capacidades mantuvo una considerable fortaleza —solo con la excepción de la PM2 en los años 2000, 2005 y 2010—. Los resultados denotan que sobre un 85% de la varianza de la PM1, 25% de la varianza de la PM2[23], 58% de la varianza de la PC1 y 60% de la varianza de la PC2, puede ser explicada por los respectivos modelos. Sin embargo, la variable explicativa solo fue significativa

[23] Para 1990 y 1995 sobre el 70% de la varianza de la PM2 era explicado por el modelo.

para explicar diferencias en los niveles de pobreza para el año 1995 con el modelo PM2, para el 2005 con el modelo PC1 y para el 2010 con el modelo PC1. Mientras que el PIB per cápita presentó una mayor significación que la propia variable explicativa.

En la tercera de las técnicas se realizó un análisis transnacional de una serie temporal combinada de hasta 21 países, en donde se corrigieron los errores estándares de los paneles tras una regresión lineal ajustada por mínimos cuadrados (modelo 1) y una regresión lineal ajustada por mínimos cuadrados con los años fijos como variable ficticia (modelo 2). El grado de relación negativa presentó una considerable fortaleza entre el gasto social per cápita y la variable dependiente PM1, PC1 y PC2. Los resultados denotan que sobre un 89% de la varianza de la PM1, 52% de la varianza de la PM2, 69% de la varianza de la PC1 y 78% de la varianza de la PC2, puede ser explicada por los respectivos modelos. Las variables presentaron una relación significativa, así que el gasto social per cápita aparenta ser importante para explicar diferencias en los niveles de pobreza monetario (PM1) y de capacidades (PC1 y PC2).

Los resultados confirman que efectivamente el gasto social es útil para explicar las cambios en la pobreza, ya que existe una alta correlación negativa entre las variables antes y después de controlar para factores demográficos y cíclicos. Es decir, se confirma una tendencia de que a mayor gasto social menor nivel de pobreza. Ahora bien, a diferencia del estudio de Caminada *et al.* (2012) las variables utilizadas como controles también presentaron facultades explicativas. En el estudio Caminada *et al.* (2012) tras evaluar la correlación entre el gasto social y la pobreza, utilizando los mismos tres controles del presente análisis, en 22 países de la OCDE para los años 1985-2005 se concluyó que el gasto social es la principal fuerza explicativa en cuanto a diferencias en los niveles de pobreza se refiere. En el citado estudio utilizaron un indicador de pobreza desde el enfoque monetario, similar al PM2 del presente análisis. Sin embargo, tras realizar las tres técnicas de regresión en el presente estudio se encontró que en la muestra latinoamericana y caribeña, la población en edad avanzada pero sobre todo el PIB per cápita presentaron una relación significativa y facultades explicativas con la pobreza. A diferencia de los países de la OCDE en el estudio de Caminada *et al.* (2012), en la muestra latinoamericana de esta investigación el gasto social per cápita no presentó una relación negativa con la PM2 (población con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos).

De los datos y resultados se pueden dar respuesta a otras preguntas que se mencionaron en el transcurso del artículo. En primer lugar, los países que presentan un mayor esfuerzo de bienestar para el periodo 1990-2010 no son necesariamente los que menor nivel de pobreza tienen. Por ejemplo, Brasil presenta el tercer gasto social más elevado en promedio para 1990-2010; sin embargo ocupa la novena posición de PM1, séptima de PM2, decimocuarta de PC1, y decimotercera de PC2. Así como Brasil hay otros países que presentan niveles de gasto social que no corresponden con sus niveles de pobreza. Sin embargo, si hay una relación negativa significativa entre las dos varia-

bles. En segundo lugar, se puede concluir que el gasto social per cápita es más útil para explicar los cambios en la pobreza desde el enfoque de capacidades. Esto ya que en la técnica tres la relación entre el gasto social y los dos indicadores de pobreza desde el enfoque de capacidades fue significativa. Mientras que la relación entre el gasto social y la PM1 fue altamente significativa, la relación entre el gasto social y la PM2 no fue significativa.

El gasto social per cápita en la región latinoamericana presenta una relación negativa y significativa con la pobreza. Sin embargo no puede ser la única herramienta para reducir los altos niveles de pobreza presentes en la región. La pobreza es multidimensional y para confrontarla desde el Estado hay que utilizar herramientas multidimensionales, no basta con solo invertir en la dimensión del gasto social.

En futuros trabajos será necesario aumentar el número de casos y grados de libertad del modelo para poder generar conclusiones más substanciales sobre las regresiones. Así mismo será necesario incorporar determinantes de la pobreza como variables explicativas, si se pretende examinar las causas y explicaciones de los niveles de pobreza en la región. Para esto será necesario construir modelos lo más representativo a la realidad incorporando variables que representen los factores políticos, demográficos, sociales y económicos considerados como determinantes de la pobreza. Por último, será relevante utilizar indicadores de pobreza multidimensional para así examinar las facultades explicativas del esfuerzo de bienestar, al operacionalizar la pobreza ya no solo como la privación de capacidades unidimensionales sino como la existencia de pobreza multidimensional.

5. Bibliografía

Alkire, S. (2002): *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford, Oxford University Press.

Alkire, S., y R. Black (1997): "A Practical Reasoning Theory of Development Ethics: Furthering the Capabilities Approach", *Journal of International Development*, 9 (2), pp. 263-279.

Alkire, S. y J. Foster (2009): "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *OPHI Working Paper 32*, Oxford, University of Oxford .

Alkire, S. y M.E. Santos (2010): "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*"*, *OPHI Working Paper 38*, Oxford, University of Oxford .

Amenta, E. (1993): "The State of the Art in Welfare State Research on Social Spending Efforts in Capitalist Democracies since 1960", *American Journal of Sociology*, 99 (3), pp. 750-763.

Ames, B. (1987): *Political Survival; Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Bailey, D. y J.N. Katz (2011): "Implementing Panel-Corrected Standard Errors in R: The Pcse Package", *Journal of Statistical Software*, 42 (1), pp.1-11.

Banco Mundial (1990): *World Development Report 1990: Poverty*, Washington DC, Banco Mundial.

Banco Interamericano de Desarrollo (2014): *Latin Macro Watch (LMW),* Disponible en: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/latin-american-and-caribbean-macro-watch,8633.html> (Consulta: 21 de septiembre de 2015).

Beck, N. y J.N. Katz (1995): "What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data", *The American Political Science Review*, 89 (3), pp. 634-647.

Bérgolo, M., M. Leites y G. Salas (2010): "Pobreza y Justicia Social: Concepto e Interrelaciones", *Revista Quantum*, III (2), pp. 4-25.

Brooks, C. y J. Manza (2007): *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies,* Chicago, The University of Chicago Press.

Cameron, D.R. (1978): "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 72, pp. 1243-1261.

Caminada, K., K. Goudswaard y F. Koster (2012): "Social Income Transfers and Poverty: A Cross-Country Analysis for OECD Countries", *International Journal of Social Welfare,* 21 (2), pp. 115-126.

Cantillon, B., I. Marx y K. Van den Bosch (2003): "The Puzzle of Egalitarianism: About the Relationships between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty", *European Journal of Social Security*, 5 (2), pp. 108-127.

Cárdenas Rodríguez, O.J. (2009): "Poverty Reduction Approaches in Mexico since 1950: Public Spending for Social Programs and Economic Competitiveness Programs", *Journal of Business Ethics*, 88 (2), pp. 269-281.

Castles, F. (1985): *The Working Class and Welfare*, Sydney, Allen and Unwin.

CEPAL (s/f): *CEPALSTAT*. Disponible en: www.cepal.org. (Consulta: 21 septiembre de 2105).

Clark, D.A. (2002): *Visions of Development: A Study of Human Values*, Cheltenham, Edward Elgar.

Clark, D.A. (2003): "Concepts and Perceptions of Human Well-Being: Some Evidence from South Africa", *Oxford Development Studies*, 31 (2), pp. 173-196.

Comisión Europea (2009): *Social Protection and Social Inclusion 2008: EU Indicators*, Bruselas, Office for Official Publications of the European Communities.

Crewson, P. (2006): *Applied Statistics Handbook.* Disponible en: <http://www.acastat.com> (consulta: 21 de septiembre de 2015).

Cruz-Martínez, G. (2014): "Welfare State Development in Latin America and the Caribbean (1970s-2000s): Multidimensional Welfare Index, Its Methodology and Results", *Social Indicators Research*, 119 (3), pp.1295-1317.

Cruz-Martínez, G. (2015): "Balance alternativo de indicadores de pobreza en los ODM para América Latina y el Caribe: ¿Medir el éxito como aceleración del progreso o consecución de las metas?", *Relaciones Internacionales*, 28, pp. 11-36.

Dafermos, Y. y C. Papatheodorou (2012): "What Drives Inequality and Poverty in the EU? Exploring the Impact of Macroeconomic and Institutional Factors", *International Review of Applied Economics*, 27 (1), pp.1-22.

Desai, M. (1995): *Poverty, Famine and Economic Development*, Aldershot, Edward Elgar.

Díez Medrano, J. (1992): *Métodos de Análisis Causal*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Etxeberria, J. (1999): *Regresión Multiple, (Cuadernos de Estadística)*, Salamanca, Editorial La Muralla.

FAO (2013): *Food Security Indicators*. Disponible en: www.fao.org (consulta: 21 de septiembre de 2015)

FAO, IFAD, y WFP (2013): *The State of Food Insecurity in the World. The Multiple Dimensions of Food Security*, Roma, FAO.

Feres, J.C. y X. Mancero (2001): "Enfoques para la Medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura", en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Ed.): *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos (Vol. 4),* Naciones Unidas.

Gottschalk, P. y T. Smeeding (2000): "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries", en A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, New York, Elsevier-North Holland Publishers. pp. 261-308.

Heclo, H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press.

Heston, A., R. Summers y B. Aten (2012): *Penn World Table Version 7.1,* Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.

Hicks, A. (1999): *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Huber, E., T. Mustillo y J. D. Stephens (2008): "Politics and Social Spending in Latin America", *The Journal of Politics*, 70 (02), pp. 420-436.

Huber, E. y J.D. Stephens (2012): *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America,* Chicago, The University of Chicago Press.

Jensen, C. (2011): "Less Bad Than Its Reputation: Social Spending as a Proxy for Welfare Effort in Cross-National Studies", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13 (3), pp. 327-340.

Josifidis, K., N. Supic y E.B. Pucar (2010): "Social Spending (in)Efficiency of the European Welfare Regimes in Reducing Poverty", *Transformations in business & Economics*, 9 (1), pp. 322-338.

Kenworthy, L. (1999): "Do Social Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment", *Social Forces*, 77 (3), pp. 1119-1139.

Kmenta, J. (1986): *Elements of Econometrics*, New York, Macmillan.

Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge & Kegan Paul.

Kuklys, W. e I. Robeyns (2004): *Sen's Capability Approach to Welfare Economics*. Disponible en: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe0415.pdf> (Consulta: 21 de septiembre de 2015).

Morales, J. (1994): "Sociedad y Bienestar. El Concepto de Bienestar", *Anuario Filosófico*, 27 (2), pp. 603.

Nolan, B. e I. Marx (2009): "Economic Inequality, Poverty and Social Exclusion", en Wiemer Salverda, Brian Nolan y Timothy M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York, Oxford University Press, pp. 315-341.

Nussbaum, M. (1990): "Aristotelian Social Democracy", en Bruce Douglas, Gerald Mara y Henry Richardson (eds.): *Liberalism and the Good,* New York, Routledge, pp. 203-252.

Nussbaum, M. (1995): "Human Capabilities, Female Human Beings", en Martha C. Nussbaum y Jonathan Glover (eds.), *Women, Culture and Development*, Oxford, Clarendon Press, pp. 61-104.

Nussbaum, M. (2000): *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nussbaum, M. (2003): "Capabilities as Fundamental Entitlement: Sen and Social Justice", *Feminist Economics*, 9 (2-3), pp. 33-59.

OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Disponible en: www.oecd.org. (Consulta: 21 de septiembre de 2015).

Olaskoaga, J., R. Alaez-Aller y P. Díaz-De-Basurto-Uraga (2013): "Beyond Welfare Effort in the Measuring of Welfare States", J*ournal of Comparative Policy Analysis*, 15 (3), pp. 274-287.

Orloff, A.S. (1993): "Gender and the Social Rights to Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, 58 (3), pp. 303-328.

Pampel, F. y J. Williamson (1989): *Age, Class, Politics and the Welfare State,* New York, Cambridge University Press.

Parks, R.W. (1967): "Efficient Estimation of a System of Regression Equations When Disturbances are Both Serially and Contemporaneously Correlated", *Journal of the American Statistical Association*, 62 (318), pp. 500-509.

Robeyns, I. (2003): "Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities", *Feminist Economics*, 9 (2-3), pp. 61-92.

Rodrik, D. (1998): "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, 106 (5), pp. 997-1032.

Rojo Abuín, J.M. (2007): *Regresión Lineal Simple. Instituto de Economía y Geografía. Laboratorio de Estadistica.* Disponible en: <http://humanidades.cchs.csic.es/cchs/web_UAE/tutoriales/PDF/Regresion%20lineal%20simple_3.pdf> (Consulta: 25 de septiembre de 2015).

Samuelson, P.A. (1974): "Complementary -an Essay on the 40th Anniversary of Hicks - Allen Revolution in Demand Theory", *Journal of Economic Literature*, XII (4).

Scruggs, L. y J.P. Allan (2006): "The Material Consequences of Welfare States: Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries", *Comparative Political Studies*, 39, pp. 880-904.

Segura-Ubiergo, A. (2007): *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy and Development,* New York, Cambridge University Press.

Sen, A. (1983): "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, 35 (2), pp.153-169.

Sen, A. (1992): *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.

Sen, A.(1999): *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.

Skocpol, T. (1988): "The Limits of the New Deal System and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas", en Margaret Weir, Ann S. Orloff y Theda Skocpol (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States*, New Jersey, Princeton University Press, pp. 293-312.

Sloan, J. y K. Tedin (1987): "The Consequences of Regime Type for Public Policy Outcomes", *Comparative Political Studies*, 20, pp. 98-124.

Smeeding, T. (2005): "Public Policy, Economic Inequality, and Poverty: The United States in Comparative Perspective", *Social Science Quarterly*, 86, pp. 955-983.

Smeeding, T. (2006): "Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective", *The Journal of Economic Perspectives*, 20 (1), pp. 69-90.

Spicker, P. (2009): "Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados", en Paul Spicker, S. Alvarez Leguizamón y D. Gordon (eds.), *Pobreza: Un Glosario Internacional*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.

Stephens, J.D. (1979): *The Transition from Capitalism to Socialism*, Urbana, University of Illinois Press.

Weir, M., Ann S. y T. Skocpol (1988): *The Politics of Social Policy in the United States*, New Jersey, Princeton University Press.

Wilensky, H.L. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley, University of California Press.

World Health Organization (WHO)/ UNICEF (s/f): *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation*. Disponible en: <http://www.wssinfo.org> (Consulta: 21 de septiembre de 2015).

La reforma de los Regímenes de Bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay

Manuel Sánchez de Dios
Universidad Complutense de Madrid
manuesan@ucm.es

Recibido: 27-05-2014
Aceptado:01-10-2015

Resumen

El objeto de este trabajo es analizar las transformaciones de la política social en América Latina en el contexto de la emergencia de un Estado de bienestar institucional-redistributivo. Para entender los cambios producidos se tienen en consideración las teorías de la reforma institucional y se estudian las transformaciones realizadas en el siglo XX y en los comienzos del siglo XXI para sustituir un régimen de seguridad social de rasgos residuales, basado en la segmentación de las prestaciones y en programas de lucha contra la pobreza, por otro universalista de naturaleza redistributiva. Se valora en particular la evolución reciente de los casos más avanzados en la construcción del Estado de bienestar: Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

Palabras clave: Estado de bienestar; América Latina; reforma institucional; izquierda latinoamericana; neoliberalismo; neoinstitucionalismo.

The reform of Welfare Regimes in Costa Rica, Chile, Argentina, Brazil and Uruguay

Abstract

The aim of this article is to analyze the social policy in Latin America in a context of emerging welfare states. To understand the changes one takes into consideration the theories about institutional reform and the transformations produced in the XX century and the beginning of the XXI to substitute a social security regime mainly based on segmentation of benefits and on programs to fight poverty by another with an institutional and redistributive nature. The paper pays attention in particular to the path of the most developed welfare states of Latin America: Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

Keywords: Welfare State; Latin America; institutional reform; Latin-American left; neo-liberalism; neo-institutionalism.

Referencia normalizada
Sánchez de Dios, M. (2015): "La reforma de los Regímenes de Bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 661-690.

Sumario: 1.Introducción. 2.Teorías de la reforma institucional. 3.Las reformas de la política social en el siglo XX en AL. 4.Dinámica de las reformas por países. 5.Conclusiones. 6.Bibliografía.

1. Introducción

Si bien la comparación de los sistemas de bienestar en América Latina (AL) es muy difícil como señalan Huber y Bogliaccini (2010: 654), desde hace tiempo se han identificado los grandes problemas de la política social latinoamericana. El principal problema para el desarrollo del Estado de bienestar (EB) ha sido la cobertura limitada que tienen los programas de bienestar, por la existencia de un amplio sector laboral informal, por el alto grado de fragmentación de las prestaciones y por la desigualdad del acceso a las mismas (Huber, 1998). La consecuencia es que los diferentes regímenes de política social de AL vienen lastrados por los altos niveles de desigualdad y, en particular, de pobreza de la población. La desigualdad está potenciada, paradójicamente, por el hecho de que la financiación de la política social descansa en grupos que no están protegidos por ella, ya que en parte se financia mediante impuestos indirectos. La pobreza ha sido por mucho tiempo el factor determinante de las políticas reformistas y ha condicionado que buena parte de los programas de política social sean de tipo focalizado, es decir, de naturaleza residual.

En general, se acepta que en AL no se ha desarrollado aún un Estado interventor que garantice un nivel adecuado de prestaciones a la población (Espina, 2008). Huber y Stephens (2012) sostienen que en AL hay que hablar más modestamente de "regímenes de política social", ya que no se han desarrollado plenamente EB similares a los de las democracias avanzadas. Martínez Franzoni (2007) por su parte distingue diferentes "regímenes de bienestar" en AL. Sin embargo Draibe y Riesco (2007) defienden la existencia en algunos de los países latinoamericanos de EB "de rango medio", consecuencia del desarrollo económico alcanzado en la década de 1980.

Filgueira (2007: 14) señala que la configuración de la política social en AL es diferente a la europea, pues ni las comunidades, las familias o la organización de los mercados son similares, ya que AL nunca fue urbanizada ni industrializada con modelos familiares nucleares tradicionales y con mercados laborales formales. También Gough y Therborn (2010) entienden que es imposible hacer una trasposición de las lecciones obtenidas de la industrialización europea a los países en desarrollo, en particular de las relativas al desarrollo del EB. Los mercados laborales informales han sido un factor distintivo de AL, ya que no permiten disfrutar de las prestaciones sociales a la mayor parte de los trabajadores (Milanovic y Muñoz Bustillo, 2008: 36) y, de hecho, una gran parte de los trabajadores protegidos por la seguridad social no han podido desarrollar toda su actividad en el sector formal (Huber y Steghens, 2102: 67). Empero, recientemente se está retomando el análisis de las políticas de bienestar en AL a partir de las teorías del EB formuladas para los países industriales avanzados; así se deduce del concepto del "Estado de bienestar del Tercer Mundo" de Kurtz, (2002), la perspectiva teórica de "los Estados de bienestar emergentes" que apoya Gough, (2004) y la de los "Estado de bienestar de desarrollo" de Riesco (2009). Tales trabajos se centran en

explicar, en unos casos, los cambios en el ámbito de la industrialización y urbanización y sus consecuencias en el desarrollo de las políticas sociales y, en otros casos, los cambios de los regímenes políticos (democratización), en la distribución del poder político y en la formación de coaliciones políticas (Huber y Bogliaccini, 2010; Huber y Stephens 2012; Pribble, 2013). Esta es la línea en la que se plantea el presente trabajo.

El concepto de EB es un concepto acuñado por la política comparada que se refiere a la naturaleza de la intervención del Estado para la distribución del producto social en una economía de mercado (Sánchez de Dios, 2012: 73 y ss.). Se ha generado en las sociedades industriales como consecuencia del desarrollo económico y el de los grupos de presión, en particular del movimiento obrero organizado partidario del reformismo político. Se pueden identificar dos modelos más o menos polares de EB: el residual y el institucional-redistributivo. En el primero, que es postulado por los neoliberales, la intervención del Estado se orienta exclusivamente a establecer un "nicho de seguridad" (*safety net*) para aquellos que no puedan alcanzar el bienestar por sí mismos, ya que deben ser las fuerzas del mercado las que organicen la economía. En el segundo, que es el defendido por los keynesianos, la intervención del Estado ha de combatir los fallos del mercado, en particular en el mercado de trabajo, y ha de tener funciones redistributivas para desarrollar la "ciudadanía social", es decir, para garantizar un bienestar básico e igual a toda la población (universal); ha de estar financiado desde el presupuesto estatal mediante un régimen fiscal progresivo, así la redistribución queda institucionalizada. Todavía se pueden identificar otros modelos complementarios. Uno es el de base corporativa de tipo bismarckiano, que configura unas políticas de bienestar orientadas por la previa incorporación de los individuos al mercado de trabajo y por la aportación de cotizaciones con las que se financian las prestaciones que perciben. En este la redistribución no está institucionalizada. Otro, en fin, es el de tipo socialdemócrata que persigue la construcción del socialismo a través del EB universalista y redistribuidor que desmercantiliza la fuerza de trabajo (Esping-Andersen, 1990).

AL ha seguido el patrón de las sociedades industriales pero bajo parámetros diferentes, ya que ha tenido un desarrollo industrial desequilibrado que ha determinado también una forma desequilibrada de las políticas sociales. Es opinión generalizada que la formación del EB en AL, en particular donde este está más avanzado, ha seguido el patrón bismarckiano o corporativo-conservador, siendo el universalismo de las políticas de bienestar un objetivo en el desarrollo de la política social.

La idea de un "universalismo básico" para AL ha sido defendida desde el Banco de Desarrollo Interamericano como un sistema de protección social desde el Estado que garantice a todos los ciudadanos un conjunto de servicios y transferencias esenciales. Pero esta idea se puede precisar en un sentido institucional y redistributivo al dar cuenta de las reformas pendientes para superar el modelo corporativo, como se ha hecho desde el ámbito académico (Mesa Lago, 1982: 105 y ss.; Huber, 1998: 181; Martínez Fanzoni, 2007: 89; Filgueira 2007). Un resumen de tales propuestas de reforma es lo

señalado por Pribble (2013: 172) que entiende que el universalismo ha de basarse en una cobertura pública para todos los ciudadanos de servicios sociales esenciales como educación preescolar, básica y secundaria, sanidad, un salario mínimo por la actividad laboral y una renta mínima en caso de jubilación, desempleo o incapacidad. Además de que tales prestaciones han de ser administradas de forma transparente (no discrecional), han de ir orientadas a combatir la segmentación y se han de financiar de manera igualitaria y sostenible.

Cuadro 1: Indicadores socioeconómicos de la CEPAL

	Gasto social / PIB	G.en seg. social / PNB	Gasto en educación / PNB	Gasto en sanidad / PNB	Índice Pobreza	Trabajo informal	PIB / habitante
	2010				2011		
Argentina	27,8 β	12,9 β	6,7 β	6,21 β	5,7 Ω	38	6784,3
Bolivia	12,4	4,7	6	1,5	36,3	60	1239,0
Brasil	27,0 β	14,0 β	5,9 β	5,2 β	20,9	39	5723,9
Chile	15,6	6,9	4,4	3,9	11,0	26,7	9073,7
Colombia	13,6	7,8	3,1	1,9	34,2	59,9	4115,8
Costa Rica	22,9	6,6	7,5	6,6	18,8	36,2	5492,2
Ecuador	9,8	1,9	5,5	2	35,3	55	3230,4
El Salvador	13,0 β	4,3 β	3,8 β	4,0 β	46,6 α	55 α	2976,7
Guatemala	8,0 β	1,2 β	3,5 β	1,4 β	54,8 γ	55,1 γ	2303,9
Honduras	12,0	0,6	7,6	3,4	67,4 α	50,8 α	1543,9
México	11,3	3,1	3,8	2,7	36,6 α	44,2 α	8444,1
Nicaragua	13,0 β	s.d	6,0 β	4,0 β	58,3 β	43,4 β	1289,1
Panamá	10,5 β	1,6	4,0 β	2,2 β	25,3	31,5	7259,2
Paraguay	11,0	3,8	4,6	2,3	49,6	53,3	1771,9
Perú	9,9	3,4	3,1	1,6	27,8	58,8	4052,4
R. Dominicana	7,3	1,8	2,4	1,7	42,2	50,6	4918,8
Uruguay	23,3 β	11,6 β	5,1 β	4,9 β	6,5	34,8	7189,8
Venezuela	17,3	7,1	5,3	3,4	29,5	51,6	6165,8

Notas: Se resaltan los mejores datos; α : 2010; β : 2009; Ω : Área urbana;
Fuente: CEPALSTAT.

La consecución de un universalismo de tales características en AL es difícil debido a las grandes limitaciones de cobertura de los programas sociales, a la gran desigualdad provocada por estas y, además, a los altos niveles de pobreza. Empero, el proceso de reforma de la política social ha avanzado desde la década de 1990. Es por ello que este trabajo tiene como objeto analizar la naturaleza de las reformas realizadas en los

últimos años en los EB más desarrollados de AL. Para esto se adopta una perspectiva histórica desde la que se pueden considerar los procesos de reforma, los actores intervinientes y los momentos de cambio, así como las diferentes *paths* o trayectorias seguidas en cada caso.

En este trabajo se consideran las reformas de los últimos decenios en los cinco países que han alcanzado un mayor desarrollo del EB: Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay. La selección de estos países sigue el criterio académico de Huber (1998: 147), Huber y Stephens (2012: 77), Filgueira (2007: 14) y Martínez Franzoni (2007), si bien estos últimos consideran que Brasil está menos avanzado al tener una alta tasa de dependencia. También aparecen estos países en los datos de la CEPAL como los que han alcanzado mayor nivel en gasto público social en relación al PIB en 2010, en general y para cada uno de los grandes sectores (ver cuadro 1), y tienen, además, un elevado nivel de renta per cápita, que determina la cantidad real de recursos que se pueden destinar al gasto social. Estos países son los que, junto a Panamá, tienen los menores niveles de pobreza en la región y una menor tasa de "trabajo informal", que es uno de los principales factores determinantes de la pobreza, la desigualdad y la falta de desarrollo de la seguridad social, y se puede medir a través del indicador de la CEPAL de "población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo".

2. Teorías de la reforma institucional

Siendo el objeto de este trabajo los cambios de los regímenes de seguridad social en América Latina, se hace preciso definir el marco conceptual de la reforma institucional desde la perspectiva del análisis neoinstitucional. La conexión entre este análisis y el desarrollo del EB se debe a que las políticas de bienestar tienen una configuración institucional en cuanto que son procedimientos y organizaciones que dan estructura al sistema de protección social. Como han apuntado Pierson (2000) o Mahoney y Thelen (2012) las estructuras institucionales traducen momentos de cambio y ruptura o de emergencia de nuevas fuerzas, así como acuerdos o formación de coaliciones distributivas. Tal es la perspectiva que manejan entre otros Pribble (2013) y Huber y Stephens (2012) en el estudio del EB en AL. La reforma institucional es un campo de debate en la actualidad en la ciencia política entre los dos paradigmas dominantes del análisis neotinstitucional: el institucionalismo histórico y el institucionalismo racionalista.

La principal diferencia entre ambos enfoques radica en la consideración que tienen de la naturaleza de las instituciones; de aquí resulta el concepto que se sigue de reforma institucional. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional (TER) las instituciones sirven a los intereses de los actores (Eriksson, 2011: 145) y se conforman como modelos de comportamiento regulares que reflejan un equilibrio óptimo o un subjuego de soluciones perfectas a los dilemas de la acción colectiva, que es estable porque los

actores no pueden mejorar sus posiciones abandonando su patrón de comportamiento (Hall, 2010: 204, Shepsle 2008: 26). Las instituciones, así, son creadas para una función y se mantienen porque establecen un equilibrio que nadie puede o quiere modificar (equilibrio Nash). El equilibrio entre las estrategias de los actores explica la estabilidad de las instituciones y que una vez creadas tiendan a ser estables. Siguiendo esta línea de razonamiento y desde la perspectiva de la teoría del dilema del prisionero, se puede decir que las instituciones se crean para potenciar la cooperación, y así se explica la existencia del propio Estado y su desarrollo como Estado de bienestar; además, las instituciones que conforman las políticas de bienestar se consideran como un bien público.

Desde la perspectiva de la TER el cambio institucional implica un movimiento entre dos estados de equilibrio. El cambio es necesariamente producido por una modificación en la distribución de preferencias entre los actores y, lógicamente, tiene que ser debido a un factor externo. Es decir, como las instituciones son un mecanismo de coordinación que producen y mantienen un equilibrio particular basado en que para cada actor el arreglo institucional existente es la mejor respuesta, el cambio tiene que tener un origen exógeno (Eriksson, 2010: 161). Este es el punto de vista de la teoría de la "lógica del industrialismo" para explicar la emergencia del EB. Según esta teoría la modernización económica es el factor (exógeno) que hace necesaria la política social, porque las transformaciones provocadas por la movilidad social, la urbanización, la formación de las clases medias y la cultura individualista destruyen las instituciones sociales tradicionales. Al mismo tiempo la política social y el desarrollo del EB favorecen el proceso de desarrollo económico. Como explica Riesco (2007:43) en AL el gasto social y las instituciones de política social se han expandido al mismo tiempo que se ha producido el desarrollo económico a lo largo del siglo XX. Este planteamiento, por otra parte, es el que se formula en la Declaración de Desarrollo del Milenio o en la Agenda Social Europa, ambos del año 2000, y es también propugnado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la ONU que promueven el desarrollo humano, la inclusión y la cohesión social vinculados al "desarrollo social" (Riesco, 2007:3).

Ahora bien, la "estática comparativa" que se da en el planteamiento del cambio institucional de la TER, no permite profundizar y explicar el proceso del cambio o, en otros términos, no permite realizar un análisis dinámico del cambio institucional, ya que se centra en constatar y explicar las situaciones de equilibrio producido por el cambio. Sin embargo, esto es diferente desde la perspectiva del institucionalismo histórico (IH), para el que las instituciones están orientadas a resolver problemas y determinan los objetivos y las estrategias de los actores. La cuestión clave que diferencia al IH del institucionalismo de la TER se refiere a cómo se forman las preferencias de los actores. Mientras que para la TER las preferencias de los actores son fruto de factores exógenos, como acabamos de ver, para el IH son factores endógenos ligados a las propias instituciones los que los determinan (Eriksonn, 2012: 154; Ostrom, 1995: 89).

En el ámbito del IH la teoría del *path dependence* o de las "trayectorias dependientes" (Pierson, 2000) también resalta la persistencia y estabilidad de las instituciones debidas a la "retroalimentación positiva", o auto-reforzamiento, que es consecuencia de los beneficios de seguir un esquema que ya está en marcha y de los costes de abandonarlo. Esto explica el equilibrio institucional. Sin embargo, también tiene en cuenta que hay "coyunturas críticas" en que se producen cambios institucionales, que suponen modificaciones en la trayectoria seguida por las instituciones para adaptarse a las condiciones ambientales. Así, se considera que las trayectorias que siguen las instituciones son periódicamente alteradas e interrumpidas por la necesidad de realizar intervenciones o llevar a cabo elecciones entre situaciones alternativas en momentos de ruptura, de colisión institucional o de vacío institucional. Es decir, la perspectiva general del *path dependence* señala que las instituciones operan en un marco de equilibrio que periódicamente es interrumpido (*punctuated equilibrium*), dando lugar a modificaciones en su trayectoria de desarrollo; estos son los *branchig points* o puntos de ramificación que están en el origen del cambio institucional. (Sánchez de Dios, 2001: 99). Son situaciones que cabe considerar como momentos de ruptura de un sistema institucional viejo y la adopción de uno nuevo. Ejemplos de este tipo de reforma de base endógena son los cambios requeridos por desequilibrios en la financiación de la seguridad social o los orientados a corregir la desigualdad causada por su fragmentación y estratificación corporativa. En todo caso hay que tener en cuenta que el cambio institucional siempre tiene una naturaleza incremental, en el sentido de que modifica y transforma una estructura a largo plazo (North 1990:89). Como veremos, esta ha sido una característica del desarrollo del EB en AL.

Ahora bien, frente a una reforma discontinua o radical, como la apuntada más arriba, cabe identificar otra de carácter gradual, mediante ajustes continuados de tipo marginal (North, 1990:101). Esta última ha sido la dominante históricamente, y mediante la que las sociedades han ido evolucionando. Este segundo tipo de reforma se basa en considerar a las instituciones como estructuras de "distribución de autoridad" que generan un reparto asimétrico del poder entre los distintos grupos. Es decir, el cambio está originado por las propiedades de las instituciones, es fácilmente observable y en la práctica da lugar a diferentes tipos de reformas (Mahoney y Thelen, 2010). Desde esta perspectiva se considera que las instituciones no son tanto estructuras cooperativas como distribuidoras del poder político que, además, tienden a reforzar la distribución existente. Las instituciones, por ello, están basadas en una tensión, en un equilibrio inestable, porque inevitablemente determinan y sacan a la luz los recursos que se distribuyen entre los actores. Esto se pone en evidencia respecto de los recursos de alto valor económico, como son los que conlleva la política social. Es por esto por lo que los actores tienden a definir las instituciones de acuerdo con sus intereses y los más poderosos imponen las instituciones que refuerzan sus objetivos. Pero también hay instituciones que no reflejan exclusivamente los objetivos de un grupo y pueden ser el resultado de

compromisos más o menos ambiguos entre grupos, los cuales solo pueden coordinarse por medio de las instituciones, cosa que es muy frecuente.

Desde esta perspectiva "distributiva" la reforma institucional tiene un carácter dinámico que se explica porque, al ser las instituciones resultado de acuerdos basados en coaliciones abiertas, siempre están sujetas al cambio. Quienes están favorecidos por el arreglo institucional tenderán a perpetuarlo y tratarán de resolver a su favor las posibles ambigüedades del acuerdo mediante la movilización política. Ejemplo de ello son las coaliciones que se forman en los regímenes de seguridad social no igualitarios de AL donde los sectores privilegiados tratan de bloquear las reformas redistributivas. Otro ejemplo de ello es que los partidos de izquierda son más reformistas cuando son partidos de masa, con estrechos lazos con los sindicatos y otras organizaciones populares porque, a diferencia de los partidos de base electoral-profesional elitistas y clientelares, desarrollan un planteamiento más programático orientado a la redistribución (Huber y Stephens 2012: 254). Una importante fuente de cambio institucional es la que viene de las alteraciones en la balanza de poder entre los actores, como son, por ejemplo, los producidos por un reajuste de las fuerzas políticas tras unas elecciones, porque modifican la capacidad de negociación de los actores.

El planteamiento distributivo es el que sigue la teoría de los "recursos de poder", según la cual el EB o la política social es un recurso para los asalariados. Así, los derechos sociales, la seguridad de los ingresos, la igualdad y la erradicación de la pobreza que promueve un EB universalista, son pre-condiciones para la movilización del movimiento obrero (Esping Andersen, 1990). Este es el punto de vista de Huber y Stephens (2012: 19), para los que la desigualdad material determina la desigualdad política entre los ciudadanos y consideran que los intereses de clase se construyen socialmente y, en consecuencia, los sindicatos y los partidos no solo movilizan sino que configuran y dan forma a las opiniones de los votantes y sus preferencias sobre la redistribución. La existencia de democracia y de las organizaciones de trabajadores (sindicatos y partidos) que pueden actuar en un marco institucional es, por tanto, una condición para el desarrollo del EB.

También este es el punto de vista de la teoría de los "buscadores de rentas" (*rent seeking*) en el marco de la TER, que considera que la intervención del Estado provoca la aparición de un comportamiento de este tipo, por ejemplo, el de los grupos de presión como los sindicatos que reclaman una intervención que favorezca a sus intereses particulares, sectoriales y no al interés general. En contraposición con el planteamiento anterior, en este se considera, siguiendo el análisis neoliberal, que tal comportamiento bloquea y distorsiona el adecuado funcionamiento del mercado y con ello el desarrollo económico y social en cualquier sociedad (Hindmoore 2006: 156).

Si dejamos a un lado la cuestión del origen del cambio institucional, los dos planteamientos (TER-IH) no parecen excesivamente contradictorios, pues las reformas siempre concluyen en nuevos equilibrios que conllevan una nueva distribución del po-

der y de los recursos. De hecho, se puede identificar un ámbito común entre ambos enfoques, como es el análisis de la formación de coaliciones reformistas y la manera (vía negociación) en que establecen la agenda. También cabe considerar los costes de oportunidad que las reformas tienen para los actores reformistas como es, por ejemplo, el rechazo sindical que puedan tener las propuestas de gobiernos de izquierda que modifiquen un statu quo que beneficie a ciertos sectores sindicales; igualmente cabe valorar la capacidad de los actores para superar las dificultades que entraña movilizar al electorado en apoyo de las estrategias de cambio. Finalmente, considerando la reforma como un juego de coordinación en que todos ganan, por ejemplo cuando se produce la expansión del gasto social, cabe identificar cómo se distribuye la ganancia (Hall, 2009).

3. Las reformas de la política social en el siglo XX en AL

Un nuevo tipo de Estado interventor para promover reformas económicas tomó fuerza en AL tras la crisis de 1929, pues los gobiernos se vieron obligados a estimular la producción interna. Desde entonces se produjo una expansión económica desarrollista, en particular a partir de la década de 1960, resultado de políticas deliberadamente proteccionistas que fueron articuladas e implementadas bajo la estrategia de "sustitución de las importaciones". Esta estuvo acompañada de grandes migraciones a zonas urbanas, del desarrollo de un nuevo sector empresarial y unas nuevas elites burocráticas civiles y militares vinculadas a las nuevas clases medias (Dribe y Riesco, 2007: 45)

Vinculada al desarrollo económico se produjo una expansión de la seguridad social entre las clases medias urbanas, empleados y obreros, que se configuraron como una base social y electoral en apoyo de la misma. La mayor parte de las instituciones de política social fueron creadas en este periodo, de tal forma que a mediados de la década de 1970 en los países pioneros de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se había expandido la cobertura en seguridad social y sanidad a la mayor parte de la población. Tal sistema permitió, además, que los subsidios alcanzaran un buen nivel, porque los empresarios pudieron transferir el elevado coste de las contribuciones con que se financiaba la seguridad social a los consumidores en mercados que estaban protegidos (Huber, 1998: 144). También los Gobiernos se financiaron con los impuestos al comercio exterior y sin necesidad de gravar a los grupos dominantes y privilegiados, ni realizar tampoco subidas de los impuestos sobre la renta. Por esta razón el sistema fiscal quedó estructuralmente desequilibrado y debilitado, convirtiéndose más tarde en un problema en la etapa de las reformas neoliberales.

La protección social se basaba en la lógica de seguro obligatorio y los que no estaban empleados y no pagaban cotizaciones carecían de protección. La trayectoria (*path*) de desarrollo del EB en AL fue que a los grupos privilegiados y situados estratégicamente en la actividad económica inicialmente protegidos se les fueron sumando nuevos

grupos, pero ello sin modificar los generosos sistemas de protección previamente establecidos. Así, el ejército, los miembros de la judicatura y los altos funcionarios consiguieron la mejor protección social; en un segundo lugar los profesionales y empleados, y en un tercer lugar los obreros sindicados del ámbito urbano y en las plantaciones agrarias. En consecuencia, se acabó formando un sistema estratificado y fragmentado de tipo corporativo, en el que la seguridad social tenía un carácter regresivo en la perspectiva de la distribución de la renta y la riqueza entre la población. (Mesa-Lago, 1983: 91; Huber y Stephans: 2012: 76, Carrera y Muñoz de Bustillo, 2009: 86).

En suma, la formación y la reforma gradual de la política social tuvo como resultado un juego de suma cero en el que los sectores urbanos mejor organizados ganaron en la redistribución que permitió su expansión a expensas de los empleados autónomos, los desempleados y los trabajadores rurales que la financiaron. Por ello al comienzo de la década de 1980 la pobreza alcanzó unos niveles muy elevados en todo el continente y la distribución de ingresos (la igualdad) estaba entre las peores a nivel mundial.

La crisis económica que comenzó en 1982 fue el momento de una "coyuntura crítica" que ha producido una modificación en la trayectoria de desarrollo de los EA en AL al provocar una transición económica (Martínez Franzoni, 2007: 34). La crisis introdujo dificultades financieras a la política social, en particular en los EB menos desarrollados, acentuando el desequilibrio fiscal de los sistemas de seguridad social (Huber, 1998: 140 y ss). Junto a la incapacidad del Estado para financiarse, se produjo una inflación galopante que erosionaba las pensiones y todo el sistema de protección, al mismo tiempo que se pusieron en evidencia otros problemas, como el hecho de que los fondos de la seguridad social se habían invertido de manera deficiente o se habían gastado en otros propósitos, los empresarios trataban de evadir o tardaban en pagar las contribuciones, los costes sanitarios habían sufrido una escalada y, por último, los costes administrativos habían alcanzado valores exorbitantes.

Poco después la crisis de la deuda puso de manifiesto que el modelo económico de "sustitución de importaciones" había llegado a su límite y se precisaba una estabilidad macroeconómica y el control de la inflación mediante disciplina fiscal y monetaria (Huber y Stephens 2012: 206). A ello se sumaron las políticas de estabilización (de ajuste estructural) impuestas por el FMI y el Banco Mundial para equilibrar las balanzas de pagos. Es decir, que al desequilibrio estructural que desde la década de 1980 arrastraba la seguridad social, se añadieron las políticas restrictivas del gasto público de la década de 1990.

Debido a estas condiciones se abrió un periodo de reformas bajo la conocida expresión de "la reforma del Estado" del Consenso de Washington, inspiradas por las propuestas neoliberales del FMI y de la Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional e impulsadas por los gobiernos de M. Thatcher en RU y R. Reagan en USA, tanto en el ámbito de la política económica como de la política social. Junto a la reducción de gasto público se promovió la liberalización del mercado de capitales, una privatización de las empresas estatales y la relajación de las regulaciones e incentivos

para la inversión directa extranjera. Además se favoreció un cambio de trayectoria en la política social basada en una mayor intervención de la iniciativa privada en la financiación y la provisión de seguridad social y de los servicios sociales. La principal recomendación de las citadas instituciones internacionales fue la privatización de los sistemas de pensiones y dejar en manos del sector privado la provisión de la educación y la sanidad. El Estado únicamente se encargaría de las transferencias y servicios para los más necesitados, es decir, de crear "*safety nets*" para los extremadamente pobres. El objetivo era promover el crecimiento económico por encima de otras consideraciones (Carrera y Antón, 2008: 45)

Las políticas neoliberales se implementaron por unas nuevas coaliciones de gobierno sobre la base de una renegociación del contrato social legado por el periodo anterior, es decir, sobre la base de una nueva distribución institucional del poder en el que se había producido un retraimiento de las organizaciones sindicales. Las reformas se llevaron a cabo en dos oleadas. Inicialmente por gobiernos autoritarios, como en la dictadura chilena de Pinochet a mediados de la década de 1970, que estaban orientadas a desmantelar los EB. Se caracterizaron, además, por debilitar y reprimir a las organizaciones y partidos de izquierda. Tales gobiernos fueron posteriormente desestabilizados por una crisis generalizada de la deuda pública que había alcanzado grandes dimensiones. La segunda oleada se dio con gobiernos democráticos en la década de los 80 y 90, como en México, Brasil o Argentina, que también fueron afectados por la crisis de la deuda. Los recortes de gasto social en la segunda oleada no fueron tan elevados y en muchos casos se trató de restablecer las instituciones de bienestar que habían sido reducidas anteriormente (Bribe y Riesco, 2007: 55).

La mayor parte de los países latinoamericanos, incluidos los cinco que consideramos en este trabajo, se vieron obligados a acudir a la financiación del FMI y a aceptar los programas de austeridad. Las políticas neoliberales tuvieron el efecto de producir la llamada "década perdida" de 1990, porque su resultado fue la desindustrialización de los países. La elevación del desempleo y la caída de los salarios que esta produjo, así como la reducción de transferencias de la seguridad social, provocaron un fuerte incremento de la pobreza y de la desigualdad. El factor más determinante a este respecto fue el crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo, habida cuenta de que el sistema de protección social estaba organizado desde la perspectiva corporativa y porque los seguros de desempleo no existían, y donde los había cubrían a un pequeño porcentaje de trabajadores (Carrera y Muñoz de Bustillo, 2009:87). Por otra parte, los programas de lucha contra la pobreza (*safety net*) apenas estaban desarrollados (Huber y Stephens 2012: 175).

Con el cambio de siglo el enfoque del Consenso de Washington empezó a derrumbarse al comprobarse que el modelo neoliberal había fracasado en sus promesas, en particular en el ámbito de la política social. La privatización de los servicios de bienestar quedó totalmente descartada por ineficiente. De hecho, actualmente el Banco Mun-

dial ha abandonado la defensa del modelo chileno de pensiones y lo ha sustituido por el modelo sueco. También el descontento popular con las políticas neoliberales ha llevado al triunfo de los partidos de centro-izquierda como el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, la Concertación en Chile, el PLN en Costa Rica o el Partido Justicialista de los Kirchner en Argentina. Los nuevos gobiernos han promovido un EB neo-desarrollista (Riesco 2007) que se apoya en nuevas regulaciones y en una reconstrucción del sector público. Sin embargo, el *path* neoliberal ha dejado un legado que tiene mucho peso al haberse creado una constelación de intereses y una gran industria en el sector privado en torno a la política social que dificulta el desarrollo de las políticas redistributivas de los gobiernos de izquierda.

4. Dinámica de las reformas por países

Al considerar cada caso vamos a tener en cuenta el *path* o trayectoria histórica, así como las últimas reformas, destacando la distribución de poder que las impulsan y las situaciones de equilibrio generadas. Para valorar mejor los resultados obtenidos en la institucionalización del EB en cada caso vamos a tomar en consideración la evolución de los indicadores de la CEPAL entre 1990 y 2010 relativos al gasto social como porcentaje del PNB y sus componentes (sanidad, educación y seguridad social), además de las tasas de trabajo informal y de pobreza.

1.- *Costa Rica* es un caso de éxito en el desarrollo de la política social. Desde la década de 1940, con los gobiernos socialdemócratas del Partido de Liberación Nacional y apoyado en un grupo de expertos reformistas, se implantó un modelo bismarckiano (Barahona, Güendel y Castro, 2007: 335). Se creó un sistema de seguridad social unificado mediante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) al que están afiliados obligatoriamente todos los trabajadores del sector público y privado. Se facilitó la institucionalización de la política social mediante el acceso universal de los ciudadanos a la educación y la sanidad y estableciendo el universalismo de la seguridad social en la década de 1960, con un sistema integrado de sanidad a través de CCSS desde 1976. Los programas de lucha contra la pobreza comenzaron en 1971. Así, la década de 1970 es descrita en Costa Rica como la década dorada de la política social.

La crisis de la deuda de 1982 puso en evidencia las debilidades del modelo económico, pues el país era dependiente del capital exterior para financiarse. La crisis provocó una caída del 10% del PNB per cápita en dos años, con un fuerte aumento del desempleo. Después del ajuste estructural orientado a la liberalización exterior, en la década de 1990 se produjo un punto de inflexión en la configuración de la política social, pero no fue un *branching point* ya que no se llegó a modificar la trayectoria inicial al no alterarse sustancialmente la distribución institucional del poder, ya que se

han ido alternado gobiernos del PLN y del Partido de Unidad Social Cristiana (PSUC) (Huber, 1998: 175). Desde el primer momento del gobierno Calderón entre 1990 y 1994 del PSUC, se reforzaron los mecanismo de lucha contra la pobreza vía transferencias. Posteriormente, con el gobierno Figueres del PLN, entre 1994 y 1998, se amplió el gasto en educación y sanidad. También se aprobó una enmienda constitucional que estableció el objetivo del 6% del gasto público en educación, que ha lanzado el gasto social en este campo, como se puede ver en el gráfico 1. En el comienzo de la crisis se creó un Consejo Social para definir las prioridades de la política social, que ha estado activo intermitentemente, y también se definieron nuevos derechos sociales para niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, ancianos y discapacitados. En 2000 se aprobó la Ley de Protección de los Trabajadores, que estableció un sistema de pensiones con múltiples pilares, permitiendo el desarrollo de un sistema privado complementario. En consecuencia, a partir de 1993 el gasto social se ha ido recuperando.

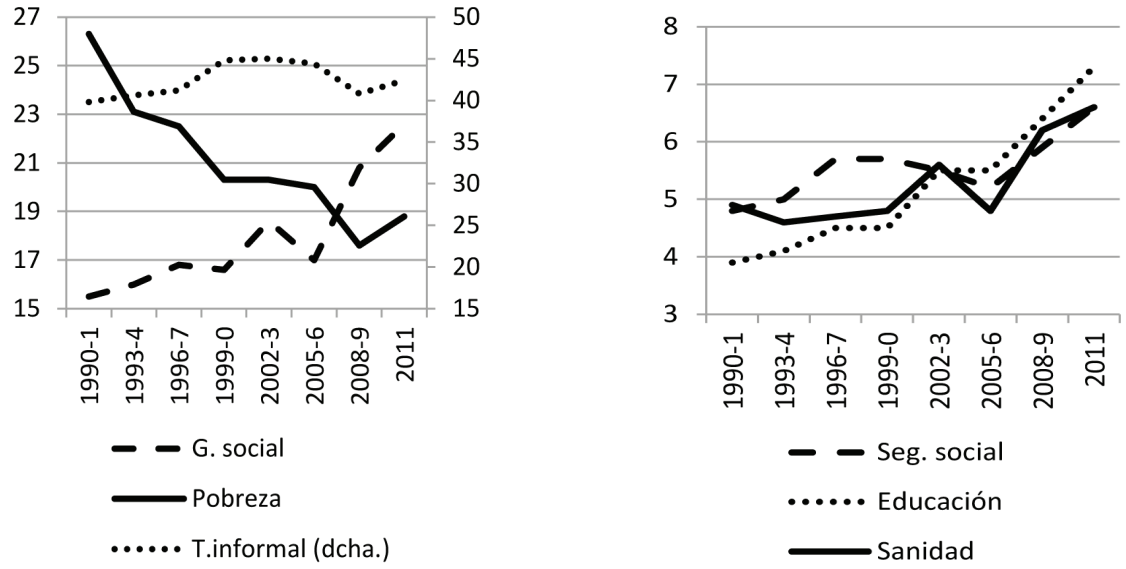
Los gobiernos del PUSC se han manifestado partidarios del sector privado en la gestión de los servicios sociales, mientras que los del PLN han estado más orientados a la universalización de la política social. Es por esto que el gobierno del PLN a partir de 2006 ha llevado a un incremento del gasto social, revalorizando las pensiones y los programas de transferencias condicionadas, en particular para jóvenes, si bien parece que el principal problema con el que se enfrenta Costa Rica es el de obtener suficientes ingresos fiscales (Huber y Stephens, 2012: 194).

En Costa Rica se mantiene una alta tasa de empleo informal (más del 40%), con polarización del mercado laboral, que no se ha reducido a lo largo de los últimos 20 años, como se ve en el grafico 1. En estos años la tasa de población bajo la línea de pobreza ha caído hasta estabilizarse por debajo del 20%. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares es el encargado de gestionar los recursos para la lucha contra la pobreza, con un gasto en torno al 1,5 % del PIB, que se distribuye principalmente a través del gasto en educación. Es aquí donde ha crecido muchísimo el gasto social, pasando del 4,5 % en el 2000 al 7,3% del PIB en 2011. Las reformas más relevantes de la última década para el control del gasto social se han dado en el ámbito de la gestión, al introducirse las técnicas de la "nueva gestión pública" (Barahona, Güendel y Castro, 2007: 340), aunque en el cuadro se puede observar un proceso de reducción de la pobreza que es parejo a un incremento del gasto social.

Costa Rica ha sido el único país que en mucho tiempo ha desarrollado un *path* socialdemócrata en AL, sin que las diferentes coyunturas, como han sido restricciones en la financiación de la seguridad social debida a la crisis de los 80 y la liberalización económica producida desde entonces para la promoción de las exportaciones, lo hayan modificado (Huber, 1998: 175). En Costa Rica la prestación pública de servicios es muy alta y el componente solidario está presente en la salud y en las pensiones. Hay un EB universalista en pensiones y sanidad que opera con criterios de equidad y solidaridad, si bien las pensiones contributivas solo cubren al 50% de la población

activa (Martínez Franzoni: 38 y ss). Los factores fundamentales del equilibrio en que se fundamenta el desarrollo del EB en Costa Rica han sido la competición electoral y la existencia de un partido socialdemócrata, el PLN, como partido de gobierno (Huber y Stephens, 2012: 93).

Gráfico 1: Indicadores de Costa Rica 1990-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

2.- *En Chile* el sistema de bienestar se construyó desde la década de 1930 sobre la base de una distribución institucional del poder de tipo conflictivo (Illanes y Riesco, 2007: 390). Así, entre 1938 y 1952 gobernó el Frente Popular con participaron de liberales, socialistas y comunistas y el apoyo de la Confederación de Trabajadores de Chile, dando impulso a la política social que se entendía como un "recurso de poder" del movimiento obrero. En 1950 se creó el Servicio Nacional de Salud Pública y en 1952 el Servicio de Seguro Obligatorio para articular las pensiones. La rápida expansión económica (crecimiento del 3,9% anual) posterior permitió incrementar el gasto social. En la década de 1970 el sistema de protección social chileno era muy comprensivo y protegía en torno al 65% de la población, pero se caracterizaba por su complejidad y carestía, siendo además discriminatorio y regresivo a pesar de las reformas realizadas (Huber y Stephens: 2012: 90).

En 1973 el golpe militar del general Pinochet supuso un "*branching point*" que modifico la trayectoria de desarrollo del EB chileno con la implantación de una reforma crucial e introdujo un nuevo equilibrio consistente en la mercantilización del sistema de protección social, siguiendo un planteamiento neoliberal. Desde 1981 se estableció un nuevo sistema de pensiones obligatorio para los trabajadores, basado en un seguro pri-

vado. En sanidad se incorporó al sistema público otro privado al que se podían vincular los asegurados en el sistema privado de pensiones. También se privatizó la educación en una mitad y se redujeron las contribuciones empresariales a la seguridad social.

Esta reforma eliminó los elementos universalistas que tenía el sistema e introdujo una gran desigualdad con un sistema clasista (Huber, 1998:168). Así, las capas con más recursos se beneficiaron de la política social del periodo, mientras que los pobres, que en 1987 eran más de la mitad de la población, no tuvieron apenas apoyo de los servicios asistenciales que estaban poco desarrollados (Illanes y Rieco, 2007: 405). Por otro lado, la privatización conllevó una redistribución del poder institucional por la introducción en la organización y gestión de los servicios de bienestar de nuevos actores privados "buscadores de rentas" muy poderosos. El movimiento obrero quedó muy debilitado por una dictadura fuertemente represiva y los trabajadores no podían ejercer una presión suficiente para cambiar el curso de la política social, ya que en torno al 50% se encontraban en el sector informal.

La llegada de la democracia en 1989 supuso un nuevo equilibrio que promovió una reforma del sistema en sentido universalista. Sin embargo, las líneas básicas de la política económica y social neoliberal se mantuvieron por más de una década y media, ya que las reformas han estado dificultadas por las numerosas previsiones contenidas en la Constitución que daban poder de veto a las fuerzas armadas o enclaves dominados por los partidos de derecha. Por ello la reforma más importante de la última década ha sido la de la propia Constitución, y desde 2005 se han ido eliminando tales limitaciones (Huber y Stephens, 2007: 179).

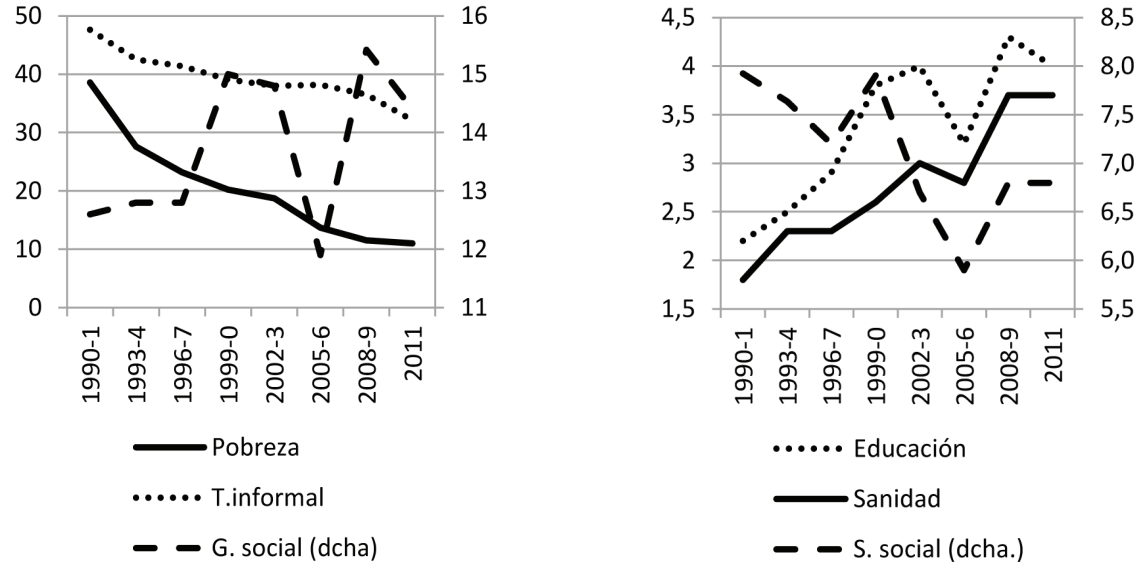
Las correcciones llevadas a cabo por los gobiernos de izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia entre 1990 y 2010 han ido en la línea de realizar una desmercantilización de las políticas de sanidad, educación y pensiones de manera gradual y progresiva, a medida que se consolidaba la democracia, reformando el mercado de trabajo. A esto ha ayudado un crecimiento económico de más del 7% del PNB entre 1990-1999 (y más del 4% a partir del 2000), que ha permitido incrementar el gasto social, llegándose a duplicar en sanidad y educación en el periodo considerado (gráfico 2), si bien no han recuperado el nivel anterior al golpe de Estado en términos de porcentaje del PNB.

El mayor problema ha radicado en la reforma del sistema de pensiones, pues es difícil acceder a una pensión digna en Chile, porque una buena parte de los trabajadores no han conseguido consolidar derechos bajo el régimen de capitalización individual y han acabado dependiendo de la asistencia social (Martínez Fanzoni, 2007: 36). Por ello en 2008 la presidenta socialista M. Bachelet aprobó un nuevo programa de pensiones que orientó el sistema en un sentido universalista aunque limitado, basado en incrementar las pensiones públicas y las no contributivas ("pensión solidaria básica") y expandir la cobertura subsidiando a los que tienen sus pensiones gestionadas en el sistema privado. También desde el primer momento el gobierno del presidente Aylwin reformó el

sistema de contratación laboral, lo que tuvo la repercusión de reducir el porcentaje de trabajo informal, como se puede ver en el gráfico 2.

Se ha logrado la universalización de la educación básica y secundaria, si bien 2/3 de la educación en este nivel están en manos de la escuela privada. El mayor logro de los gobiernos de la Concertación ha sido la reducción de la pobreza, como se puede ver en el gráfico 2, y el facilitar a la población el acceso a los servicios públicos. Destaca al programa puesto en marcha por el presidente Lagos llamado "Chile Solidario", que es un programa focalizado para la lucha contra la pobreza severa. Se trata de un programa de transferencias condicionadas vinculado al ámbito educativo. También se introdujo en 2001 el seguro de desempleo, aunque ha tenido efectos muy limitados. Se ha incrementado el gasto en sanidad y educación, con programas explícitos para la mejora de servicios, como el Plan AUGE en sanidad, también impulsado por el presidente Lagos, luego ampliado por la presidenta Bachelet a partir de 2008. Otra dimensión de la política social ha sido el incremento progresivo del salario mínimo en este periodo.

Gráfico 2: Indicadores de Chile 1990-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

De acuerdo con Pribble (2013) el desarrollo del universalismo en el EB chileno con el gobierno de la Concertación de los últimos 20 años representa el proyecto de "universalismo desde arriba" llevado a cabo por unas elites reformistas tecnocráticas. Esto ha sido posible por la debilidad del movimiento obrero, el carácter electoral-profesional del partido de gobierno (la Coalición) y la fuerte competencia electoral del partido (coalición) de derechas. Además, en el gobierno de izquierda se han impuesto los sectores que han dado prioridad al control fiscal y a la estabilidad económica, pero comba-

tiendo activamente la desigualdad y la pobreza. Así es que la reforma sanitaria se hizo posible una vez que se aseguró la salud fiscal del Estado y gracias al apoyo electoral de la población usuaria mayoritariamente del servicio público de salud. En el caso de las pensiones la reforma ha sido más difícil por la existencia del fondo de gestión de las pensiones privadas (AFP), que es en un poderoso grupo de presión que actúa en conjunción con los empresarios privados, que no tienen que pagar contribuciones en el sistema actual. Todo ello a pesar de que el sistema de pensiones privado era fiscalmente y socialmente insostenible (Huber y Bogliaccini, 2010: 648; Pribble, 2013: 73). Aunque el "universalismo desde arriba" (tecnocrático) tiene gran capacidad de maniobra por estar desvinculado de los sindicatos, que tienden a imponer criterios particularistas a las reformas, sin embargo no permite que se logre un universalismo completo, porque el partido de izquierda, al estar carente de una base de apoyo en grupos sociales, acaba por tener dificultades para defender sus reformas frente a los grupos de presión del sector privado y la coalición de derechas.

3.- En *Argentina* la formación del EB se inició con el Presidente J.D. Perón entre 1946 y 1955. Este tenía el objetivo de promover el desarrollo económico apoyándose en la emergente clase obrera urbana, por lo que estableció un sistema de seguridad social de inspiración bismarckiana. El resultado fue un sistema que daba una amplia protección mediante pensiones y sanidad, de carácter altamente corporativo, segmentado y desigual, basado en una fuerte influencia de los sindicatos. Se puede decir que en torno a 1980 Argentina tenía el Estado de bienestar más generoso de AL (Huber, 1998: 151), pero con graves problemas de financiación debido a la elevada evasión entre los autónomos, los retrasos de pagos de los empresarios, la inclusión de trabajadores que no hacían las contribuciones obligatorias, etc., (Barbeito y Goldberg, 2007: 192).

Argentina mostró los primeros síntomas de crisis económica en 1976, lo que llevó al poder a los militares, que trataron de introducir un nuevo equilibrio con unas políticas de corte neoliberal similares a las de Pinochet en Chile, pero debieron dejar el poder tras la guerra de las Malvinas, en medio de una severa crisis fiscal del Estado. En la nueva etapa democrática se empezó a imponer el criterio entre los distintos sectores sociales, la burocracia y los intereses del capital trasnacional, de la necesidad de llevar a cabo reformas profundas, es decir, un nuevo equilibrio, siguiendo las premisas neoliberales del Consenso de Washington. Estas se pusieron en práctica por el Gobierno de Menen (1989-99) y, en consecuencia, se abandonó el objetivo de construir un sistema de bienestar universalista. Este es, por tanto, un *branching point* que redireccionó la trayectoria del emergente EB.

Como resultado de la política económica neoliberal se produjo un elevado desempleo industrial, acompañado de una caída del gasto social y una reducción de la cobertura de la protección social. El efecto inmediato fue un gran incremento de la pobreza, como se puede ver en el gráfico 3, pues el EB no estaba preparado para enfrentar la situación. El gobierno de Menem también llevó a cabo una privatización de la pensio-

nes introduciendo un sistema de tipo mixto en 1994, justificándolo en las dificultades financieras del sistema (Pribble, 2013: 150). Así, se estableció un sistema público básico obligatorio de carácter contributivo y un sistema complementario mediante la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), y los trabajadores pudieron voluntariamente mantenerse en el fondo público o pasarse al fondo privado al que iban a parar sus contribuciones. Esto tuvo la consecuencia de una reducción de la cobertura de personas jubiladas. Por otra parte los costes de gestión de los fondos fueron muy elevados, reduciendo los beneficios y, además, las crisis como la de 2001 produjeron pérdidas en las inversiones de los fondos (Barbeito y Goldberg, 2007: 198).

Con la crisis de 2001 y el crecimiento de la pobreza, un Gobierno interino de Duhalde hubo de lanzar un nuevo programa de transferencias condicionadas, el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que, a pesar de su escala para alcanzar un gran número de personas, pues llegó a tener 2 millones de beneficiarios, apenas tuvo efectos para combatir la pobreza y reducir el desempleo (v. gráfico 3) (Barbeito y Goldberg, 2007: 200). Este programa fue luego sustituido por tres diferentes: el Plan Familias, el Seguro de Capacitación y Empleo y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en 2009.

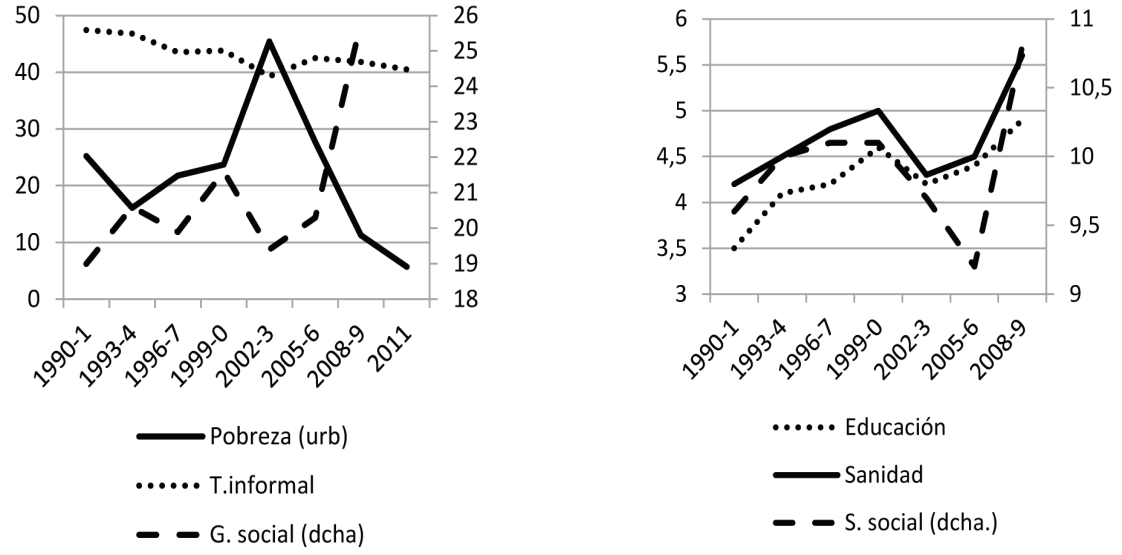
El acceso de E. Kirchner a la presidencia en 2003 introdujo un nuevo equilibro y un cambio en el *path* de desarrollo de la política social en un sentido universalista. Se abandonó la política neoliberal y se impulsó el intervencionismo estatal para relanzar la economía y también la seguridad social. Comenzó un periodo en el que se ha llevado a cabo una expansión de la protección social con programas de transferencias monetarias, el incremento del salario mínimo y dando apoyo a los sindicatos, lo que ha favorecido una reducción de la pobreza. Concretamente, se amplió el acceso al sistema de seguridad social en 2005 para combatir los altos índices de pobreza, por lo que pudieron acceder a las pensiones por jubilación desempleados y trabajadores del sector informal que no tuvieran suficientes años de cotización (conocido como "moratoria"). Más tarde, una nueva reforma en 2007 con el gobierno de Fdez. de Kirchner suprimió el sistema privado de pensiones (nacionalizándolo) y universalizó el público, dando protección a prácticamente rodos los ancianos tanto por la vía contributiva como por la asistencial. Sin embargo no se acabó con la segmentación histórica del mismo (Pribble, 2013: 153). Esto supuso una fuerte expansión del gasto social, en particular en seguridad social, como se puede ver en el gráfico 3. E. Kirchner también reforzó el sistema de negociación colectiva, lo que repercutió en un incremento de los salarios. Todo ello ha supuesto una fuerte reducción de los niveles de pobreza, como también se puede ver en el grafico 3 (Levitsky y Murillo, 2008: 17).

En Argentina el sistema educativo está universalizado, no así el sistema sanitario, aunque toda la población tiene derecho a ser atendida gratuitamente en los hospitales públicos. La sanidad está financiada a través de las contribuciones de empleados y trabajadores y su gestión y calidad varía en función de las distintas "Obras Sociales"

encargadas de la misma. Son conocidos los problemas de mala gestión y corrupción que tiene, pues sus gestores, los sindicatos, las utilizan como un medio para obtener recursos (Huber, 1998: 175).

En la actualidad se dan dos situaciones que dificultan el desarrollo del EB institucional-redistributivo en Argentina. Una es la diversidad y complejidad de los programas de bienestar que dificultan el universalismo y otro es el problema de la sostenibilidad financiera del sistema (Huber y Stephens, 2012:190). Las dificultades que ha habido para universalizar completamente el sistema de protección social derivan de la naturaleza del Partido Justicialista y su incidencia en la distribución del poder institucional, ya que ha dado gobiernos de corte neoliberal como el de Menen, y de centro izquierda como los de los presidentes Kirtchner y Fdez. de Kirchner. Es un partido muy flexible que para gobernar tiene necesidad de conectar con los sindicatos de trabajadores y, al mismo tiempo, con los electores de bajos ingresos y del medio rural, por lo que ha desarrollado una relación de tipo clientelar con ellos, es decir, de cambio de votos por favores. Esto impide que el sistema se desarrolle en un sentido universalista porque los recursos se distribuyen según criterios particularistas, es decir, de "buscadores de rentas" que protegen sectores parciales. La distribución de poder que tal hecho produce es muy determinante y, así, mientras que ha favorecido la universalización en el sistema educativo, ha impedido que esto se realice en sanidad, pues el control de las "Obras Sociales" por los sindicatos dificulta enormemente su reforma, ya que genera una resistencia de tipo corporativo (Pribble, 2013: 137).

Gráfico 3: Indicadores de Argentina 1990-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

4.- En *Brasil* la trayectoria del EB ha quedado marcada por su origen con la dictadura militar de Getulio Vargas. En el *Estado Novo* fundado en 1937 se configuró una estructura institucional de distribución del poder corporativista con el objetivo de atraer y controlar el movimiento obrero emergente. Se estableció una organización sindical nacional dirigida desde el Gobierno vinculada a la gestión de un sistema de seguridad social, creado exclusivamente para los trabajadores urbanos. Más tarde el sistema fue reformado en 1964 por un nuevo régimen militar que redistribuyó el poder institucional siguiendo criterios tecno-burocráticos. Se unificó la gestión de la seguridad social aboliendo la representación sindical en su administración. Además, en 1971 se estableció un sistema de protección que garantizaba un mínimo de renta y acceso al sistema de salud pública a la población rural (FUNRURAL). Como consecuencia de todo ello a principios de los 80 el sistema cubría en torno al 75% de la población activa (Draibe, 2007: 259). Sin embargo el gasto social era más bajo que en otros países de AL, excluía a los trabajadores del sector informal y, además, las prestaciones en el ámbito rural eran muy bajas (Huber, 1998: 150).

En el momento de la recesión entre 1981-83 el gobierno militar había iniciado un proceso de apertura democrática que culminó en una nueva distribución del poder en 1985. En esta nueva situación de equilibrio los políticos conservadores habían establecido lazos clientelares con sectores de la población, y los políticos de izquierda defendían un enfoque socialdemócrata de la política social; además, se estaba organizando un sindicalismo independiente del Estado, encarnado políticamente en el Partido de los Trabajadores (PT). Por esto las políticas neoliberales no calaron en Brasil de la misma manera que en otros países de AL y no se produjo un *branching point* con cambio de trayectoria en la configuración del EB. La reforma económica fue gradual, sin el coste social de una grave desindustrialización, aunque la crisis afectó al sistema de seguridad social al igual que en otros países por la caída del empleo y la bajada de los salarios.

El gobierno democrático reformista de Sarney inició una reorientación de la trayectoria del EB al favorecer la universalización de la política social, haciéndola más inclusiva y reduciendo privilegios existentes. Sin embargo, los sindicatos de trabajadores urbanos ofrecieron gran resistencia a las reformas, que quedaron frenadas finalmente por dificultades financieras. La sanidad, sin embargo, quedó universalizada a partir de 1987 mediante el Servicio Nacional de Salud, pero con un sistema fragmentado.

El presidente Cardoso (1995-2002), además de lidiar con la crisis fiscal del Estado, trató de sacar adelante una agenda reformista que pretendía la universalización de los servicios sociales públicos, introducir programas de empleo y avanzar en la lucha contra la pobreza (Draibe, 2007: 266). Como su partido solo contaba con un pequeño número de escaños en las cámaras, se orientó a la construcción de una coalición parlamentaria, que finalmente tuvo dificultades para llevar adelante el programa de reformas por la falta de disciplina de partido (Huber y Stephens, 2012: 171). La reforma más importante de esta etapa se aprobó en 1998 con el objeto de controlar el déficit de la

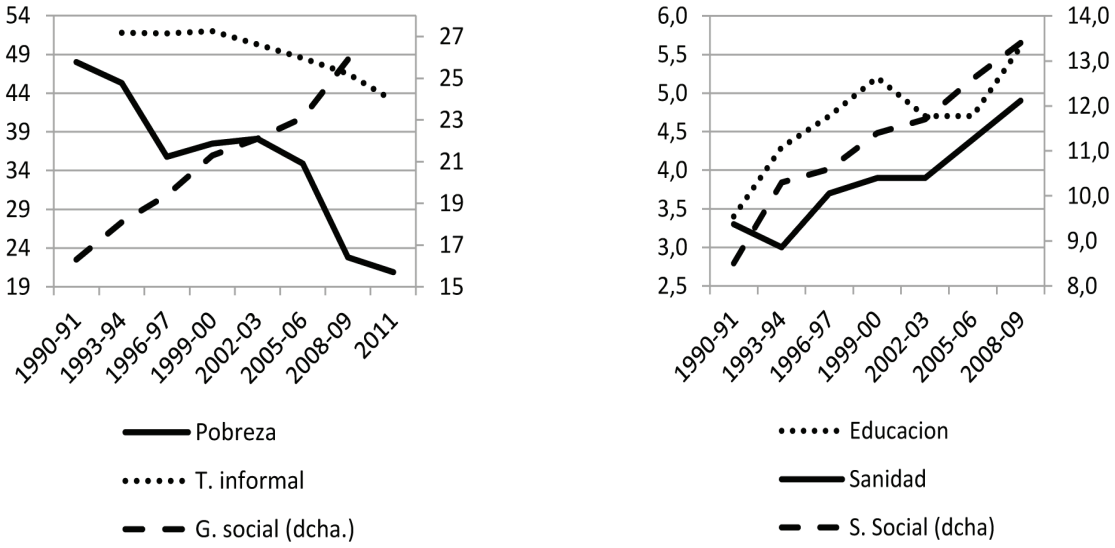
seguridad social. Introdujo medidas como una pensión mínima para empleados públicos y la redefinición de los subsidios y la edad de jubilación. También trató de reforzar la base financiera del sector de la sanidad, ampliando su impacto redistributivo. En el ámbito educativo se incrementó y descentralizó el gasto en educación primaria a partir de 1998. También se creó un Fondo de Pobreza en 2000, que supuso un cambio en la tradicional política asistencial.

Con los gobiernos de izquierda del PT de L.I. de Silva (Lula) entre 2003-2010 y de D. Roussef a partir de 2011, se estableció un nuevo equilibrio institucional que refuerza el proceso de construcción de un sistema de bienestar universalista en la trayectoria de formación de un EB institucional-redistributivo. Las principales reformas del gobierno de Lula han sido la reforma del sistema de pensiones, la expansión del programa Bolsa Familia y un significativo incremento del salario mínimo. La reforma de las pensiones tuvo un carácter claramente redistributivo, pues se aprobaron topes a las cuantías y se facilitó al acceso a ellas de los trabajadores del sector informal. En educación y sanidad se continuaron las reformas iniciadas en la fase de Cardoso. En sanidad destacó el desarrollo de la sanidad preventiva y primaria y el establecimiento de farmacias rurales. Una de las grandes reformas en la política social de esta etapa es el programa que ofrece ayuda monetaria a los pobres llamado "Bolsa Familia" (sucesor del programa "Hambre Cero"). Se trata de una política focalizada de lucha contra la pobreza al que han accedido más de 12 millones de familias y que en 2011 ha llegado al 26% de la población (The Guardian, 21 de febrero de 2011). Es un programa de gran éxito, como se puede comprobar en el gráfico 4, por la reducción de la pobreza que ha producido.

El PT ha sufrido una transformación a lo largo de los años, que ha producido una modificación en la distribución de poder institucional. Cuando llegó al gobierno operaba como un partido orientado hacia la coordinación de los electores, basado en la movilización social y el apoyo de numerosos grupos como los sindicatos, los católicos progresistas y los movimientos sociales. Con los años el PT se ha transformado en un partido de carácter electoral-profesional, centralizado y estructurado desde la burocracia estatal y local, en manos de una elite tecnocrática que lo ha orientado a la competición electoral (Daribe, 2007: 263).

Como el PT en la etapa inicial era una coalición que se basaba en la negociación entre los diversos grupos de apoyo, los procesos de reforma universalista se hicieron muy difíciles, porque los grupos planteaban demandas de tipo particular a la acción de gobierno, con un comportamiento de "buscadores de rentas". Así, la reforma de pensiones del sector público del primer gobierno de Lula (en 2003) acabó siendo condicionada por los sindicatos del sector público ligados a dicho partido. La potencialidad reformista, sin embargo, se ha reforzado cuando el partido se transformó en uno de base profesional-electoral que, en lugar de tratar de estrechar vínculos con los sectores sociales, ha seguido un planteamiento programático limitándose a buscar apoyo electoral entre los sectores de población beneficiados (Pribble, 2013: 183).

Gráfico 4: Indicadores de Brasil 1990-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

5.- *Uruguay* ha sido el país de AL que antes ha desarrollado una política social de carácter universalista. Su origen está vinculado a la construcción del Estado-nación por J. Batlle y el Partido Colorado en los años de 1914-19, cuando se estableció un sistema de pensiones de tipo contributivo, además de ayudas a la indigencia, que tenía un carácter avanzado en la época. También en estos años se implantó un sistema educativo público como instrumento de la construcción de la identidad nacional (Bonino, Kwon y Dutrey, 2007: 219). La sanidad quedó en manos de unas mutualidades, los Institutos de Asistencias Médica Colectiva (IAMC), que utilizan los hospitales públicos bajo contrato. En 1945 el Gobierno formalizó este sistema sanitario público-privado en el que la afiliación es obligatoria para los trabajadores. También en esta época se establecieron las pensiones no contributivas, un programa de ayudas familiares y el seguro de desempleo. Así el sistema de pensiones quedó prácticamente universalizado, aunque de base corporativa y mal financiado (Bucheli, Ferrera, Forteza y Rossi, 2006: 2; Huber y Stephens, 2012: 87). En 1969 se creó el Banco de Previsión Social (BPS) para administrar las pensiones.

En el periodo de dictadura militar entre 1973 y 1985 apareció un nuevo equilibrio y se produjo una redistribución de fuerzas, con lo que el EB uruguayo comenzó a sufrir un proceso de declive debido a los efectos de la crisis económica y a las medidas neoliberales adoptadas. Sin embargo, esto no se tradujo en un cambio de trayectoria en el desarrollo del EB. Solo se produjo un deterioro financiero que acarreó una reducción de los beneficios de la seguridad social, así como del gasto en sanidad y educación, lo que afectó a la calidad de los servicios. El presupuesto público, por otra parte, se convirtió en el mayor contribuyente de la seguridad social, lo que hizo engrosar el déficit público,

convirtiéndose la reforma de la seguridad social en la mayor preocupación de todos los gobiernos a partir de 1984 (Huber y Stephens, 2012: 88).

En 1989 con un gobierno el Partido Colorado se aprobó por referéndum indexar las pensiones a los sueldos del sector público lo que, debido a la amplia cobertura que estas ofrecían y al envejecimiento de la población, produjo un fuerte incremento del gasto de la seguridad social en el comienzo de los 90 (ver gráfico 5) y también del déficit de la seguridad social. La reforma del sistema de pensiones se realizó finalmente en 1995, estableciéndose un nivel básico gestionado por el sistema público BPS y otro complementario gestionado por aseguradoras privadas (AFAP) para los niveles de renta medios y altos. Las contribuciones empresariales solo financian el sistema público. También se amplió el periodo de cotización para acceder a ellas. El pilar no contributivo se mantuvo, aunque se aumentó la edad para acceder al mismo a 70 años.

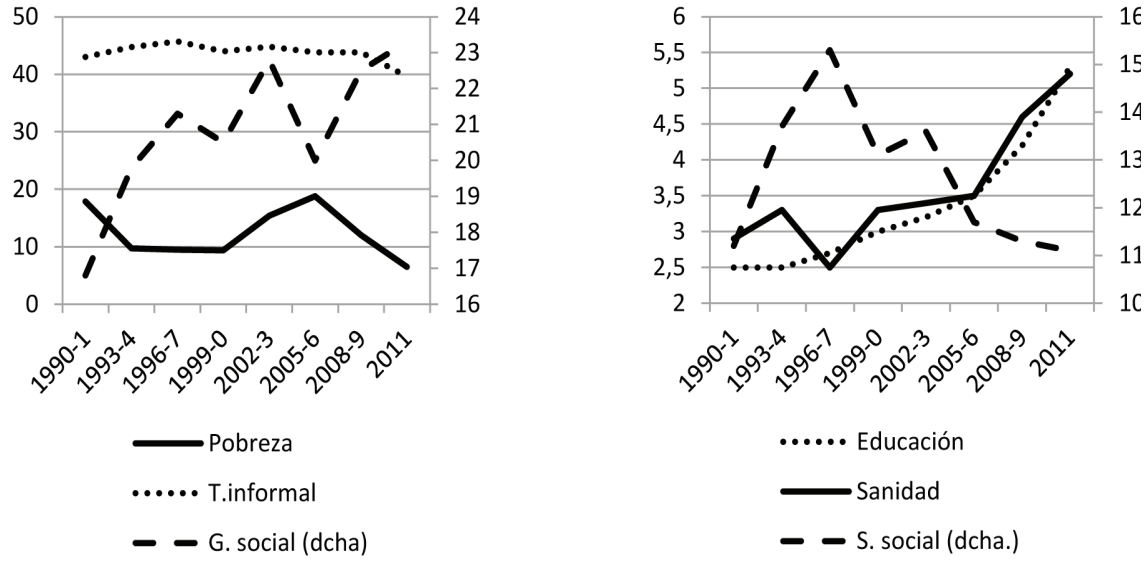
La crisis de la deuda llevó al país a una recesión y a una fuerte crisis económica en 2001. Se redujo el empleo en el sector formal con un fuerte aumento de la pobreza, que a su vez forzó un crecimiento de la emigración de la población. Esto fue debido en parte a que el seguro de desempleo solo cubre seis meses y solo alcanzó al 17% de los desempleados. En 2004 llegó al poder la coalición de izquierdas del Frente Amplio, al mismo tiempo que comenzó la recuperación económica. Ello supuso un nuevo equilibrio que permitió reorientar la trayectoria de la política social en un sentido universalista. El FA se encontró con el legado de que la intervención del Estado no había sido reducida tanto como en otros países y que las tesis neoliberales estaban menos arraigadas, por lo que pudo llevar a cabo un amplio programa de reformas (Bonino, Kwon y Dutrey, 2007: 221). Su primera iniciativa en política social fue la introducción de un plan de emergencia social, el PANES, que era un programa de transferencias para familias en situación de pobreza. Este tuvo una rápida incidencia, como se ve en el gráfico 5. El programa fue sustituido en 2007 por el "Plan Equidad" que ha institucionalizado una ayuda para familias de bajos ingresos y ha reducido la edad para acceder al sistema de pensiones no contributivas, ampliando las ayudas que están establecidas desde 1943. El plan está vinculado con la escolarización de los niños.

La reforma del FA en pensiones para combatir el corporativismo se ha basado en la implantación de un impuesto que grava las pensiones más altas y, gracias al aumento del número de contribuyentes, se ha reducido el déficit que generaban, pudiéndose incrementar las pensiones en los últimos años. La ratio de cobertura (beneficiarios/contribuyentes) de las pensiones en 2002 es del 1,25 (Bonino, Kwon, y Dutrey, 2007: 223). En sanidad el FA llevó a cabo una reforma en 2007 para mejorar la calidad de la atención sanitaria asistencial a través del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El FA ha unificado la financiación sanitaria, pero no ha modificado su gestión, que está en manos de las IAMCs que se financian desde un fondo de la seguridad social. El sistema ofrece una protección sanitaria casi universal con servicios de la misma calidad a todos los ciudadanos (Huber y Stephens, 2012: 185). Como se puede ver en el gráfico

5, se ha incrementado el gasto público en sanidad, que pasó del 3,6 % del PIB en 2005 al 5,3% en 2011, y en el ámbito educativo, particularmente el destinado a la asistencia preescolar, pasando el gasto del 3,6% del PIB en 2001 al 5,3% en 2011. Uruguay es el primer país que garantiza a cada alumno un ordenador portátil. El FA ha intervenido también para facilitar la formalización de trabajadores no registrados en la seguridad social.

La institucionalización del EB universalista en Uruguay, en particular desde los años 90, responde a una particular distribución del poder. De acuerdo con Pribble (2013: 26) esta refleja la creciente competencia partidista entre el P. Colorado y el F. Amplio y la naturaleza de este último, que es un partido (coalición) orientado a la "coordinación de electores", con los que tiene estrechas relaciones que van más allá del periodo electoral. Señala esta autora que, gracias a las políticas del FA, Uruguay representa actualmente un modelo de desarrollo del EB universalista (institucional-redistributivo) en AL. Este está basado en el apoyo que recibe desde la base social (de abajo hacia arriba) y es debido a la construcción de una coalición que requiere la negociación entre grupos sociales. En el otro lado de la balanza pesa la presión de los intereses particulares de "buscadores de rentas", las IAMCs, en la formulación de las políticas, lo que acaba dificultando la construcción de un modelo completamente universalista y promoviendo un modelo mixto.

Gráfico 5: Indicadores de Uruguay 1990-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

5. Conclusiones

De tal análisis realizado se pueden sacar conclusiones en tres vertientes. Una en la perspectiva de las trayectorias seguidas incluyendo las reformas más recientes, otra en relación con la estructura de los equilibrios político-institucionales que se han ido fraguando y, finalmente, en relación con la gradualidad de las reformas que tiene en cuenta la distribución de poder que las impulsa.

En la primera perspectiva en este trabajo se ha identificado claramente que todos los casos siguen una trayectoria corporativa desde su origen, estratificando el sistema de seguridad social. Es imaginable que, de no haberse producido la crisis del modelo de "sustitución de importaciones" a comienzos de los 80, las altas cotas de desarrollo y universalización de la política social logradas hubieran facilitado un proceso reformista y el salto hacia un EB institucional-redistributivo. La implantación de políticas neoliberales del Consenso de Washington ha sido un *branching point* en el que se ha tratado de reorientar la trayectoria inicial hacia un modelo de tipo residual, con más profundidad en los casos Chile y Argentina que en los otros casos considerados. La llegada de los gobiernos de izquierda a todos los países con el cambio de siglo ha introducido una clara rectificación y una reorientación de la trayectoria hacia un modelo de EB institucional-redistributivo. La nueva expansión económica de los comienzos del siglo XXI ha facilitado el desarrollo del nuevo *path* universalista.

Al considerar los distintos equilibrios se pueden destacar los factores exógenos en los procesos de reforma. El primer equilibrio general se dio con la formación del modelo corporativo. A grandes rasgos se puede decir que hasta la crisis de los años 80 la expansión económica facilitó la industrialización y la urbanización de las sociedades, y con ello la aparición del movimiento obrero organizado, junto a nuevas elites empresariales y clases medias y unas burocracias públicas ligadas a la propia intervención estatal. Todo ello impulsó el desarrollo de la seguridad social, la sanidad y la educación, si bien con grandes deficiencias en el ámbito de la financiación y siguiendo un patrón corporativo que excluía a los trabajadores del sector informal, por tanto, no redistributivo. El segundo equilibrio general surgió con los gobiernos neoliberales, que llevaron a la práctica una política económica marcada por la crisis de la deuda y las imposiciones de las organizaciones financieras internacionales como el FMI, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. La crisis económica llevó en unos casos a la implantación de dictaduras militares (Chile, Argentina, Uruguay) y en otros casos, como en Argentina, a gobiernos elegidos que han trabajado para configurar un Estado de bienestar residual, si bien con grandes deficiencias en la configuración del "*safety net*", lo que produjo un grave incremento de la pobreza. Pero el nuevo equilibrio neoliberal no modificó sustancialmente el *path* corporativo inicial en Costa Rica, Brasil o Uruguay. El tercer gran equilibrio se ha producido con la llegada de los gobiernos de izquierda en el cambio de siglo, que ha reforzado la intervención del Estado en un sentido universalista de carácter institucional-redistributivo

en el marco de un planteamiento económico neo-desarrollista. Sin embargo estos gobiernos han mantenido pautas de la reforma liberal como la gestión privada de pensiones en Chile, también la gestión privada de la sanidad en Uruguay y Argentina y, en general, los programas de lucha contra la pobreza vía transferencias condicionadas, aunque mejorados. Estos han sido particularmente relevantes en Brasil, Uruguay y Argentina.

En la perspectiva de la gradualidad de las reformas y considerando los factores endógenos influyentes, primero cabe decir que la política social se ha configurado como un recurso de los distintos grupos que se han ido incorporando al sistema de protección social. De ahí el fuerte carácter corporativo estratificado que ha tenido históricamente el modelo de EB en AL. En él han operado claramente los grupos de "buscadores de rentas" que, bien han construido su nicho de protección particular, bien han tomado el control de la gestión de los servicios. Ejemplo de lo primero son los sindicatos de Argentina mediante las Obras Sociales, y de Uruguay mediante las IAMCs. Ejemplo de lo segundo es la fuerte industria de carácter privado para la provisión de los servicios sociales establecida en la etapa neoliberal en Chile en el ámbito de las pensiones y la sanidad. Estos son elementos que dificultan el proceso de institucionalización universalista.

Por otra parte, las reformas producidas en el siglo XXI con los gobiernos de izquierda muestran que el Estado de bienestar es un recurso de poder para los trabajadores. Así se desprende de la acción de los gobiernos de izquierda, que han construido una coalición reformista en pro de la universalización de la política social. En todos los casos considerados salvo Argentina el proceso de reforma universalista ha sido impulsado gracias a la fuerte competición electoral basada en la polarización partidista (o de coaliciones). Han tenido más éxito en la universalización aquellos gobiernos que se han apoyado en partidos de "coordinación de electores" y en negociaciones entre grupos sociales de base popular como en Uruguay y Brasil.

Cuadro 2: Tabla resumen

	Costa Rica	Chile	Argentina	Brasil	Uruguay
Corporativismo histórico	SI	SI	SI	SI	SI
Reforma neoliberal	Débil	Fuerte	Fuerte	Débil	Débil
Gobierno de Izquierda - siglo XXI	SI	SI	SI	SI	SI
Universalización alcanzada	Medio-alto	Medio-alto	Medio-alto	Medio	Medio
Importancia Transferencia monetarias	Media	Media	Medio-alta	Alta	Alta
Gestión privada de servicios sociales	NO	SI	SI	NO	SI

Fuente: Elaboración propia.

Por último, cabe señalar que en el juego de coordinación al que responde la política social, a diferencia de las reformas de la etapa corporativa inicial, las reformas del siglo XXI configuran un juego cooperativo porque son redistributivas y combaten eficazmente la pobreza. En todos los casos se observa un esfuerzo en el gasto sanitario, que es altamente redistributivo, y en el gasto en educación para el desarrollo del capital humano que, además de combatir la pobreza, es un factor determinante para facilitar el desarrollo del mercado de trabajo formalizado, pieza clave a su vez para asegurar el EB institucional-redistributivo del futuro en AL.

6. Bibliografía

Barahona, M. , L. Güendel, y C. Castro (2007): "Social Policy and Social Reform "Costa Rican Style": A Paradigmatic Case of Heterodoxy in the Context of a Peripheral Economy", en Manuel Riesco (ed.), Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?, Londres, Palgrave, UNRISD, pp. 327-277.

Barbeito, A. y L. Goldberg (2007): "Social Policy and Economic Regime in Argentina: Crisis and Retrenchment of Social Protection", en Manuel Riesco (ed.), *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?,* Londres, Palgrave, UNRISD, pp.187-216.

Bonino, M., H. Kwon y A. Dutrey (2007): "Uruguay's Social and Economic Challenges and Its Policy Responses", en Manuel Riesco (ed.), *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave, UNRISD, pp. 217-238.

Buchelli, M. *et al*. (2006): "El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?", *Documentos de Trabajo 2006/01,* Dpto. de Economía de la Fac. de CC. Sociales de la República de Uruguay.

Carrera, M. y R. Muñoz de Bustillo (2009): "El reto de la pobreza y la desigualdad en America Latina", *Sistema*, 208-209, pp.73-95.

Carrera, M. y J.I. Antón (2008): "Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina", *América Latina Hoy*, 48, pp. 43-66.

CEPAL (2012): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Draibe, S. (2007): "The Brazilian Developmental Welfare State: Rise and Perspectives", en Manuel Riesco (ed.), *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave, UNRISD, pp. 239- 281.

Draibe, S. y M. Riesco (2007): "Latin America: Modernizing and the Threshold of the Twenty-First Century", en Manuel Riesco (ed.), *Latin America*. *A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave, UNRISD, pp. 21-116.

Eriksson, L. (2011): *Rational Choice Theory. Potential and Limits*, Londres, Palgrave and Macmillan.

Espina, A. (2008): "Modernización, estadios de desarrollo económico y regímenes de bienestar en América latina", *Documento de trabajo 28*, Madrid, Fundación Carolina- CeALCI.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Filgueira, F. (2007): "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *Políticas sociales 135*, CEPAL/Naciones Unidas.

Gough, I. *et al.* (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gough, I. y G. Therborn (2010): "The Global Future of Welfare States", en Francis Castles *et al., The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 703-720.

Hall, P. A. (2012): "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.)*: Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 204-224.

Hindmoor, A. (2006): *Rational Choice*, Londres, Palgrave.

Huber, E. (1998): "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", en Gosta Esping-Andersen (ed.): *Welfare States in Transition,* Londres, SAGE, pp. 141-192.

Huber, E. y J. Bogliaccini (2010): "Latin America", en Francis Castles *et al*., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 644-655.

Huber, E. y J.D. Stephens (2012): *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America,* Chicago, The University of Chicago Press.

Illanes, M.A. y M. Riesco (2007): "Developmentalism and Social Change in Chile", en Manuel Riesco (ed.), *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave, UNRISD, pp. 378- 424.

Kurtz, M.J. (2002): "Uderstanding the Third World Welfare State after Neoliberalism", *Comparative Politics*, 34 (3) pp. 293-313.

Levitsky, S. y M.V. Murillo (2008): "Argentina: from Kirchner to Kirchner", *Journal of Democracy*, 19, pp.16-30.

Mahoney, J. y K. Thelen (2012): "A Theory of Gradual Institutional Change", en James Mahoney y Katheleen Thelen (Eds.): *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.

Martinez Franzoni, J. (2007): "Regímenes del bienestar en América latina", *Documento de trabajo 11*, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI.

Milanovic, B. y R. Muñoz de Bustillo (2008): La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos", *América Latina Hoy*, 48, pp.15-42.

North, D.C. (1990): I*nstitutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mesa-Lago, C. (1983): "Social security and extreme poverty in Latin America", *Journal of Development Economics*, 12, pp. 83-110.

Mesa-Lago, C. (2008): "Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social", *América latina Hoy*, 48, pp. 67-81.

Ostrom, E. (1995): "New Horizons in Institutional Analysis" , *American Political Science Review*, 89 (1), pp. 174-178.

Pierson, P. (2000): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.

Pribble, J. (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Riesco, M. (Ed.) (2007): *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, Londres, Palgrave, UNRISD.

Riesco, M. (2009): "Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?", *International Journal of Social Welfare*, 18, pp. 22-36.

Sánchez de Dios, M. (2001): "Estudio comparado de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de USA Suecia y España", *Revista de Estudios Políticos*, 12, pp. 95-128.

Sánchez de Dios, M. (2013): *Política comparada*, Madrid, Síntesis.

Shepsle, K.A. (2008): "Rational Choice Institutionalism", en R.A.W. Rhodes, Sarah Binder y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, pp. 23-38.

Regímenes de Bienestar y gobiernos "progresistas" en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia

Analía Minteguiaga
Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA-CONICET-Argentina)
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN-Ecuador)
analiaminte@hotmail.com / analia.minteguiaga@iaen.edu.ec

Gemma Ubasart-González
Universitat de Girona (España)
gemma.ubasart@udg.edu

Recibido: 27-05-2014
Aceptado:01-10-2015

Resumen

Varios han sido los autores que, a partir de los trabajos de Esping-Andersen (1993, 2000), han aplicado el concepto de Régimen de Bienestar para estudiar las políticas sociales en América Latina. Entre otros, Martínez Franzoni (2007) elabora una tipología, con trabajo de campo que se sitúa en el cambio de milenio, y que establece tres categorías comparativas: regímenes Estatal-productivistas, Estatal-proteccionistas y familiaristas. La mayoría de países de la región son ubicados en la última categoría. La hipótesis del presente artículo plantea que con la irrupción de gobiernos considerados de "izquierda" o "progresistas" en varios países de la región a partir de fines de los `90 y, más decididamente, en el 2000, el mapa de los modelos de bienestar parece haber mutado de manera substantiva. Las experiencias transformadoras a nivel nacional son distintas, en razón de las diversas realidades económico-sociales y de acción política en las que se asientan, pero éstas poseen varios puntos de contacto pudiendo resumirse en una mayor intervención del Estado en diferentes ámbitos antes vedados a su accionar y en la recuperación de importantes funciones de bienestar y cuidado de la población por parte de los poderes públicos. El documento analiza de forma exploratoria y descriptiva las características principales de los Regímenes de Bienestar que se estarían configurando en tres países que han constitucionalizado el cambio de rumbo alejándose (en grados diferentes) del paradigma neoliberal —Venezuela, Bolivia y Ecuador—, y que muestran las dinámicas antes apuntadas.

Palabras clave: Régimen de Bienestar; política social; Ecuador; Bolivia; Venezuela; políticas públicas; transformaciones estatales.

Welfare Regimes and "progressive" governments in Latin America: The cases of Venezuela, Ecuador and Bolivia

Abstract

Several authors have applied the concept of Welfare Regimens for studying social policy in Latin America (Esping-Andersen, 1993 and 2000). Among others, Martínez Franzoni (2007) develops a typology, with field work is at the turn of the millennium, and establishes three categories: State-productivist regime, state-protectionist and family orientated. Most countries in the region are placed in the latter category. The hypothesis of this article argues that with the emergence of governments considered "left" or "progressive" in several countries of the region from the late '90s and, more decisively, in 2000', the map of welfare regimes models could have mutated substantively. The nationally transformative experiences are different (various socio-economic realities and political action in which they are located exists) but they have several contact points that can be summarized in a greater state intervention in different areas previously closed to their operating and recovery of important functions of welfare and care of the population by the government. The paper discusses with an exploratory and descriptive approach the welfare schemes that would shape in three countries that have constitutionalized the change from the neoliberal paradigm: Venezuela, Bolivia and Ecuador.

Keywords: Welfare Regimes; social policy; Ecuador; Bolivia; Venezuela; public policies; statal transformations.

Referencia normalizada
Minteguiaga, A. y G. Ubasart-González (2015): "Regímenes de Bienestar y gobiernos "progresistas" en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 691-718.

Sumario: 1.Introducción. 2.Regímenes de Bienestar: conceptos que innovan los análisis y las políticas. 3.Los casos de Ecuador, Venezuela y Bolivia. 4.A modo de conclusión. Entre la continuidad y el cambio. 5.Bibliografía.

1. Introducción

Con el triunfo electoral en 1998 de Hugo Chávez en Venezuela se abre un periodo de cambio en América Latina[1]. Si bien cada experiencia nacional despliega sus propias especificidades, buena parte de éstas han asumido —al menos discursivamente— como objetivo "desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica, como se venía realizando aunque de modo muy desigual, en los años previos al ajuste estructural" (Ramírez, 2006: 33). Tales procesos han buscado revertir (con mayor o menor éxito) las condiciones materiales y simbólicas heredadas de la implementación durante más de dos décadas de políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington, las cuales se caracterizaron por promover la "flexibilización laboral, la privatización, la desregulación, la apertura de las cuentas comercial y financiera, la reducción del tamaño del Estado, etc."(Falconí y Muñoz, 2012: 77); y que terminaron provocando, entre otros efectos, el aumento de la desigualdad y la pobreza, una (re)distribución regresiva del ingreso, así como la reproducción de una estructura productiva ociosa y rentista, enfocada más en los beneficios del comercio exterior de materias primas, que en la satisfacción de las necesidades del país.

Para comprender el proceso de cambio que están atravesando varios países de América Latina (de forma constitucionalizada en el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela) resulta importante analizar de manera específica el tipo de intervención estatal en el campo social, en los procesos de distribución y redistribución de recursos y en la provisión de cuidados y bienestares a la ciudadanía. Diversas publicaciones recogen los logros conseguidos durante el período en lo que tiene que ver con mejoras en reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento de la cobertura en servicios de salud y educación o aumento de la calidad del trabajo productivo —avances reconocidos también por organismos nacionales e internacionales—, aunque son pocos aún los análisis críticos que buscan comprender, de una manera multisectorial y estructural, las intervenciones que se están realizando a nivel del Régimen de Bienestar. Es fundamental, por tanto, identificar las dinámicas de continuidad y cambio que se producen en las agendas sociales en sentido amplio[2].

Además, hay que decir que los procesos de transformación señalados no sólo están introduciendo modificaciones substanciales en las políticas y organizaciones estatales en muchos países latinoamericanos, sino que también están provocando el surgimiento de nuevas preocupaciones intelectuales y académicas en la región. Así pues, parafra-

[1] Le siguen Brasil (2003, 2006, 2011), Argentina (2003, 2007 y 2011), Uruguay (2005, 2010), Bolivia (2006, 2010), Ecuador (2007, 2009 y 2013), Nicaragua (2007, 2012) y Paraguay (2008).

[2] Al menos los sectores de política analizados bajo la noción de Régimen de Bienestar abarcan las políticas de: educación, salud, seguridad social, de atención a la dependencia y grupos de atención prioritaria, tributaria y empleo.

seando a Martínez Franzoni (2007:4), podemos decir que "las consideraciones redistributivas vuelven a la escena" del debate. Se modifican realidades y también esquemas analíticos. En este sentido, no es gratuito que se comience a hablar de sistemas nacionales de inclusión, de políticas integrales de salud o de educación, así como también que en el campo académico empiece a utilizarse el concepto de Regímenes de Bienestar, de cuño claramente europeo, que se consolidó a partir de las aportaciones realizadas por Gosta Esping-Andersen (1993, 2000).

De la misma manera que esta nueva agenda de investigación sobre esquemas de bienestar supuso un salto cualitativo en los trabajos que se venían haciendo en Europa sobre la evolución de los "Estados del Bienestar"[3], surgidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (II GM) —y en el caso del Sur europeo a partir de los 80'—, presenta, en tanto aproximación analítica, grandes potencialidades para la comprensión contemporánea de la recuperación de la función social que están viviendo muchos Estados de la región. Sin embargo, es indispensable aplicar una estrategia heterodoxa y no de simple importación acrítica de aquellos marcos analíticos. Las características propias de los esquemas de bienestar en los países latinoamericanos —con aún importantes niveles de informalidad y precariedad en el mercado de trabajo, instituciones estatales poco sólidas y un peso importante de la familia (y en concreto de la mujer) en la provisión de cuidados— obligan a pensar en la necesidad de aplicar perspectivas de análisis más abiertas y flexibles que las que nos ofrecían las aproximaciones clásicas en el campo de estudio de los Estados de Bienestar y las políticas sociales. Y algunos elementos de esta agenda inaugurada por Esping-Andersen son de utilidad.

Así pues, en el presente texto se pretende introducir algunas reflexiones teóricas y metodológicas que permitan consolidar una agenda de investigación con la finalidad de indagar sobre el tipo y las principales características de los Regímenes de Bienestar (que contemplan pero exceden a las políticas sociales) que se proyectan en los países en transformación en América Latina. A partir de un análisis bibliográfico, y de una primera aproximación a datos cuantitativos y cualitativos para comprender las modificaciones de los tres países de la región que constitucionalizaron el cambio, se trazarán algunas ideas sobre los modelos de bienestar en construcción. No se trata de un trabajo cerrado sino más bien preliminar y sensibilizador. La principal intención es la de abrir preguntas y dejar apuntados retos para futuras indagaciones académicas.

[3] Para una discusión en profundidad sobre Estado del Bienestar keynesiano-fordista ver Polanyi (1957), Titmuss (1958), Rossanvallon (1981), Spicker (1988), entre otros.

2. Regímenes de Bienestar: conceptos que innovan los análisis y las políticas

Como se indicó, el concepto de Régimen de Bienestar busca superar los modelos teóricos clásicos del estudio del Estado de Bienestar y las políticas sociales. Estos presentaban un análisis demasiado fragmentado y a-político (o a-ideológico) de la realidad, como si los proyectos de país no tuvieran que ver con las políticas sociales diseñadas e implementadas. De esta manera, los continuos y tipologías que se establecían en la literatura del bienestar y el cuidado en un pasado podían no dar cuenta realmente del tipo de modelo general que se estaba construyendo. Así pues, las obras seminales de Esping-Andersen (1993, 2000) supusieron un enriquecimiento cognitivo que permitió: 1) construir una mirada integral más allá de la fragmentación sectorial de análisis previos, focalizados en un tipo concreto de políticas como las educativas, sanitarias, de seguro social, etc.; e 2) integrar los análisis sin perder de vista que el objetivo último era dar cuenta del modelo de sociedad que se estaba construyendo con tales intervenciones, es decir "mirar el árbol sin perder de vista el bosque". A esto se deben agregar otros tres aportes fundamentales: 3) superar una aproximación cuantitativista, basada exclusivamente en el análisis de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta, "sociologizando" el análisis; 4) considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar sino también tener en cuenta la esfera mercantil, la comunitaria o social y la familiar; y, 5) facilitar el desarrollo de aproximaciones comparativas entre países y modelos.

Esta nueva agenda posibilitaba la comprensión de la naturaleza de las diferentes esferas implicadas en la prestación de bienestar y cuidado, más allá del Estado. Como apuntan Gallego, Gomà y Subirats (2003:47): "las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de los múltiples ejes de desigualdad —de clase, de ciudadanía, de género, etc.—, que surcan múltiples esferas —pública, mercantil, asociativa, familiar —". Si una necesidad no es cubierta por el Estado, muy probablemente recaerá sobre otra esfera. Analizar por lo tanto el bienestar desde esta visión más amplia permite no sólo mejorar los diagnósticos sino también las orientaciones en materia de políticas públicas.

2.1.Regímenes de Bienestar en América Latina

Si bien existen diversas investigaciones previas sobre tipologías de países latinoamericanos analizando sus políticas sociales[4], la investigación más completa realizada hasta el momento sobre Regímenes de Bienestar en la región es la llevada a cabo por Martínez Franzoni (2007), situando su trabajo de campo entre 1998 y 2003, operando a partir del concepto de Regímenes de Bienestar de Esping-Andersen (1993, 2000) y

[4] Ver Mesa-Lago (1991), Filgueira (1998), Barba (2005), etc.

agregando perspectivas feministas como la de Orloff (1993, 2009). A partir de una visión integral de la política pública, en su modelo analítico da importancia al trabajo productivo y reproductivo, además de analizar los servicios de salud y educación, y los niveles de protección social. Esta autora apunta que "todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede (…) lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Gough y Wood, 2004). Por lo tanto, una proporción variable de la población en alguna medida depende de arreglos familiares y comunitarios" (Martínez Franzoni, 2007: 23-24).

La autora elabora una tipología completa y compleja dibujando para la región latinoamericana tres modelos de regímenes de bienestar: estatal-proteccionista, estatal-productivista y familiarista. Considera como regímenes estatal-productivista los casos de Argentina y Chile: "El Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve o para aquella parte de la población para la cual el intercambio mercantil no es suficiente" (2007: 24). El objetivo fundamental es conseguir una fuerza laboral con buenas condiciones para que participe con éxito en el mercado laboral. Estos países han logrado comparativamente mercantilizar su fuerza de trabajo de manera más abarcante que el resto de países, aunque la protección de riesgos (vejez) y la formación de capital humano (salud y educación) aún dependen de manera importante del poder adquisitivo de la población. Martínez Franzoni sitúa como regímenes estatal-proteccionistas los casos de Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay: "el Estado en este caso interviene aún en áreas que podrían ser de predominio del mercado (como la seguridad social) y para población que no necesariamente se encuentra en condiciones de pobreza" (2007: 24). En este tipo de países las medidas ponen el acento en la protección social, pero de manera prioritaria en las contribuciones asociadas al trabajo formal. Estos territorios tienen un grado menor de mercantilización de la fuerza de trabajo que los anteriormente citados, pero en términos de protección social y formación de capital humano son superiores, aunque con una fragmentación de grupos sociales. Luego, señala como regímenes familiaristas dos grupos de casos: 1) Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela; 2) Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Estos tienen un peso importante de prácticas informales, aquí "la mayoría de la población depende solo de arreglos familiares y comunitarios en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes" (Martínez Franzoni, 2007: 25). La diferencia entre los dos grupos de países es de grado. Un número importante de la población no tiene un buen acceso a los servicios públicos. Estos países tienen muy poca capacidad para absorber la fuerza de trabajo y hacerlo con calidad. Finalmente, indica que las tasas de pobreza en estos países son altas.

Expuesta la tipología, se requiere estudiar los Regímenes de Bienestar en América Latina con posterioridad al periodo de irrupción de las propuestas neoliberales[5]. Si bien

[5] Sobre modelo económico y social construido en el período neoliberal ver Deniz (2006) y Palazuelos (2000).

el trabajo de Martínez Franzoni (2007) nos abre una interesante perspectiva de análisis, la limitación del periodo temporal en que ella sitúa el trabajo de campo nos empuja a pensar que es interesante desarrollar estudios sobre los gobiernos llamados "progresistas o de izquierda" que se constituyen en América Latina en cascada a partir del triunfo de Chávez en 1998. La hipótesis es que con la irrupción de estos nuevos proyectos políticos, el mapa de los modelos de bienestar y cuidado podría haber cambiado de manera substantiva. Y no se trata solamente de cambios de los países en las categorías dibujadas por la autora, sino que podría suponer un replanteamiento mismo de las propias categorías.

Como ya se ha apuntado anteriormente, a pesar de que las experiencias transformadoras son distintas por las diversas realidades económico-sociales y de acción política en las que se asientan, éstas poseen varios puntos de contacto y caminan hacia prestar una mayor respuesta a las necesidades sociales desde el propio Estado. La centralidad que ha tomado la agenda social en sentido extenso en los procesos de transformación, sobre todo de manera importante en los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela, hace pensar que se podría estar abandonando la caracterización exclusiva de un régimen familiarista que daba la autora con datos de 1998-2003. Así pues, el Estado interviene en áreas que podrían ser de predominio del mercado, la sociedad y hasta la familia, y se amplía la cobertura, el gasto e inclusive la calidad del servicio en salud, educación, protección social y habría algunos avances a nivel del mercado laboral y de la protección asociada a dicho ámbito, entre otras mutaciones. A continuación se muestran algunas de estas transformaciones mediante indicadores cuantitativos[6], en concreto se puede visualizar: 1) más ingresos del Estado y mayor gasto público, y en concreto gasto social; 2) expansión de los servicios de salud, educación y protección social (más gasto y mejores resultados); 3) mejoras en la calidad del mercado de trabajo; y, en parte como consecuencia de lo anterior, 4) reducción de la pobreza y la desigualdad.

[6] Datos obtenido de *CEPALSTAT. Base de datos y Publicaciones Estadísticas" de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL)*. Ver <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp> (consultado por última vez el 12 de junio de 2015). Se han seleccionado tres momentos temporales relevantes para el estudio de los países de nuestra consideración, buscando también que se pudiera mantener una lógica comparativa entre países. Se apuntan indicadores de proceso y de resultado de manera indistinta en la tabla. La intención es tener una mirada comprensiva sobre las dinámicas de continuidad y cambio acaecidas en estos países.

3. Los casos de Ecuador, Venezuela y Bolivia

Tabla 1: Algunos indicadores sobre bienestar en Venezuela, Ecuador y Bolivia: dinámicas de continuidad y cambio

	Ecuador		Bolivia		Venezuela		
	2005	2012	2005	2012	1997	2005	2012
1. Más ingresos Estado y mayor gasto público							
Deuda externa como porcentaje del PIB	41,53	18,16	80,28	24,79	43,39	31,91	30,29
Ingresos del gobierno central como porcentaje PIB	14,6	22,3	ND	ND	23,8	27,5	23,5
Gastos del gobierno central como porcentaje PIB	15	24,2	ND	ND	21,9	25,9	28,4
2. Expansión de los servicios de educación, sanidad y protección social							
Gasto público en salud como porcentaje PIB	6,3	6,4	5,6	5,8	4,2	5,4	4,7
Gasto público en educación como porcentaje PIB	ND	4,4	6,3 (2006)	6,4	ND	3,7 (2006)	6,9 (2009)
Tasa neta de matrícula educación secundaria	53,6	74	68,9 (2006)	69,8	47,8 (1999)	62,8	74,3
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	24,1	19,7	44	32,2	20,5	15,8	13,2
3. Mejoras en la calidad del mercado de trabajo							
Tasa desempleo	8,5	4,9	8,2	6,5 (2010)	11,4	12,3	8,1
Ocupados urbanos en el sector informal del mercado de trabajo	57,3	54	69,9 (2004)	60 (2011)	46,5	53,7	50,1
4. Reducción pobreza y desigualdad							
Pobreza	48,3	33,6 (2013)	63,9 (2004)	36,3 (2011)	48	37,1	25,4
Indigencia	21,2	12 (2013)	34,7 (2004)	18,7 (2011)	20,5	15,9	7,1
Gini	0,53	0,48 (2013)	0,56 (2004)	0,47 (2011)	0,51	0,49	0,41

Fuente: Elaboración propia a partir de *CEPALSTAT. Base de datos y Publicaciones Estadísticas*.

Tabla 2: El bienestar en las Constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia

	Venezuela (1999)	Ecuador (2008)	Bolivia (2009)
Definición Estado	"Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia( )" (2)	"El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico" (1)	"Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario ( ), y asegura el desarrollo equitativo mediante la redistribución de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación y cultura" (1)
Articulado de interés	Derechos sociales y de las familias (familia 75-77; niños, niñas y adolescentes 78; jóvenes 79; ancianos 80; discapacidad 81; vivienda 82; salud 83-85; seguridad social 86; trabajo 87-97) Derechos culturales y educativos (98-111) Fiscal y tributario (311 y 316)	Derechos del buen vivir (agua y alimentación 12 y 13; educación 26-29, hábitat y vivienda 30-31, salud 32, trabajo y seguridad social 33-34) Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (adultas y adultos mayores 36-38; jóvenes 39; mujeres embarazadas 43; niños, niñas y adolescentes 44-46; personas con discapacidad 47-49; personas con enfermedades catastróficas 50; personas privadas de libertad 51) Política fiscal (285) Régimen tributario (300-301) Régimen del buen vivir. Inclusión y equidad (340-341) (educación 343-357, salud 358-366, seguridad social 367-374, hábitat y vivienda 375-376)	Derechos fundamentalísimos (educación 17, salud 18 y vivienda 19) Derechos sociales, económicos y culturales (salud y seguridad social 35-47; trabajo y empleo 46-55; niñez 58-61; familias 62-66; adultos mayores 67-69; discapacidad 70-72; privadas de libertad 73-75) Educación e interculturalidad (educación 78-91; educación superior 92-99) Política tributaria (321)
Características	Dentro del apartado "derechos sociales y de las familias" se contemplan derechos vinculados al ciclo de vida, derechos básicos de bienestar y se visualiza de manera mucho más amplia que los anteriores derechos el trabajo. Aparece la familia de manera importante entendida como "asociación natural de la sociedad" (75) Vincula de manera fuerte derechos sociales al derecho de trabajo digno y de calidad Vinculación de la prestación de servicios a la extracción de materias primas: "El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud" (311)	Primero enunciación de los derechos (algunos los conceptualiza como derechos del buen vivir) y después desarrollo de estos. Dentro del régimen del buen vivir se establece un sistema nacional de inclusión y equidad (340). Se hacer referencia a distintos momentos del ciclo de vida, utilizando el concepto de grupos de atención prioritaria. Existe transversalidad entre políticas sociales clásicas y otras políticas. También se detecta voluntad de relación del "mundo" social y el "mundo" económico. Uso del concepto del Buen Vivir, que va más allá del bienestar.	Primero enunciación de los derechos (algunos los conceptualiza como derechos fundamentalísimos) y después desarrollo de estos. Dentro del apartado "derechos sociales, económicos y culturales" se contemplan derechos vinculados al ciclo de la vida, derechos básicos de bienestar y se visualiza el trabajo. Uso del concepto de "derechos fundamentalísimos", de rango superior a los "derechos fundamentales".

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

Aunque los procesos de retorno del Estado y de búsqueda de superación del modelo neoliberal se producen en distintos países de América Latina, en el presente artículo se analizan solamente los casos de Ecuador, Venezuela y Bolivia. Se ha procedido a la selección de estos referentes por cuatro motivos: 1) Los tres países vivieron procesos constituyentes que implicaron cambios substantivos, desde la misma Carta Magna, en la manera de entender el bienestar y el cuidado de la población; 2) durante los años que han dirigido el Estado gobiernos denominados como "progresistas" o de "izquierda" se han puesto en marcha importantes estrategias de retorno del Estado en el ámbito de la regulación, la planificación y el desarrollo de políticas públicas en la agenda social y económica; y (3) los tres países fueron tipificados como regímenes familiaristas por Martínez Franzoni (2007) en plena etapa neoliberal, se trata de países andinos con presencia de población indígena y niveles altos de pobreza y desigualdad; 4) se trata de países poco estudiados desde una perspectiva de bienestar y cuidados.

Se considera pues que son los tres casos donde se han producido modificaciones normativas (constitucionales, legales), programáticas y en las políticas públicas con una intensidad relevante y que merecen ser estudiados de manera detallada (Stefanoni, 2011). A continuación se presenta una primera exploración a los Regímenes de Bienestar que se construyen en estos países, dejando para futuros trabajos una descripción densa y un análisis detallado de los mismos. También en un futuro será interesante añadir nuevos casos para construir una mirada comparada más amplia. Así pues, es objetivo principal de este texto empezar a poner en discusión los cambios acontecidos, identificar dinámicas de continuidad y cambio en las agendas sociales y económicas de estos procesos de transformación y consolidar una línea de investigación y debate que se concentre en estas cuestiones que nos pueda llevar a la reconstrucción de una nueva cartografía de bienestar en América Latina.

3.1.El bienestar en las nuevas constituciones

Los procesos constituyentes desarrollados en los tres países citados marcan un antes y un después en las reglas de juego de la política, las políticas y la gestión públicas. Constitucionalistas como Viciano y Martínez (2010) apuntan que la ola de creación de nuevas constituciones latinoamericanas en el cambio de milenio tiene unas características propias. De esta manera, las constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) conformarían el "nuevo constitucionalismo latinoamericano" que iría más lejos del "neoconstitucionalismo" que inspiró, entre otras, las Cartas Magnas del Estado español (1978) y de Brasil (1988). Las peculiaridades se refieren sobre todo al procedimiento adoptado para la construcción de dichas cartas políticas, lo cual supondrá inevitablemente cambios sustantivos de contenido.

Así pues, desde el punto de vista externo, los tres procesos latinoamericanos "asumen la necesidad de legitimar la voluntad social de cambio mediante un intachable

proceso constituyente de hechura democrática y, aunque los resultados son en buena medida desiguales, consiguen aprobar constituciones que apuntan, en definitiva, hacia el Estado constitucional. Teoría y práctica se unen, por lo tanto, en el nuevo constitucionalismo latinoamericano" (Viciano y Martínez, 2010: 26). Se pone pues énfasis en los mismos procesos de construcción de estas constituciones que se abren a la participación de numerosos actores políticos y sociales, así como utilizando prolongados procesos de deliberación.

Desde el punto de vista interno se han apuntado también diferencias respecto a constituciones anteriores. Así pues, según Martínez Dalmau (2008: 75) se destaca: "su contenido innovador (originalidad), la ya relevante extensión del articulado (amplitud), la capacidad de conjugar elementos técnicamente complejos con un lenguaje asequible (complejidad) y el hecho de que se apuesta por la activación del poder constituyente del pueblo ante cualquier cambio constitucional (rigidez)". Ahora bien, desde la posición del presente artículo se sostiene que en lo que se refiere a estos aspectos "internos" las diferencias con el "neoconstitucionalismo" no son tan relevantes como los autores citados plantean. Se produce simplemente un proceso de construcción de constituciones en un nuevo contexto político, social y cultural. Eso es, las constituciones se adaptan a su tiempo. Así pues, textos de este tipo en el presente tendrán nuevas agendas (con nuevas conquistas), mayores complejidades y articulados mucho más amplios y hasta detallados. Y no serán solamente características de las Cartas Magnas de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

En cuanto a lo que se refiere a la constitucionalización del modelo de bienestar que se dibujará en un futuro en los países bajo análisis, cabe decir que en los tres casos supone un salto relevante respecto a las normativas constitucionales precedentes.

3.2.La caracterización de las políticas de bienestar en los tres países

Como se mencionó, Martínez Franzoni (2007) identificó, con datos de 1998-2003, a los tres países estudiados como regímenes familiaristas (Ecuador y Venezuela los situaba en el primer grupo y Bolivia en el segundo). Aunque algunas de las características que apuntaba la autora actualmente se mantienen —son importantes aún los arreglos familiares y comunitarios en el ámbito laboral y de cuidados— el retorno del Estado y la búsqueda activa de materialización de políticas progresistas matizaría la afirmación de dificultad de acceso a servicios públicos como la salud o la educación, así como también debería tenerse en cuenta una cierta dinamización y el aumento de calidad en la fuerza de trabajo que se ha producido durante los últimos años. Además hay que apuntar que las tasas de pobreza y desigualdad, si bien aún son altas, han disminuido de manera destacada y sostenida en los tres países. A continuación se realiza una aproximación cualitativa a la construcción del régimen de bienestar en los países estudiados, descripción que acompañará a los datos cuantitativos antes expuestos. Las estadísticas son útiles

porque describen la panorámica general de una realidad concreta. Pero para avanzar en la interpretación requerimos también de aproximaciones más cualitativas, de comprensión del modelo en construcción. Este es el objetivo de los apartados que siguen.

3.2.1. Ecuador: planificación, extensión de los servicios y búsqueda de la calidad[7]

De entrada es factible afirmar que la Constitución de Montecristi (2008) asienta las bases para la formación de un Régimen de Bienestar que supere los modelos anteriores. Más allá de la Ley Fundamental, que como se ha visto anteriormente supone un salto hacia adelante, cabe decir que las políticas públicas implementadas durante estos seis años —de destacada calidad gracias al sistema de planificación que se construye en el país y con una fuerte inversión de recursos públicos— aportan importantes avances en el campo social y a la vista están los indicadores sobre logros conseguidos (Ramírez y Minteguiaga, 2007; Minteguiaga 2012). Como en todo proceso político real, se trata de un Régimen en construcción y disputa, tanto entre gobierno y actores sociales y empresariales, como (y ésta es una característica relevante para el caso del Ecuador) dentro el propio Ejecutivo y otras instancias y poderes estatales.

Durante los primeros seis años de la "Revolución Ciudadana" se identifican tres claras dinámicas que deben ser expuestas para entender el modelo en construcción: 1) La (re)apropiación de recursos para el Estado; una porción importante de estos que restaban enajenados por la deuda externa, por el lucro de las empresas multinacionales explotadoras de petróleo o minería, y por la negativa de las clases adineradas de pagar impuestos, vuelven a manos de los poderes públicos. 2) La recuperación de la autonomía (relativa) del Estado y su capacidad de planificación; se produce un proceso de descorporativización del Estado y un retorno de la capacidad de los poderes públicos a la rectoría, regulación, control y planificación de la acción pública[8]. 3) La fuerte inversión social y extensión de políticas de bienestar; aumenta la cantidad de recursos que se destinan al desarrollo de políticas sociales, así como también las coberturas de estos servicios. En este sentido, saltan a la vista los importantes avances en indicadores de bienestar social y desarrollo humano: disminución de pobreza y desigualdad, aumento de coberturas de salud y educación, consiguiendo una universalización de mínimos, y mejoras en la calidad de la fuerza de trabajo (más trabajo pleno y más trabajadores afiliados a la seguridad social)[9].

---

[7] Para el caso ecuatoriano ver una descripción más detallada en Minteguiaga y Ubasart (2013a y 2013b).

[8] Sobre las transformaciones estatales operadas en el país ver Ramírez (2012a y 2012b) y Muñoz (2013).

[9] En el periodo 2007-2012 la tasa de empleo en Ecuador (o ocupación plena) ha pasado de del 34,2% de la PEA al 42,3%. Por lo tanto, puede firmarse que las tendencias adoptan una dirección positiva pero no se detecta un cambio estructural en la composición de la PEA. En cuanto las tasas de afiliación a la seguridad social, éstas aumentan en el periodo 2007-2012 (de un 26,3% respecto a la PEA en enero de 2007 a

De todas formas se detectan aún importantes tendencias que vienen del periodo neoliberal: focalización y estructuras familiaristas permanecen en muchas políticas de inclusión y protección social (el ejemplo del Bono de Desarrollo Humano o las políticas de discapacidad —Bono Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara— como paradigmáticas); la centralidad que toma la lucha contra la pobreza o las políticas de desarrollo infantil (ambas de corte asistencial) en la agenda social; la dualidad en la prestación de servicios de salud y educación (las clases populares en servicios prestados por el Estado, las clases medias y altas en servicios privados comprados en el mercado), etc.; y un mercado laboral aún con importantes niveles de informalidad y desprotección. Asimismo, se identifican tres características que pueden re-direccionar el Régimen de Bienestar de Ecuador y que se presentan como potencialidades de futuro, y no solo en términos cuantitativos de extensión de gasto público y coberturas, sino también en términos cualitativos de modificación del modelo: 1) La centralidad de la planificación nacional; 2) La preocupación por la calidad de los servicios públicos; y 3) La importancia que se le está dando al sistema tributario y sus cargas diferenciales según niveles socioeconómicos.

Entrando en la primera, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se dibuja en la propia Constitución (arts. 279-280) y se desarrolla en el Código de Planificación y Finanzas Públicas, y en un segundo plano en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. A razón de este cuerpo normativo, cada nueva legislatura tiene que ir precedida por la elaboración de un Plan Nacional del Buen Vivir (o Plan de Desarrollo) (SENPLADES, 2007; 2009; 2013) que es de obligado cumplimiento por parte de todos los poderes públicos. Las instituciones sub-nacionales también tienen que planificar sus actuaciones. Además, el desarrollo y el cumplimiento del Plan se lleva a cabo con instrumentos técnicos de alta calidad: seguimiento mediante indicadores y evaluaciones, encuestas y estadísticas, procedimientos estandarizados públicos y transparentes, etc. Este hecho puede jugar a favor de la consecución de políticas públicas eficaces, eficientes y democráticas en el campo social, fiscal, laboral y tributario.

Vinculado a lo anterior, y como segunda característica, el gobierno de la "Revolución Ciudadana" pone un énfasis grande en la consecución de la calidad. No es de extrañar el acento puesto en la meritocracia o en el control de la implementación de políticas públicas mediante distintos mecanismos de gestión pública y seguimiento de las acciones institucionales. En el propio Programa de Gobierno con el que el presidente Rafael Correa gana las elecciones en febrero de 2013, la cuestión de la calidad está presente, así como en distintos objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Conseguir calidad en los servicios de educación y salud puede romper la dualidad existente actualmente entre el mercado público y el mercado privado de servicios

un 42,3% en enero de 2013) pero aún existe una parte importante del mercado de trabajo que no entra en el mundo de la seguridad social (Minteguiaga y Ubasart-Gonzàlez, 2013b: 56-57).

(Minteguiaga y Ubasart-González, 2013b: 29-32). También, la posibilidad de repensar las políticas de inclusión y protección social en este marco pueden proyectar unas respuestas de acción pública emancipadoras en un futuro.

La tercera característica se encuentra en la importancia que se le da al sistema tributario. Ha sido una prioridad del gobierno hacer un sistema tributario eficaz y eficiente y progresivo, que empiece a cumplir sus funciones distributivas y redistributivas. Si bien es cierto que no se ha llevado a cabo una reforma estructural que permita una transferencia radical de rentas entre estratos sociales, sí es cierto que se ha conseguido lograr el cumplimiento de las leyes tributarias existentes, el aumento sostenido de las cargas tributarias con sentido "pro-pobre", así como una credibilidad en la institución receptadora que abre la puerta a la consolidación de un modelo integral que vincule agenda social y tributaria[10].

3.2.2. Venezuela: construcción de una nueva institucionalidad pública

En el caso venezolano la construcción del modelo tiene una década y media de vida y presenta unas características más concretas que permiten hacer una mayor definición de este[11]. De todas formas, la "Revolución Bolivariana" es un proceso en marcha y eso hace que se puedan identificar distintos períodos en la construcción del régimen de Bienestar del país, destacando al menos tres etapas, que pueden identificarse tanto en el plano económico-productivo como social.

En el plano económico y ligado al retorno del Estado se identifica un primer ciclo de corte "ortodoxo" (Guerra, 2009: 1)[12]. Así, a pesar de la inauguración de un "discurso modernizador en cuanto al modelo de desarrollo, interclasista en lo social, nacionalista en sus aspectos aglutinadores y anti-neoliberal" (Mateo Tomé y Sánchez Iglesias, 2010: 2900) la vertiente macroeconómica mantiene un perfil fiscalista con centralidad en el control del déficit presupuestario y la inflación, toda vez que hace de estas gestiones "sostenibles el pivote para articular el resto de las políticas económicas: la sostenibilidad fiscal supone mantener una dinámica cambiaria de estabilización que se seguirá inscribiendo como ancla cambiaria" (Guerra, 2009: 1). A fines de 2001 la Asamblea Nacional aprueba las "leyes habilitantes" —la Ley de Pesca y Acuacultura, la Ley de

[10] La recaudación tributaria en relación al PIB pasa de un 9,1 en 2000 a un 12,3 en 2011 (SENPLADES, 2013: 115).

[11] Cabe decir que a diferencia del caso ecuatoriano, existe bastante literatura experta sobre políticas sociales sectoriales, en concreto sobre las "misiones", pero hay pocos datos y trabajos empíricos (ni gubernamentales ni de otras instituciones) a los que recurrir para hacer una evaluación detallada y objetiva. Las prioridades de investigación en el caso venezolano se han centrado en otros campos, diversos a las políticas sociales integrales, laborales y tributarias que son las que en este artículo se hace referencia.

[12] Véase el documento "La Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática (MPD, 1999).

Tierras y Desarrollo Agrario y la Ley Orgánica de Hidrocarburos— que tenían como objetivo hacer converger el discurso político que empieza a tomar el bloque bolivariano (nacional-popular) y la propuesta económica del mismo. En concreto, la ley de hidrocarburos resulta clave ya que plantea la recuperación de la soberanía petrolera ("renacionalización") y rompe la política de apertura petrolera y el programa de internacionalización de PDVSA. En paralelo se diseña una reforma impositiva para elevar los ingresos estableciendo la *regalía* como figura básica y fijándola en el 30% (frente al 16% anterior) a la vez que se reduce el impuesto sobre la renta del 59 al 50% (Mateo Tomé y Sánchez Iglesias, 2010: 2906).

Tabla 3: Etapas de desarrollo del modelo venezolano

	Primera etapa: 1999-2003	Segunda etapa: 2003-2007	Tercera etapa: 2007-2012
Plano económico-productivo	Política macreconómica de corte ortodoxo. Aprobación "leyes habilitantes"	Fase expansiva: subida precios petróleo. Se inicia política de control de precios y de cambios	Nacionalizaciones de empresas estratégicas
Plano social	Políticas de carácter continuista respecto al pasado, se ratifican la mayor parte de programas sociales del gobierno anterior	Creación y expansión de las misiones, modelo propio de diseño e implementación políticas sociales	Desaceleración experiencia misiones y reestructuración permanente agenda social
Programas o leyes destacadas		Proyecto Nacional Simón Bolivar Primer Plan Socialista (PPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013)	Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de Guerra (2009) y Maingón (2004).

Estas medidas generan conflicto y su resolución tendrá que esperarse hasta el 2003-2004. Por un lado se inicia una subida de los precios del petróleo en 2003, que alcanzará su cénit hacia 2005-2007, iniciándose una fase expansiva. Por el otro, el conflicto con el bloque opositor pierde fuelle con la ratificación del mandato de Hugo Chávez en el referéndum revocatorio del 15 de agosto de 2004 (Guerra, 2009: 2). A partir de aquí se fortalece el papel del Estado como regulador y como empresario y se inicia una política de control de precios y control de cambios. Desde 2005 se empieza a hablar de "socialismo del siglo XXI" y este hecho se ve reflejado en el Proyecto Nacional Simón Bolivar o Primer Plan Socialista (PPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013). El problema de la economía venezolana a partir de aquel momento

ya no se comprenderá en términos de atraso tecnológico y productivo o su estructura económica y su necesidad de modernizarla, sino por la existencia del propio sistema capitalista y la relación capital-trabajo[13].

En 2008 se aprueba la Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, mediante la cual se le da un poder casi ilimitado al gobierno para declarar de utilidad pública cualquier actividad económica o clausurar establecimientos comerciales, aumentando las posibilidades de expropiación. En 2009, y a fin de controlar la totalidad de la cadena productiva de la industria petrolera, se nacionalizan 76 empresas del lago de Maracaibo.

En cuanto al campo estricto de la agenda social, desde 1998 en que Chávez gana las elecciones, se empezaron a dar pasos con la finalidad de luchar contra la pobreza y la desigualdad. Los índices de miseria y extrema pobreza eran alarmantes en diversas zonas del país como resultado, en parte, del periodo neoliberal experimentado. Como ya se ha visto, la Constitución de 1999 presenta importantes innovaciones. Se amplía el reconocimiento de los derechos sociales y además se plantea un nuevo contexto en el que estos deberán construirse poniendo en el centro la corresponsabilidad entre ciudadanos y Estado. Así pues, "la política social debe tener como finalidad capacitar, preparar y garantizar la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, la vivienda. En fin, construir una ciudadanía de contenido social" (Maingón, 2004: 55). Aparte de la Carta Magna, otros instrumentos orientan la agenda social en este periodo: el Plan Bolivar 2000, que incluye la Agenda Social 2000, y el ya mencionado Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (PDES).

De todas formas, la urgencia por operar, vista la magnitud de los indicadores sociales del momento, lleva al gobierno bolivariano a proceder "en julio de 1999, la ratificación de 9 de los 14 programas sociales de la Agenda Venezuela, instrumentados por el gobierno de Rafael Caldera (1993-1998), programas de carácter básicamente compensatorio-asistencial" (Maingón, 2004: 56). Se trata pues de dar continuidad a una política pública con fuertes influencias neoliberales. No se logran en esta primera etapa transformaciones estructurales en la manera de plantear el bienestar y el cuidado en la acción pública del país. Esto trae como consecuencia la dificultad para obtener resultados positivos en la mejora de la calidad de vida de la población.

En 2003, en un contexto marcado por los intereses electorales que provoca el complicado escenario que se le plantea al gobierno con el referéndum revocatorio, así como también por un aumento acelerado de la renta de origen petrolero, se inaugura una nueva etapa de la agenda social caracterizada por el desarrollo de las "misiones", programas sociales implementados con importantes grados de "para" y hasta lábil ins-

[13] Con la reforma constitucional de 2007 se va hacia un modelo más decididamente socialista de la economía y, aunque ésta no llega a aprobarse, la orientación se fortalece. Por ejemplo, se amplía el papel del Estado como propietario de medios de producción.

titucionalidad[14]. Así pues, tales esfuerzos "estaban concebidos como una plataforma operativa que habría de garantizar, con un bajo grado de institucionalización, un rápido abastecimiento de sectores necesitados de la población (...). Frente a las tradicionales políticas sociales, se distinguen especialmente por su carácter extra-institucional" (Burchardt, 2009: 86). Con estos programas se ponía énfasis en la necesidad de llegar donde no lo hacían las instancias tradicionales oficiales, así como desburocratizar la política y promover la participación ciudadana. En tan solo dos años se logra implementar 13 misiones en áreas como la inclusión social, la educación, la salud, la alimentación y el hábitat, que alcanzan coberturas importantes en los sectores populares. Así, "aproximadamente un 30% de la población (7.2 millones) en la Misión Barrio Adentro y un 53% en la Misión Mercal (12 millones)"[15].

Cabe decir que a partir de 2006 y 2007 se detecta un debilitamiento de algunas misiones y una reducción de su cobertura. De manera paralela, se diversifica el foco de atención de las mismas y aparecen nuevos programas: unas primeras misiones dirigidas a poblaciones específicas y de carácter asistencial, como Misión Negra Hipólita, Misión Madres del Barrio, Misión José Gregorio Hernández y Misión Niño Jesús; unas segundas para el impulso del proyecto socialista, como Misión Che Guevara o Misión Villanueva (D'Elia y Quiroz, 2010). Durante el último periodo de la vida de Chávez, éste comienza a ejecutar medidas de centralización de la administración pública, y por ende de las misiones, con el objetivo de relanzar el proyecto nacional, y la calidad en el diseño e implementación de las políticas públicas, y en concreto de la política social. Y a partir del discurso del entonces presidente en la victoria electoral del 8 de octubre de 2012 se empieza a hablar de buscar la eficacia de las políticas y los servicios públicos.

De modo resumido, cuatro han sido las características que pueden destacarse del Régimen de Bienestar venezolano, centrado desde 2003 en el proyecto de las misiones: 1) La construcción de una nueva institucionalidad para la implementación de políticas sociales, que funciona paralela o yuxtapuesta a la acción de instituciones estatales oficiales. En un primer momento esta realidad acompañó un crecimiento importante en coberturas y gasto de las políticas sociales. Debe tenerse en cuenta la inoperancia de la administración pública tradicional del país, así como también las necesidades inmediatas a cubrir. De todas formas, la falta de canalización por vías institucionales provocó inestabilidad, fragmentación y focalización de las intervenciones sociales. También se han apuntado problemas de calidad, tendencia que en el último año se ha intentado corregir. 2) Existe poca incidencia del sistema de planificación nacional, a pesar de la

[14] Para un análisis detallado de la nueva institucionalidad/estatalidad involucrada en las misiones véase Otálvaro (2013: 109-115).

[15] D'Elia y Quiroz (2010) citando a D'Elia y Maingón (2010). Pueden verse datos sobre las coberturas de las distintas misiones durante los años de apogeo de estos programas sociales en ambas obras.

existencia de algunos documentos formales de programación de la acción estatal[16]. 3) Énfasis en lo comunitario y políticas sociales centradas en las clases populares y escasa o nula acción que suponga encuentros inter-clases. La política social venezolana asume la corresponsabilidad del Estado y la comunidad en la prestación de los servicios. Eso hace partícipe a la ciudadanía no solo de la decisión sino también de la ejecución de la acción pública. En algunos casos esta característica ha derivado en falta de profesionalización de los servicios y en "feminización" del trabajo voluntario. 4) La centralidad de los recursos provenientes de la explotación del petróleo. Venezuela es un país rico en recursos naturales. El sistema impositivo queda en un segundo plano en el modelo de construcción y sostenibilidad del bienestar.

3.2.3. Bolivia: la centralidad de la plurinacionalidad y el continuismo neoliberal en el campo del bienestar

En Bolivia, a partir de la victoria de Evo Morales (2006), se empieza a experimentar un proceso de recuperación (o construcción) del Estado, de forma paralela al reconocimiento de la plurinacionalidad. De esta manera, se le da importancia al sistema de planificación, aunque de una forma menos completa que en Ecuador, resultando un Plan Nacional de Desarrollo con vigencia de 2006 a 2011 (a pesar de los intentos, no ha sido posible con posterioridad construir un nuevo plan). Distintos indicadores dan cuenta del aumento de la intervención del Estado en la economía y del retorno de ciertas funciones sociales a las instituciones públicas. Estas transformaciones, junto a un contexto económico favorable, dan lugar a mejoras destacadas en indicadores socioeconómicos[17].

En el ámbito económico la clave del proceso boliviano también se hallará en las nacionalizaciones. En primer lugar la nacionalización de las empresas "capitalizadas"[18], especialmente aquellas dedicadas a los hidrocarburos, y hubo intentos de renacionalizar el sector minero. A diferencia de las nacionalizaciones de los años 50 y 60, las actuales se han basado en la compra del paquete de acciones en fideicomiso en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con el objetivo de que el Estado asuma el control en el directorio de las empresas (Grebe López, 2009: 145). Estas operaciones se acompañaron de la renegociación de impuestos, regalías y precios de referencia de los contratos con las empresas petroleras, en cumplimiento de la nueva Ley de Hidrocarburos aprobada en

[16] En este sentido pueden considerarse Programa Económico de Transición 1999-2000 (1999), Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007) (2001) y el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS) Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (2007).

[17] Como dato destacable, en 2008 Bolivia fue declarado el tercer país en América Latina libre de analfabetismo, pasando de una tasa del 11% en 2005 al 3,4% en 2008.

[18] Las empresas "capitalizadas" suponen la asociación estratégica entre el Estado y las compañías transnacionales, denominada "capitalización" en sectores como hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, ferrocarriles y transporte aéreo.

2005. Los efectos han sido contundentes en términos de aumento de los ingresos fiscales y de la recaudación tributaria, lo cual no ha estado exento de conflictos ligados a las renegociaciones y batallas judiciales en tribunales internacionales[19]. Este excedente se utilizó para diseñar e implementar políticas sociales diversas tales como: Renta Dignidad para la tercera edad, Bono Juancito Pinto para niños en edad escolar y Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy" para mujeres embarazadas y niños menores de 2 años.

Es importante indicar, según lo sostienen algunos autores, que una de las mayores dificultades de esta reconstrucción de la capacidad estatal ha sido la ausencia o déficit de una elite intelectual capaz de proponer a la sociedad un panorama estratégico en sintonía con las nuevas condiciones nacionales e internacionales: "La constelación de poder emergente de las consultas populares le ha permitido al MAS proceder a una sustitución masiva del personal del Estado. Este nuevo personal ya no proviene principalmente de las capas medias urbanas, que disponían de algún tipo de preparación para el ejercicio de funciones y competencias en la administración pública" (Grebe López, 2009: 149).

En relación al campo social la intervención se amplía en cuanto a inversión/gasto social y coberturas, y se actúa dando un espacio importante a la cuestión de la plurinacionalidad e interculturalidad. Sin embargo, el esquema de actuación sigue marcado por las transferencias monetarias condicionadas[20], la ejecución de programas focalizados[21], y un pronunciado peso de la presencia de ONGs y organismos internacionales de cooperación. Aunque con mejorías evidentes en el periodo estudiado, la fuerte presencia de pobreza y necesidades insatisfechas en el país así como la falta de una administración pública estable y consolidada, son algunos de los motivos que pueden esgrimirse para explicar la continuidad conceptual y operativa en la agenda social. Así pues, y citando a fuentes gubernamentales, "las principales medidas implementadas (...) fueron el descongelamiento del Salario Mínimo Nacional (SMN), los continuos incrementos salariales por encima de

[19] En cuanto a los ingresos del sector público boliviano, se observa un aumento relativo importante de ingresos procedente de regalías mineras e impuesto sobre hidrocarburos. Teniendo en cuenta el índice de los ingresos consolidados del sector no financiera (ver Grebe López, 2009: 1946), y tomando el año 1997 como punto de partida, se alcanzan las siguientes cifras en 2007: ingresos totales pasa de 100 a 365,5; renta interna a 321,4; renta aduanera a 186,8; regalías mineras a 929,6 e impuestos sobre hidrocarburos a 636,1 y otros ingresos a 356,7.

[20] En 2012 tres de cada diez bolivianos se benefician de las transferencias monetarias condicionadas: Renta Dignidad —un pago de por vida no heredable, y destinado a todas la bolivianas y bolivianos que tengan 60 años—, Bono Juancito Pinto —establecido con el objetivo de incentivar la matriculación en los centros educativos y disminuir la inasistencia y la deserción escolar— y Bono "Juana Azurduy" —transferencia otorgada en beneficio de las madres en periodo de embarazo y niños y niñas menores de dos años—.

[21] Entre otros el Programa "Bolivia Cambia, Evo Cumple", iniciado en 2006 y que tiene por objetivo destinar recursos directos a los municipios y comunidades (4.127 proyectos, 389 millones de dólares); el Programa Nacional de Post Alfabetización "Yo Sí Puedo Seguir" 2009; el Programa "más inversión para el agua" o la Tarifa Dignidad por bajo consumo de electricidad que beneficia al 50% del total de consumidores de energía eléctrica.

la tasa de inflación —con lo que se incrementa el salario real y la capacidad de compra de los trabajadores—, y la entrega de la Renta Dignidad, el Bono Juancito Pinto y el Bono Niño-Niña "Juana Azurduy" en favor de la población más vulnerable y que permitieron que miles de familias incrementen sus ingresos económicos y mejoren su calidad de vida" (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013b: 154).

Debe señalarse un aumento importante del gasto social del gobierno nacional, que en 2012 llega al 11,5% del PIB. Desde 2006 esta cifra corresponde a un incremento del 97%, aumento parecido al que se experimenta en los otros países a los que hacemos referencia. De forma desagregada, el sector Educación representa el 45,7% del gasto total, seguido por Protección Social con el 40,4%, después el Sector Salud, el 11,7% y Vivienda y Servicios Comunitarios con el 2,3%. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013b[22]). También debe destacarse una modesta extensión del sistema de pensiones vinculado a la seguridad social (contributiva y no contributiva) con la Ley 065, vigente desde diciembre de 2010.

En este sentido, se puede hablar de una universalización de mínimos de ciertos derechos de educación, salud y protección social. El aumento de gasto social y la existencia de unas determinadas prioridades políticas provocan un aumento de coberturas de servicios que efectivizan derechos sociales, así como también una destacable reducción de indicadores como el de pobreza moderada y extrema, y aquellos que hacen referencia a la desigualdad. En el tema de protecciones ligadas al trabajo, la gran proporción de un mercado informal hace que no se avance mucho en este sentido.

4. A modo de conclusión. Entre la continuidad y el cambio

La ampliación de la intervención social que llevan a cabo los tres casos analizados, así como los procesos de recuperación (o construcción) del Estado, y la preocupación por desarrollar políticas públicas que beneficien a las amplias mayorías sociales en la provisión de su bienestar, permiten pensar en una potencial transformación en las agendas sociales (ampliadas). Por el momento, los Regímenes de Bienestar en estos países se encuentran en una fase de construcción y contienda, y por lo tanto aún es pronto para poder caracterizarlos de manera exhaustiva. Dicho esto, podemos entrever que en los países descritos empezamos a encontrar elementos característicos no solo de los regímenes familiaristas sino también en aquellos estatal-productivistas y estatal-proteccionistas antes descritos. En este sentido y como se ha ido apuntando, las transformaciones estructurales acaecidas en toda la región pueden requerir la construcción de una nueva tipología a través de la cual clasificar los regímenes de bienestar en un periodo postneoliberal.

[22] Ver también *CEPALSTAT. Base de datos y Publicaciones Estadísticas*.

A modo de resumen y cierre del texto, se adjunta un cuadro descriptivo, utilizando las herramientas analíticas de Adelantado/Gomà (2000), para visualizar de manera esquemática cómo se están conformando en cada país analizado los componentes constitutivos del régimen de bienestar. Este punto de partida será clave para pensar nuevas tipologías.

De esta manera se observa como a pesar de los avances en la forma de pensar el bienestar en estos países, se debe indicar que todavía hay un gran trabajo para hacer en la materialización de propuestas, derechos y servicios. Siendo conscientes de las transformaciones acaecidas y avances experimentados durante los últimos años, estamos en países con aún importantes índices de desigualdad y pobreza, unos mercados laborales predominantemente informales, con una fractura de género muy marcada, unas economías poco desarrolladas y dependientes del mercado internacional, y unos sistemas de financiación públicos que priorizan aún los recursos provenientes del extractivismo. Se requieren importantes políticas de transformación estructural de la matriz productiva, las estructuras administrativas, las intervenciones sociales y la cultura cívico-democrática. Y no solo se trata de una cuestión de grado, incremental, sino también estamos frente a un desafío de concepciones.

Así pues, y volviendo al terreno de las políticas de bienestar, a pesar de la retórica rupturista, estamos frente a políticas sociales en las que toman una gran centralidad las políticas de transferencias condicionadas y las medidas de lucha contra la pobreza, frente a políticas públicas de carácter universalista, con lógicas interclasistas y no solo hacia poblaciones en situaciones de pobreza o extrema pobreza, y de consolidación de sistemas públicos de salud y educación de calidad que puedan competir con el sector privado. Se detecta un primer peldaño de "desmercantilización" (Esping Andersen, 1993 y 2000) por la extensión de gasto público y coberturas en relación a estos servicios, esto es, de inversión en capital humano, pero aún se es débil en un segundo peldaño: la calidad y la universalidad. Esto último todavía es débil, y solo parecen existir algunas señales importantes de cambio en el caso ecuatoriano.

Se detecta también una profunda desconexión entre el campo de políticas sociales en sentido estricto y las laborales y tributarias (con algunas salvedades). Es un reto repensar las políticas de bienestar y protección en su vinculación con el mercado de trabajo, y la sostenibilidad y financiamiento que este puede proveer a tales acciones. Esto implica desarrollar acciones de mercantilización de la fuerza de trabajo, revelando que el mercado laboral tiene capacidad real para proveer de trabajo remunerado, así como calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales (Martínez Franzoni, 2007: 11). Es decir, formalización del mercado laboral y consecuentemente altos niveles de seguridad social vinculados a esta inserción. Es también importante tener en cuenta otros elementos tales como los actores políticos involucrados en tales articulaciones; no ya beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas sino, por ejemplo, trabajadores, sindicatos, patronales, etc.

Tabla 4: Componentes del Bienestar en Ecuador (2007-2012), Venezuela (1998-2012) y Bolivia (2006-2012)

Dimensiones del bienestar	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Referente normativo global del modelo	Discursivamente universalista en la carta magna, el Plan Nacional del Buen Vivir y otros documentos oficiales	Discursivamente universalista en la Carta Magna. Focalización como fundamento de las "misiones"	Discursivamente universalista. Simbólicamente importante la cuestión de la plurinacionalidad
Manera como se configuran los derechos sociales pilares del bienestar (salud y educación)	Universalización de servicio público en base a derechos. Todavía importante diferenciación en las calidades entre público y privado*.	Políticas destinadas a sectores socioeconómicamente pobres	Universalización de mínimos. Problemas aún de coberturas universales, sobretodo en salud y educación secundaria y superior
Modo de estructurar la protección social	Discursivamente con una concepción amplia y progresista de la protección social. Aumento de políticas de atención a la dependencia, aún con claro sesgo familiarista. Aumento de las políticas de inclusión social, aún herederas de perspectivas propias de la etapa neoliberal (asistencialistas, con comprobación de medios de vida, etc.). Continúan de manera importante las políticas de transferencias condicionadas de renta (Ej. BDH). Sistema de seguridad social con ampliación de cobertura pero pendiente de reforma (esquema de cobertura reducida, altamente fragmentado, corporativizado y regresivo)	Las políticas de atención a la dependencia y las de inclusión social se realizan a través de "misiones". La seguridad social no llega a los clases populares y medias bajas.	Discursivamente con una concepción amplia y progresista de la protección social pero aún con la familia —y la mujer como cuidadora— en el centro. Continúan de manera importante las políticas de transferencias condicionadas de renta (ex. Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto, Bono Madre Niño-Niña "Juan Azurduy) Universalización de mínimos de algunas prestaciones de la seguridad social (jubilaciones).
Régimen de fiscalidad**	Aumentan los recursos públicos y la eficacia y eficiencia del sistema tributario*** Avances en la progresividad tributaria.	Aumento de recursos públicos (principalmente por nacionalizaciones y regalías). Los ingresos de las "misiones" provienen mayoritariamente de las rentas petroleras, no hay conexión con la reforma del sistema tributario como mecanismo de financiamiento (y, por ende, de re-distribución del ingreso)	Aumento de recursos públicos (principalmente por nacionalizaciones y regalías). Se introducen algunas reformas tributarias pero aún débiles para construir un sistema progresivo y que financie el modelo de bienestar y cuidado

Dimensiones del bienestar	Ecuador	Venezuela	Bolivia
Relaciones de empleo****	Avance en la dignificación del trabajador, con modificaciones legislativas y políticas públicas novedosas*****. Mejoras en indicadores como trabajo pleno y afiliados a la seguridad social. Sin embargo todavía la estructura del mercado laboral tiene una alta presencia de informalidad	Si bien se registran acciones en la dignificación del trabajador y aumentos en la protección del trabajador frente al empresario se trata de avances modestos en la provisión de bienestar vía políticas laborales y de protección laboral.	Avance en la dignificación del trabajador (incrementa el salario real y la capacidad de compra de los trabajadores). Todavía se trata de avances modestos en la provisión de bienestar vía políticas laborales y de protección laboral.
Efectos en la estructura social ******	Mejora indicadores macroeconómicos como pobreza, indigencia y desigualdad. Falta trabajar un más en esquemas menos estratificados de bienestar.	Mejora indicadores macroeconómicos como pobreza, indigencia y desigualdad. Esquemas altamente estratificados de bienestar.	Mejora indicadores macroeconómicos como pobreza, indigencia y desigualdad. Esquemas altamente estratificados de bienestar.

Notas:
* Ver en ENEMDU-INEC de junio 2011 (datos instituto oficial de estadística de Ecuador) la diversa valoración del sector público y el sector privado a partir de diversas expresiones. Aunque la tendencia es a la mejora si comparamos con datos de septiembre de 2008, la diferencia entre ambos aún es destacada. Por ejemplo: innovación (un 42,6% cree que es mejor en el sector público y un 55,3% en privado); mejores profesionales (un 40,6% cree que es mejor en el sector público y un 59,4% en privado); calidad del servicio (un 38,2% cree que es mejor en el sector público y un 61,4% en privado); etc.
** Ver en la Tabla 1 los indicadores "Ingresos del gobierno central como porcentaje del PIB" y "Gastos del gobierno central como porcentaje del PIB", para los países de Ecuador y Venezuela (de Bolivia no se han encontrado los datos). Para el caso de Ecuador el crecimiento de ambos indicadores es muy acosado, de 2005 a 2012. Para el caso de Venezuela, existe un crecimiento en el período 1997-2005 pero un decrecimiento en el período 2005-2012 para el indicador de ingreso. Esta modificación puede estar indicándonos la precariedad en la consolidación de ingresos estatales que supone la dependencia del precio de las materias primas, y no de un sistema tributario sólido, eficiente y progresivo.
*** La recaudación tributaria en relación al PIB aumenta de manera destacada en Ecuador en los últimos años. Así pues, en 2006 era de un 10% y en 2011 de un 12,3 según datos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (pg. 115).
**** Ver en Tabla 1 los indicadores "Tasa desempleo" y "Ocupados urbanos en el sector informal del mercado de trabajo". Ambos han experimentado mejoras en los tres países, pero aún no estamos en disposición de hablar de mercados de trabajo de calidad. Cabe reconocer, pero, que las políticas implementadas a nivel laboral y productivo, junto con un contexto macroeconómico favorable, están yendo por buen camino.
***** Eliminación de la tercerización, penalización de la no afiliación por parte del empresario, afiliación obligatoria para el trabajo doméstico, y mejoras laborales en el sector público.
****** Ver en Tabla 1 los indicadores "Pobreza", "Indigencia" y "Gini". Se puede comprobar que en los tres países mejoran de manera muy importante la pobreza y la desigualdad. Esto se debe no solo al desarrollo de políticas sociales (perspectiva micro) de mejora de la situación de aquellas personas con dificultad sino también de adopción de políticas macroeconómicas y productivas (perspectiva macro) que cambian en modelo de país.

Fuente: Elaboración propia a partir de las dimensiones elaboradas por Adelantado y Gomà (2000:69)

En el reto de la financiación de los Estados aún se arrastran herencias del pasado neoliberal y rentista-extractivista. No existe una consolidación destacable del sistema tributario —salvo parcialmente en el Ecuador— ni una conexión de este con cambios en la matriz productiva que permitan presupuestos públicos más autónomos, con capacidad redistributiva y mayor sostenibilidad en el tiempo respecto a la inversión social. Todo esto sin duda está atado a las capacidades estatales de regulación y planificación y a una idónea y eficiente burocracia pública. Debe trabajarse por conseguir una mejor administración tributaria y una mejor administración.

En referencia a la (des)familiarización (Martínez Franzoni, 2007) del bienestar en estos tres países, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo, es decir, la participación del ámbito doméstico en la garantía del bienestar y la protección. En esta dimensión hay escasos avances en los tres casos[23]. No se rompe la importante fractura de género que opera en estos países en la esfera productiva y reproductiva, que genera importantes desigualdades en el acceso a recursos simbólicos y materiales, así como tampoco se detectan políticas públicas en la erosión de esta brecha.

En definitiva y para concluir, los avances producidos en el campo social, y de manera más modesta en el laboral y tributario, vinculados a una recuperación por parte de los poderes públicos de las funciones sociales y de rectoría de la economía, y de una (re)construcción de la administración pública y consolidación de la capacidad de planificar, estarían introduciendo un cuestionamiento de la tipología establecida por Martínez Franzoni (2007) a partir de un análisis de la situación en plena etapa neoliberal. Y no solo en cambios que podrían estar detectándose[24] dentro de la tipología, sino sobre todo en la discusión de la propia clasificación. Merece, pues, que futuros estudios trabajen en la construcción de una nueva tipología del bienestar en América Latina. Existen intensas dinámicas a la vez de continuidad y cambio en los tres países analizados, y creemos que estas son extensivas en una buena parte de países de América Latina a partir de los años 2000, que nos hacer pensar en la necesidad de ir más allá de la interesante tipología que mapeó los países latinoamericanos en la era neoliberal, dividiéndolos en estatal-productivistas, estatal-proteccionistas y familiaristas.

[23] Teniendo en cuenta la esfera productiva puede verse la importancia de la desprotección del trabajo doméstico (llevado cabo centralmente por mujeres que desarrollan estas labores de forma paralela a la labor no reconocida, regulada y remunerada en sus hogares). Así pues, de las personas que se dedican al servicio doméstico en Bolivia solo un 1,1% esta afiliada a un sistema de pensiones y un 15,5% al de salud en 2009; en Ecuador un 38,7% y un 46,8% en 2011; y en Venezuela un 18,7% al de pensiones (CEPAL, 2013: 22).

[24] Utilizando el esquema de Martínez Franzoni (2007) podría decirse que Ecuador es el país que más camina hacia un esquema estatal-productivista, seguido por Venezuela. Bolivia pese a que ha dado señales de querer romper la lógica del esquema familiarista todavía no logra encaminarse de manera certera hacia otra categoría.

5. Bibliografía

Adelantado, J. y R. Gomà (2000): "El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos", en José Adelantado (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona, Icaria, pp. 63-96.

Barba, C. (2005): "Paradigmas y Regímenes de Bienestar", *Cuaderno de Ciencias Sociales 137*, FLACSO-Costa Rica.

Burchard, H.J. (2009): "Un misionero y sus misiones. Progresos y trabas de la nueva política social en Venezuela", *Revista Politeia*, 42, 79-96.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013): *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, ONU.

D'Elia, Y. y C. Quiroz (2010): *Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Supera la Pobreza?*, Caracas, ILDIS.

D'Elia, Y. y T. Maingon (2010): "Balance de lo Social en las Prácticas del Gobierno Bolivariano", en Fracesca Ramos Pistamaro, *et al* (eds.), *Hugo Chávez: una década en el poder*, Colombia, CEPI-OV y Universidad del Rosario, pp.365-385.

Déniz, J. A. (2006), "Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad", en Antonio Santamaría (ed.), *América Latina, crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica*, Madrid, Instituto de Cultura-Fundación MAFRE, pp. 105-118.

Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, València, Alfons el Magnànim.

Esping-Andersen, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.

Falconí, F. y P. Muñoz (2012): "Ecuador: de la receta del "Consenso de Whashington" al posneoliberalismo", en Sebastian Mantilla y Santiago Mejía (eds.), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Planeta, pp. 75-76.

Filgueira, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y Política Social*, San José, FLACSO/SSRC, pp. 71-116.

Gallego, R., R. Gomà y J. Subirats (2003): "Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada", en Raquel Gallego, Ricard Gomà y Joan Subirats (coords.), *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*, Madrid, Tecnos, 46-68.

Guerra, J.A. (2009): *Caracterización de la Política Económica en el Modelo Estado-Gobierno venezolano*, Caracas, Ildis.

Grebe, H. (2009): "Estado y mercado en Bolivia: una relación pendular", *Nueva Sociedad*, 221, pp.137-150.

Maingón, T. (2004): "Política social en Venezuela: 1999-2003", *Cuadernos del CENDES*, 21 (55), pp. 47-73.

Maingón, T. (2006): "El estado de bienestar en Venezuela: el caso de las misiones sociales", *Ágora-Revista de Ciencias Sociales*, 14, pp. 31-71.

Maingón, T. (coord.) (2006): *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas, ILDIS.

Martínez, J. (2007): *Regímenes de bienestar en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina.

Martínez Dalmau, R. (2008): "Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional", en Ramiro Ávila, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Tribunal Constitucional, pp. 279-291.

Mateo Tome, J.P. y E. Sanchez Iglesias (2010), "Política económica en Venezuela: propósitos, mediadas y resultados obtenidos en la última década", *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles,* Santiago de Compostela, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB), pp. 2898-2931.

Mesa-Lago, C. (1991): "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", *Discussion Paper 140*, Washington D.C, Banco Mundial.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006): *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien". Lineamientos estratégicos 2006-2011*, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013ª): *Bolivia, Logros del nuevo modelo económic*o, La Paz, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013b): *Memoria de la economía boliviana*, La Paz, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD) (1999): *Programa Económico de Transición 1999-2000*, Caracas.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD) (2001): *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007)*, Caracas.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD) (2007): *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS) Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas.

Minteguiaga, A. (2012): "Política y Políticas Sociales en el Ecuador Reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, 135-136, pp. 45-58.

Minteguiaga, A. y G. Ubasart-González (2013a): "Régimen de Bienestar y procesos de transformación en América Latina. El caso del Ecuador", ponencia presentada en el *IV Congreso del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas* (*GIGAPP),* INAP-España.

Minteguiaga, A. y G. Ubasart-González (2013b): *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en el Ecuador (2007-2012)*, Informe final de la investigación. Buenos Aires, CLACSO.

Muñoz, P. (ed.) (2014): *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano (2007-2012)*, Quito, SENPLADES.

Orloff, A.S. (1993): "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review*, 58, pp 303-328.

Otálvaro, A. (2013): "Misiones Bolivarianas. Transformaciones sociales y limitantes estructurales en la Venezuela del siglo XXI", *Revista Estado y Comunes*, Quito, IAEN, pp. 98-124.

Palazuelos, A. (2000), "Introducción a la realidad económica latinoamericana", en F. Harto de Vera (comp.), *América latina: desarrollo, democracia y globalización*, Madrid, Trama, Centro de Estudios y Cooperación para América Latina, pp. 25-54.

Polanyi, K. (1957): *The Great Transformation. The Political and Economics Origins of our Time*, Boston, Beacon Press.

Ramírez, F. (2006): "Mucho más que dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, 205, pp. 30-44.

Ramírez, F. (2012a): "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana", *Línea Sur*, 2, pp. 84-113.

Ramírez, F. (2012b): "Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011", en Mabel Thwaites Rey, *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, Santiago de Chile, Arcis-CLACSO, pp. 341-374.

Ramírez, F. y A. Minteguiaga (2007): "El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo", *Observatorio Social de América Latina* (*OSAL)*, 22, pp. 87-103.

Rossanvallon, P. (1981): *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Éditions du Seuil.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES*)* (2007): *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)*, Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2009): *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)*, Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2013): *Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017)*, Quito.

Spicker, P. (1988): *Principles of Social Wealfare. An introduction to thinking about the Wealfare State*, New York, Roudledge.

Stefanoni, P. (2011): "Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador", *Observatorio Social de América Latina* (*OSAL), 30*, pp.79-110.

Titmuss, R. (1958): *Essay of the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

Viciano, R. y R. Martínez (2010): "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo Latinoamericano", en VV.AA.: *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Corte Constitucional, pp.9-42.

Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile

Carmelo Mesa-Lago
Universidad de Pittsburgh
(Pensilvania-USA)
cmesa@usa.net

Recibido: 27-05-2014
Aceptado:01-10-2015

Resumen
El artículo primero resume las reformas estructurales de pensiones (privatización total o parcial) en América Latina y Europa Central y Oriental, identificando sus ventajas y desventajas, así como del emergente proceso internacional de re-reforma de pensiones con un mayor rol del Estado. Segundo, escoge a Chile como caso de estudio, por ser pionero en el mundo en ambas reformas; describe las características y efectos en el bienestar social, tanto de la reforma estructural de 1981 como de la re-reforma de 2008. Dichos efectos se evalúan basados en diez principios de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): 1) diálogo social para aprobar la reforma, 2) cobertura universal de la población, 3) trato uniforme de los asegurados, 4) solidaridad social, 5) equidad de género, 6) suficiencia en las prestaciones, 7) eficiencia y costo administrativo razonable, 8) participación social en la gestión del sistema, 9) rol del Estado y supervisión, y 10) sostenibilidad financiera. Tercero, resume las ventajas y desventajas-retos de la re-reforma e informa del debate actual sobre reformas para el futuro.

Palabras clave: reformas de pensiones estructurales; privatización; modelos; re-reformas de pensiones; efectos en bienestar social; principios de seguridad social; Chile.

Pension structural reforms, re-reforms and their effects on social welfare: The case of Chile

Abstract

This article first summarizes the structural reforms of pensions (total or partial privatization) in Latin America and Central and Eastern Europe, identifying their advantages and disadvantages, and does the same with the international process of re-reforms of pensions with a greater role of the state. Second, chooses Chile as a case study, as a world pioneer in both types of reforms; describes their characteristics and effects on social welfare of the structural reform of 1981 and the re-reform of 2008. Such effects are evaluated based on ten basic principles of social security from the International Labour Office (ILO): 1) social dialogue to approve the reforms, 2) universal coverage of the population, 3) equal treatment of insured persons, 4) social solidarity, 5) gender equity, 6) sufficiency of benefits, 7) efficiency and reasonable administrative cost, 8) social participation in the management of the system, 9) role of the state and supervision, and 10) financial sustainability. Third, it summarizes the advantages and disadvantages-challenges of the re-reform and informs on the current debate for further reforms.

Keywords: structural pension reforms; privatization; models; re-reform of privatized pensions; effects on social welfare; social security principles; Chile.

Referencia normalizada
Mesa-Lago, C. (2015): "Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 719-739.

Sumario: 1.Introducción; 2.El Caso de Chile. 3.Conclusiones: ventajas y problemas / retos de la re-reforma. 4.Epílogo. 5.Bibliografía.

1. Introducción

En las tres últimas décadas "reformas estructurales" privatizaron total o parcialmente las pensiones "publicas" de seguridad social en el mundo.1 Ellas cambiaron los sistemas "públicos" tipificados por prestación definida, financiación por reparto o colectiva parcial y administración pública (a través del seguro social), hacia sistemas "privados" tipificados por cotización definida, capitalización plena con cuentas individuales, y administración privada con fines de lucro. Comenzando con Chile en 1981, el pionero, y terminando con Rumanía en 2008, 23 países realizaron algún tipo de privatización de pensiones, 13 de ellos en América Latina y diez en Europa Central y Oriental.2 El Banco Mundial (1994) publicó un libro que promovió las reformas y prestó apoyo financiero y técnico a muchos países. Reformas parciales fueron aplicadas en Europa Occidental, implementadas en algunos países africanos y asiáticos, y abogadas en otros países industrializados occidentales.

El modelo de reforma estructural fue diverso en los países latinoamericanos. Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana siguieron un modelo "sustitutivo" que cerró el sistema público y lo remplazó por el sistema privado; Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay adoptaron un modelo "mixto" de dos pilares combinando una pensión abonada por el pilar público y otra por el pilar privado; y Colombia y Perú aplicaron un modelo "paralelo" en que los sistemas público y privado compiten entre sí.

La mayoría de las reformas estructurales latinoamericanas tuvo éxito en fortalecer la relación entre la cotización y el nivel de la pensión (equivalencia), mejorar la eficiencia en la gestión de las cuentas individuales y periódicamente informar su balance al asegurado, acortar el procesamiento de las prestaciones, y lograr una acumulación de capital sustancial en los fondos de pensiones así como retornos de capital entre razonables y altos.

---

[1] Una reforma estructural cierra total o parcialmente un sistema de pensiones público mientras que una reforma paramétrica preserva el sistema público con medidas para hacerlo financieramente viable en el largo plazo.

[2] En América Latina: Chile 1981, Perú 1993, Argentina y Colombia 1994, Uruguay 1996, Bolivia y México 1997, El Salvador 1998, Nicaragua 2000, Costa Rica y Ecuador 2001, República Dominicana 2003, y Panamá 2008. En Europa Central y Oriental: Hungría 1998, Polonia 1999, Letonia 2001, Bulgaria, Croacia y Estonia 2002,, Lituania 2004, Eslovaquia, 2005, Macedonia 2006, y Rumanía 2008. En América Latina diez países tienen ahora sistemas públicos: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (las reformas estructurales de Ecuador y Nicaragua fueron declaradas inconstitucionales o anuladas). En Europa Central y Oriental solo Eslovenia y la República Checa tienen sistemas públicos puros pero la última planea introducir un pilar privado (Müller, 2003; Mesa-Lago, 2008a; Fultz, 2012).

Por otra parte, las reformas estructurales adolecían de importantes defectos de diseño e implementación: 1) la premisa de un paradigma aplicable a todos los países, de manera independiente de sus diferencias económico-sociales-políticas, funcionó en algunos y no en otros; 2) el sistema privado se dirigía a un mercado laboral urbano formal, pero en muchos países de América Latina predominaba el sector informal rural, por lo que la mayoría de la fuerza laboral fue excluida; 3) las reformas presupusieron efectos que en gran medida no ocurrieron: la cobertura se estancó o cayó, la competencia no funcionó de forma adecuada en la gran mayoría de los países (especialmente en los pequeños), los gastos administrativos eran altos, la cartera de inversión se mantuvo usualmente concentrada (debido a la falta de un mercado de capitales o a uno incipiente), la equidad de género se erosionó (los sistemas privados normalmente carecen de solidaridad social); 4) la mayoría de las reformas descuidó el pilar cero para proporcionar pensiones no contributivas o de asistencia social a los pobres; 5) el supuesto de que la propiedad de las cuentas individuales y la administración privada impedirían la intrusión del Estado y la política probó ser falsa en Argentina donde el gobierno presionó a las administradoras de pensiones a invertir en deuda pública provocando una pérdida del fondo en la crisis interna de 2001-2002 —eventualmente el Estado nacionalizó los fondos privados en Argentina y Bolivia—; 6) la supresión o reducción sustancial de las cotizaciones al sistema público generó costos fiscales de transición más altos y largos que lo previsto, aunque se sostiene que dicho costo fiscal a largo plazo hubiese sido mayor sin la reforma; y 7) la crisis financiera global de 2007-2009 redujo considerablemente el capital acumulado y su retorno en los sistemas privados, dando pie a la crítica y deteniendo las reformas estructurales—si bien hubo una recuperación posterior, algunos países usaron dichas pérdidas para justificar la re-reforma (Mesa-Lago, 2008a, 2010).

Fracasos iniciales en el diseño de los sistemas privados y el desempeño posterior a su implementación llevaron a correcciones (reformas parciales), por ejemplo, en Argentina (2003-2007), Bolivia (2007-2008) y Hungría (2000-2009), pero ellas no resolvieron los problemas fundamentales que fueron agravados por la crisis financiera global. En 2008, dos países de América Latina implementaron re-reformas de sus sistemas privados con diversos enfoques: Chile mantuvo pero mejoró dicho sistema mientras que Argentina lo cerró y transfirió todos sus fondos y asegurados al sistema público. En 2010 Bolivia y Hungría siguieron el camino argentino y nacionalizaron el pilar privado (Mesa-Lago, 2012).

2. El Caso de Chile

Se ha escogido Chile como caso de estudio porque dicho país fue el pionero mundial tanto en la reforma estructural como en la re-reforma de pensiones. Este artículo primero analiza las características de la reforma estructural y sus efectos, después hace otro

tanto con la re-reforma y, por último, identifica las ventajas, problemas y retos pendientes. El análisis de los efectos en el bienestar social se hace basado en el impacto de la reforma estructural y la re-reforma en diez principios básicos de la seguridad social emanados de convenciones y recomendaciones de la OIT y sistematizados por el autor (Mesa-Lago, 2008): 1) diálogo social para aprobar la reforma, 2) cobertura universal de la población, 3) trato uniforme de los asegurados, 4) solidaridad social, 5) equidad de género, 6) suficiencia en las prestaciones, 7) eficiencia y costo administrativo razonable, 8) participación social en la gestión del sistema, 9) rol del Estado y supervisión, y 10) sostenibilidad financiera.

La reforma estructural del sistema público de pensiones en Chile se hizo por el Ley-Decreto 3.500 de 11 abril de 1980 y entró en vigor en 1981. La reforma cerró múltiples regímenes separados de pensiones y los remplazó con un sistema privado. A los que estaban asegurados se le dio un plazo para que decidieran si quedarse en el sistema público o cambiarse al privado, mientras que todos los nuevos ingresantes en la fuerza laboral fueron obligados a afiliarse al sistema privado. En 2011, después de 30 años de la reforma estructural, 98,5% de todos los cotizantes estaba en el sistema privado y solo 1,5% en el sistema público, pero las proporciones respectivas de pensionados eran 55,5% y 45,5% (SP, 2012). Dicha reforma trajo algunas mejoras pero varios de sus presuntos efectos positivos no se materializaron y el sistema privado adolecía de serias fallas. Tomó 28 años para aprobar una re-reforma que mejorase el sistema, por la Ley 20.255 de 17 marzo de 2008 (Mesa-Lago, 2008b, 2012).

2.1.Características y efectos de la reforma estructural y el sistema privado

2.1.1. Diálogo social

La OIT recomienda el diálogo social con los sectores involucrados previo a cualquier tipo de reforma de pensiones, pero la gran mayoría de las reformas estructurales que privatizaron las pensiones en la mitad de América Latina se decidieron sin dicho diálogo, lo que más tarde condujo a problemas de legitimidad. El gobierno militar autoritario de Chile promulgó la ley de reforma con un Congreso totalmente controlado, sindicatos prohibidos o sometidos y sin discusión pública. Los reformadores sostuvieron que el sistema público estaba en quiebra, era ineficiente y financieramente insostenible, mientras que el sistema privado mejoraría la cobertura, eficiencia y prestaciones, reduciría los costos administrativos y sería financieramente sostenible en el largo plazo.

2.1.2. Cobertura universal

La cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el sistema privado cayó de 73% en 1973 al 64% en 1980 (el año en que se promulgó la reforma) y al 29% en

1982. Aunque la cobertura creció a 61,2% en 2007 (el año antes de la re-reforma) era todavía inferior a los niveles de 1973 y 1980. La cobertura aumentó a 62,8% en 2008 y disminuyó y se estancó en 2009-2010 debido a la crisis global. Datos de encuestas que incluyen a las fuerzas armadas y a la policía muestran mayor cobertura pero prácticamente estancada: 62,2% en 1990 y 62,9% en 2006. Los afiliados que cotizan regularmente mermaron de 73,6% en 1990 a 54,6% en 2008. La cobertura de la población de 65 y más años por todas las pensiones declinó de 73% al 60,7% en 1990-2006 (Cuadro 1). En 2008, los trabajadores autónomos (por cuenta propia) eran el 17,7% de la PEA; su afiliación al sistema de pensiones era voluntaria y representaba sólo el 3,5% del total de cotizantes; los trabajadores familiares no remunerados estaban legalmente excluidos. La cobertura aumentaba con el ingreso, la educación, la ubicación urbana versus la rural y en el sector público versus en el privado (Rofman y Oliveri, 2012).

2.1.3. Trato uniforme

La reforma unificó 33 de los 35 regímenes de pensiones separados que existían en 1979 (con diferencias significativas entre ellos), normalizó sus condiciones de elegibilidad eliminando algunas importantes desigualdades, aumentó sus edades de jubilación y sus cotizaciones, y unificó su gestión en el Instituto de Normalización Previsional (INP). Aunque el gobierno militar ejecutó la reforma y proclamó su excelencia sobre el sistema público, las fuerzas armadas y la policía fueron excluidas del sistema privado y mantienen sus regímenes previos de prestación definida con condiciones de derecho y pensiones más generosas, en buena parte financiadas por el Estado. En 2006, 1,3% del PIB se gastó en cubrir el déficit del régimen de las fuerzas armadas, mientras que sólo el 0,4% fue asignado a las pensiones no contributivas y 0,1% a las pensiones mínimas.

2.1.4. Solidaridad social

Los sistemas privados normalmente carecen de solidaridad social endógena porque la cuenta individual pertenece al trabajador asegurado y no se comparte con otros. La poca solidaridad social que existía en Chile estaba fuera del sistema privado, a través de la financiación estatal de las pensiones no contributivas, la pensión mínima garantizada y los programas de protección social.

Cuadro 1: Cobertura por Pensiones de la PEA y la Población de 65 y más años, y Afiliados que Contribuyen Activamente, 1973-2011 (en porcentajes)

Años*	Cobertura de la PEA basada en:		Afiliados que cotizan ***	Cobertura población edad 65+
	Estadísticas**	Encuestas		
1973	73,0			
1980	64,0			
1982	29,0		73,6	
1990	46,8	62,2	61,2	73,0
1992	51,8	61,1	60,7	66,5
1994	51,8	62,3	57,2	68,2
1996	55,7	62,4	55,7	65,9
1998	53,4	58,9	52,8	62,2
2000	52,9	58,0	50,9	63,7
2003	55,8	58,7	51,8	63,9
2006	58,0	62,9	51,5	60,7
2007	61,2		53,8	
2008	62,8		54,6	
2009	60,3	73,1	51,7	57,2
2010	60,3		54,5	
2011	61,8			

Notas:
* Diciembre de cada año.
** Desde 1982 basada en afiliados que cotizaron en el último mes.
*** Porcentaje de afiliados que cotizaron en el último mes.

Fuente: Estadísticas de SAFP, 2009, actualizadas con AIOS, 2010-2011 y Arenas de Mesa, 2012; encuestas y cobertura 65+ de Rofman, Locchetti y Ourens, 2008, y Rofman y Oliveri, 2012; afiliados que cotizan son cálculos del autor basados en SAFP, 2009 y AIOS, 2010-2011.

2.1.5. Equidad de género

Los sistemas públicos atenúan las desigualdades de género; casi ninguno en América Latina ha aumentado el número de años de cotización para obtener la pensión mínima, hay transferencias de hombres a mujeres, y utilizan tablas unisexo para calcular las pensiones. Por el contrario, los sistemas privados acentúan las desigualdades de género, además de las creadas por el mercado de trabajo. En Chile, las desigualdades de género existían con anterioridad a la reforma estructural, como una cobertura de seguro inferior para las mujeres respecto a los hombres (debido a una menor tasa de participación femenina y una mayor proporción en el trabajo informal), pero las desigualdades se acentuaron por el sistema privado. Las mujeres representaban el 38,8% de los cotizantes totales versus 61,2% de los hombres, y el 54% de las pensiones recibidas por los adultos mayores versus el 69,4% de los hombres (AIOS, 2011; Rofman y Oliveri, 2012). Las mujeres recibían pensiones inferiores a las de los hombres por causa de sus frecuentes salidas del mercado laboral para criar a sus hijos, el aumento en los años de cotización requeridos para obtener la pensión mínima, una menor densidad de cotización que la de los hombres (42% and 61% respectivamente), y un cálculo de la pensión basado en el fondo acumulado en la cuenta individual y tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Teniendo un fondo capitalizado menor y una superior esperanza de vida, la renta vitalicia de las mujeres era menor que las de los hombres, y sus tasas de remplazo respectivas eran 35% y 46%. Una prima igual de discapacidad-sobrevivientes se cargaba a ambos sexos, aunque la mujer sufría menor riesgo y, por tanto, pagaba más que el hombre. Por otra parte, los hombres no tenían derecho a una pensión de sobreviviente cuando morían sus esposas aseguradas.

2.1.6. Suficiencia en las prestaciones

La reforma estructural y el sistema privado fortalecieron la relación entre la cotización y el nivel de la pensión contributiva (equivalencia). Antes de dicha reforma había una pensión no contributiva concedida a los pobres sometida a prueba de ingreso (PASIS), que continuó pero limitada por un tope en el número de beneficiarios, así como listas de espera y la disponibilidad de recursos fiscales. La mayoría de los regímenes públicos previos concedía una pensión mínima con un número relativamente pequeño de años de cotización, elevados a 20 por la reforma estructural. Bajo ésta, el Estado garantizaba una pensión mínima a aquellos en el sistema privado que tenían 20 años de cotización y cuya suma en la cuenta individual era insuficiente para financiar esa pensión (el Estado pagaba la diferencia). La pensión mínima era insuficiente, ya que promediaba 62% del salario mínimo en 2007 y mostraba una tendencia decreciente. Se proyectaba que sólo la mitad de los asegurados obtendría la pensión mínima: el 35% de los hombres y el 60% de las mujeres. Parte de los asegurados al tiempo de la jubilación carecía del derecho a recibir una pensión mínima (por faltarle los años de cotización requeridos) o

a una pensión no contributiva (por no cumplir con la prueba de ingreso o por falta de recursos fiscales). Las pensiones contributivas eran automáticamente indexadas a una unidad monetaria (Unidad de Fomento: UF).

2.1.7. Eficiencia y costos administrativos razonables

La unificación en el INP de los numerosos regímenes separados de pensiones que existían (excepto las fuerzas armadas y la policía), resultó en una reducción de costos en el sistema público. El sistema privado era (es) administrado por empresas privadas ad hoc con fines de lucro: Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas cobran una comisión como un porcentaje del salario imponible para la administración del programa de vejez, así como una comisión fija que tenía efectos regresivos; además una prima para cubrir los riesgos de discapacidad-sobrevivientes se cobra por las AFP y se transfiere a compañías de seguros comerciales. La competencia no funcionó en la realidad tan bien como se esperaba: el número de AFP cayó de 21 a 5 en 1994-2008, la concentración de cotizantes en las tres mayores AFP creció de 67,1% a 86,4%, y se impusieron restricciones a la libertad de elección para cambiar de AFP. A pesar de la presunción de que disminuirían los costos administrativos debido a la competencia y la administración privada, la comisión total promedio sobre el salario subió de 2,44% a 2,68% entre 1981 y 2008 (Cuadro 2).

Cuadro 2: Costos Administrativos en el Sistema Privado, 1981 y 2007-2012

Años	Costo (% del salario imponible)			Costo total/ descuento para depósito (%)[c]
	Vejez[a]	D & S[b]	Total	
1981			2,44	24,4
2007	1,71	0,73	2,40	24,4
2008	1,74	0,94	2,68	26,8
2009	1,55	1,87[d]	3,38	33,8
2010	1,49	1,49[d]	2,99	29,9
2012	1,43	1,26[d]	2,69	26,9

Notas:
[*] Comisión neta pagada a la AFP.
[**] Prima de discapacidad y sobrevivientes a compañías de seguro.
[***] El depósito es 10% del salario imponible. d En 2009, una prima única para hombres y mujeres aumentó la tasa pero esta bajó en 2010-2012.
Fuente: Mesa-Lago, 2013; 2009-2010 basado en CUSP, 2011; 2012 de Arenas de Mesa, 2012.

2.1.8. Participación social en la gestión

Antes de la reforma estructural, la mayoría de los fondos de pensiones tenía participación tripartita en su administración a través de representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno, aunque había diferencias en cuanto a su efectividad y forma de elección de los representantes. La reforma eliminó la participación social en la gestión de las AFP y la Superintendencia de las AFP, a pesar de que los trabajadores son propietarios de sus fondos de pensiones.

2.1.9. Rol del Estado y supervisión

Bajo la privatización, en teoría, el Estado jugaría un "rol subsidiario" al mercado pero, en la práctica, este tiene un papel clave incluso en Chile donde virtualmente todos los asegurados están en el sistema privado: la afiliación y las cotizaciones son obligatorias para los empleados asalariados; el gobierno regula, supervisa y garantiza el sistema; y financia el costo fiscal de la reforma durante la transición (ver 1.10). Prevaleció la atomización debido a múltiples regulaciones y entidades supervisoras: la Superintendencia de las AFP, una agencia técnica relativamente autónoma, para el sistema privado; la Superintendencia de Seguridad Social y el INP para el resto del sistema público. Los regímenes de las fuerzas armadas y la policía no están sometidos a la supervisión estatal, salvo por la auditoría general.

2.1.10. Sostenibilidad financiera

La reforma estructural suprimió la cotización del empleador y la transfirió al trabajador, que paga el 10% sobre el salario/ingreso imponible, para el depósito en la cuenta individual, más todas las comisiones, lo cual viola la norma mínima de la OIT que estipula que la cotización del trabajador no debe exceder el 50% de la cotización total. La acumulación de capital en todas las cuentas individuales aumentó de 3,9% a 64,4% del PIB en 1982-2007, aunque decreció a 52,8% en 2008 debido a la crisis global. La tasa de retorno o rentabilidad bruta real (sin descontar el costo administrativo y ajustada a la inflación) del capital total invertido fluctuó de 28,5% en 1982 a -18.9% en 2008; el retorno real anual promedio desde el inicio del sistema se ha desempeñado bastante bien pero con una caída constante de 20,6% a 8,8% en el período. La composición de la cartera por instrumento de inversión se diversificó gradualmente en los 28 años de la reforma estructural: en deuda pública disminuyó de 35% a 14% y en las instituciones financieras de 33% al 30%, mientras que la inversión en acciones aumentó del 12% al 14% y en las emisiones extranjeras del 13% al 28%; la mitad de la cartera total estaba concentrada en los dos últimos instrumentos en 2007, lo cual provocó una fuerte caída en la tasa de retorno en 2008 por la crisis financiera global (Cuadro 3). Antes de esta se introdujeron "multifondos" en Chile (más tarde en Colombia, México y Perú), donde

el asegurado puede elegir entre cinco carteras de diverso riesgo. Según el asegurado se acerca a la edad de jubilación, debería moverse hacia una cartera más conservadora y de hecho, cuando estalló la crisis, el 80% de ellos tenía su fondo invertido en las dos carteras menos riesgosas. Por el contrario, quienes en medio de la crisis cambiaron carteras desde alto a bajo riesgo, perdieron una suma importante de sus fondos y no habían recuperado su valor en 2010 (CUSP, 2011).

Cuadro 3: Capital Acumulado en el Fondo, Retorno Real del Capital, Composición de la Cartera por Instrumentos Principales y Costo Fiscal de la Transición en el Sistema Privado de Pensiones, 1982-2011

Años*	Capital acumulado		Retorno real (%)		Distribución de la cartera por instrumentos (%)				Costo fiscal (% PIB)
	Millones US$	% PIB	Desde inicio**	Último año	Deuda pública	Instituciones financieras	Acciones nacionales	Emisiones extranjeras	
1982	600	3,9	20,6	28,5					-6,4
1984	1.200	7,7	16,6	3,6					-7,6
1999	34.501	5,3	11,3	16,3	34,6	33,2	12,4	13,4	-5,9
2000	35.886	59,8	10,9	4,4	35,7	35,1	11,6	10,9	-6,0
2001	35.461	55,0	10,7	6,7	35,0	32,5	10,6	13,1	-6,0
2002	35.515	55,8	10,3	3,0	30,0	34,2	9,9	16,2	-5,9
2003	47.690	64,5	10,3	10,6	24,7	26,3	14,5	23,7	-5,8
2004	60.799	59,1	10,2	8,9	18,7	28,5	15,7	26,8	-5,5
2005	74.750	59,4	10,0	4,6	16,4	28,9	14,7	30,2	-5,2
2006	88.632	61,0	10,2	15,8	13,1	26,3	17,0	32,0	-5,1
2007	111.037	64,4	10,0	5,0	7,8	30,3	14,5	35,6	-5,0
2008	74.313	52,8	8,8	-18,9	14,3	29,7	13,8	28,5	-4,9
2009	118.053	65,3	9,2	22,5	9,7	18,9	13,9	43,9	-4,8
2010	124.726	61,9	9,3	12,0	10,0	16,6	14,6	45,0	-4,7
2011	153.009	64,0	9,1	7,0	14,5	16,2	26,1	43,2	

Notas:
* Diciembre, salvo junio 2010 y 2011.
** Promedio anual desde el inicio del sistema hasta el final de cada año.
Fuente: AIOS, 1999-2011; FIAP, 2011; última columna de Mesa-Lago, 2013.

El Estado financia todos los costos de la transición: el déficit operacional resultante del cierre del sistema público, el valor de las cotizaciones pagadas al sistema público por los asegurados que se cambiaron al sistema privado ("bono de reconocimiento"), el costo diferencial de las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas; también garantiza las pensiones en caso de quiebra de una AFP. Contrariamente a las proyecciones iniciales, los costos de transición eran alrededor de 5% del PIB en 2008 a pesar de los 28 años transcurridos desde la reforma estructural y una reducción en el déficit operacional (Cuadro 3). Esos costos son financiados por toda la población a través de impuestos (sobre todo al consumo), incluyendo a los pobres y otros no cubiertos, con efectos regresivos. A diferencia de otras reformas de América Latina, la chilena pudo financiar los altos costos de la transición porque generó un superávit fiscal constante (CPS, 2011).

2.2.Características y efectos de la re-reforma de pensiones [3]

Las AFP con enorme poder, derivado de administrar fondos de pensiones por valor de 64% del PIB, lograron obstruir la necesaria re-reforma durante 28 años a pesar de crecientes críticas bajo sucesivos gobiernos democráticos desde 1990 respecto a las fallas del sistema privado. A continuación se describen las características de la re-reforma y se evalúan sus efectos. Algunos de estos fueron medidos por dos encuestas tomadas en 2009, por lo tanto, sólo durante el primer año de la re-reforma; una encuesta realizada en 2011, cuyos resultados no estaban disponibles al terminar este trabajo, juzgará los resultados en 2010-2011.

2.2.1. Diálogo social

En 2006, la Presidente Michelle Bachelet nombró un consejo asesor con representación de todos los sectores de la sociedad para: estudiar la re-reforma, discutirla en numerosas reuniones públicas —una de ellas con expertos internacionales— y preparar un informe proponiendo cambios para corregir las debilidades del sistema privado; el 90% de las recomendaciones del consejo se incorporaron en el proyecto legal presentado al Parlamento en 2007, que fue aprobado como Ley 20.255 y entró en vigor en julio de 2008 (Gobierno de Chile, 2008; Arenas de Mesa, 2010).

2.2.2. Cobertura universal

La ley de re-reforma ordenó la cobertura obligatoria gradual de los trabajadores autónomos a partir de 2012 (precedida por un proceso de información y educación); inicial-

[3] Parte de esta sección se basa en Mesa-Lago, 2008b, 2012, 2013.

mente cotizaron 10% del 40% de su ingreso imponible anual, aumentándose la última proporción de forma paulatina hasta que en 2015 cotizarán sobre el total de sus ingresos gravables. Como incentivo para la afiliación, los trabajadores autónomos son ahora elegibles para las asignaciones familiares, la protección contra riesgos de empleo y los aportes fiscales solidarios. Los autónomos registrados subieron 24% en 2009-2010, pero todavía eran sólo el 3,5% del total de los afiliados, el mismo porcentaje que en 2008. Se concede afiliación voluntaria a los trabajadores no remunerados (incluyendo amas de casa) y se otorga un subsidio estatal a los trabajadores jóvenes de bajo ingreso durante sus primeros dos años de afiliación. Sin embargo, el número de afiliados voluntarios en 2010 era todavía pequeño (0,5% del total) y también había pocos jóvenes inscritos como resultado de la re-reforma (CUSP, 2011). El número de cotizantes al sistema privado aumentó 15,7% en 2007-2011, de 4,3 a 5 millones; como porcentaje de la PEA, sin embargo, hubo una disminución de 62,8% en 2008 a 60,3% en 2009, debido al efecto de la crisis global, pero con la recuperación económica subió a 61,8% en 2011. La cobertura de la PEA por todas las pensiones se expandió de 62,9% a 73,1% en 2006-2009 (Cuadro 1). La cobertura contributiva y no contributiva de los adultos mayores saltó de 23,9% en 2008 a 51,1% en 2009 y se proyecta alcanzará 97% en 2025 (Arenas de Mesa y otros, 2008; Arenas de Mesa, 2010). La re-reforma creó una pensión básica universal no contributiva para ampliar la cobertura de la población pobre y de bajos ingresos (véase 2.4).

2.2.3. Trato uniforme

La re-reforma no ha podido corregir la desigualdad en el trato ya que mantiene excluidos a los regímenes de las fuerzas armadas y de la policía, que reciben prestaciones superiores a las del sistema general y con fuertes subvenciones fiscales. A pesar de algunos intentos legales fallidos y la presión sobre las fuerzas armadas, estas permanecían fuera del sistema privado a fines de 2013.

2.2.4. Solidaridad social

La re-reforma creó dos nuevas "pensiones solidarias" financiadas por el Fisco: a) La Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez e invalidez, para sustituir gradualmente a la PASIS, poner fin a las listas de espera y restricciones fiscales que impedían su universalidad (la PBS se otorga a los afiliados que anteriormente no tenían derecho a una pensión mínima o a la PASIS). A partir de 2008, el PBS se concedió al 40% de la población de menores ingresos, que no recibe otra pensión, tiene 65 años o más y es residente por 20 años; y gradualmente se extendió al 60% de la población de menores ingresos en 2011. b) El Aporte Previsional Solidario (APS) que remplaza gradualmente a la pensión mínima garantizada y es siempre mayor que la PBS. El APS complementa la pensión contributiva de los que tengan 65 años de edad o más y cuyo ingreso es

bajo; el APS disminuye según el monto de la pensión contributiva y termina cuando esta supera un techo que se aumentó gradualmente hasta 2012, por lo que tiene efectos progresivos. Las condiciones de elegibilidad para el APS son similares a las de la PBS. Las cotizaciones de los trabajadores jóvenes son subsidiadas durante sus dos primeros años de afiliación.

2.2.5. Equidad de género

Para hacer frente a las desigualdades de género, la re-reforma introdujo varias medidas. Las madres afiliadas al sistema privado o beneficiarias de una pensión de PBS o de sobreviviente, independientemente de sus condiciones socio-económicas, reciben un bono de maternidad equivalente al 10% de 18 salarios mínimos por cada hijo nacido vivo; el bono es acreditado a la cuenta individual de la madre cuando nace el hijo, a partir de entonces devenga interés anual y se hace efectivo a los 65 años, aumentando el nivel de la pensión. En 2009-2010, 475.548 mujeres habían recibido el bono. El seguro de discapacidad-sobrevivencia carga una prima igual (pagada por los empleadores desde el 2011) a hombres y mujeres, pero como estas tienen menor incidencia de riesgo y utilizan menos dicho seguro, la prima excedente pagada por las mujeres ahora se acredita a sus cuentas individuales (0,3% de la prima en 2010). No obstante, persisten las tablas de mortalidad diferenciadas por género. En caso de divorcio, un juez puede ordenar el traslado de los fondos acumulados en la cuenta individual durante el matrimonio, desde uno de los cónyuges al otro (generalmente la mujer), hasta un máximo del 50%. Las amas de casa pueden tener afiliación voluntaria y recibir cotizaciones de sus cónyuges o de sus propios ingresos. Un programa de ampliación de guarderías infantiles facilita el empleo de la mujer, mejora el ingreso familiar y aumenta su afiliación al sistema de pensiones. Los cónyuges masculinos ahora tienen derecho a una pensión de sobreviviente (CUSP, 2011; Arenas de Mesa, 2012; SP, 2012).

Ha mejorado ligeramente la distribución porcentual de la cobertura basada en cotizantes por género pero todavía favorece a los hombres: la proporción femenina del total fue de 38,8% en 2008 y 39,4% en 2011. Por el contrario, la distribución de las pensiones solidarias (PBS y APS) es muy favorable a las mujeres: 62,8% versus el 37,2% de los hombres en 2012, y la pensión solidaria promedio femenina era 4% superior a la masculina (SAFP, 2009; SP, 2012).

2.2.6. Suficiencia de las prestaciones

El valor de la PBS en 2008-2009 fue 50% mayor que el de la anterior PASIS, después se ajusta anualmente al índice de precios al consumidor (IPC). La PBS aumentó los ingresos a un promedio general de 34% en 2009: 72% a los que están en el 5% del estrato inferior y 57% a aquellos en el 10% más bajo. El APS debería mejorar las pensiones contributivas, proporcionar incentivos para la afiliación y la cotización, y reducir los

incentivos para la evasión; desde 2010 también se ajusta al IPC. La distribución de los gastos por pensiones solidarias en 2010 fue: 89% a la PBS y 11% al APS. El número de beneficiarios en ambos programas casi se duplicó desde 603.427 en 2008 a 1,1 millones en 2012 (39,5% de todos los beneficiarios en el país) y se proyecta que llegará a 1,9 millones en 2025. La pobreza se redujo un 2,7% entre los que tienen 65 años de edad o más y un 0,7% entre la población total. En 2010 se implementó un nuevo mecanismo de focalización que mide la pobreza y obtiene datos del ingreso familiar: la PBS se otorgó a 84,5% de las personas que están en el 60% de ingreso más pobre en la población, pero también fue impropiamente pagado al 8% en el 30% de mayor ingreso, lo cual obligó a una modificación y suspensión de beneficios al 0,2% del total de beneficiarios en 2010 (CPS, 2011). La re-reforma creó un programa de ahorro voluntario colectivo con cotizaciones negociadas por los empleadores y asegurados (también puede ser solo por los empleadores), con beneficios tributarios, tales como el pago de impuestos diferidos hasta que los fondos son retirados. Sin embargo, en 2010 muy pocos empresarios participaban en este programa (CUSP, 2011; SP, 2012). Como antes, las pensiones contributivas se indexan automáticamente a la unidad monetaria (UF). Desde 2012 y, particularmente en 2013, ha habido críticas de los sindicatos sobre el todavía bajo nivel de la pensión contributiva (ver 4).

2.2.7. Eficiencia y costos administrativos razonables

La re-reforma estableció las siguientes medidas para estimular la competencia y reducir los costos administrativos: a) licitación cada dos años a fin de que la AFP que ofrece la comisión más baja gane la afiliación de quienes ingresan anualmente al mercado laboral, los recién inscritos deben permanecer en la AFP seleccionada por dos años y más tarde pueden cambiar a otra que cobre una comisión neta inferior (la comisión reducida también se aplica a los afiliados que ya estaban en la AFP ganadora); b) eliminación de la comisión de suma fija que tenía efectos regresivos; c) autorización a los bancos para administrar las cuentas individuales en competencia con las AFP; y d) substitución de la licitación individual por cada AFP para escoger las compañías de seguros comerciales por una licitación colectiva universal independientemente de la afiliación la cual debe reducir los costos. El número de AFP aumentó de cinco en 2008 a seis en 2011 y la concentración disminuyó ligeramente. En 2012, la comisión por vejez cargada por la AFP que ganó la licitación era 1,14% comparada con la comisión más alta de 2,36%. La comisión total promedio aumentó de 2,68% a 3,38% en 2008-2009 porque la abolida comisión fija se excluía en los promedios anteriores y ahora se agrega como costo variable, además que se expandió la cobertura de los riesgos de discapacidad-sobrevivencia. Sin embargo, como resultado de la licitación, la comisión total declinó a 2,69% en 2012, al mismo nivel que en 2008. Los beneficiarios de la PBS y los pensionados de ingreso medio fueron eximidos en 2011 de la cotización al programa de salud (Cuadro 2; CUSP, 2011; ISSA, 2011-2012; SP, 2012).

2.2.8. Participación social en la gestión

Para compensar la falta de participación de los trabajadores y pensionados en la gestión del sistema privado, la re-reforma creó una comisión de usuarios, compuesta por cinco representantes, uno de cada: trabajadores, pensionados, asegurados en el sistema público, académicos y AFP. Los representantes expresan sus opiniones sobre el desempeño del sistema, monitorean el cumplimiento de los objetivos de la re-reforma y desarrollan estrategias para la educación de los afiliados; la comisión publicó informes evaluativos en 2010 y 2011. También se creó un Fondo de Educación Previsional, financiado por el Estado y las AFP, para difundir información y educar al público en materia de pensiones, así como centros y asesores privados que responden consultas del público y ayudan a los asegurados a reclamar prestaciones y seleccionar AFP, multifondos y opciones de pensión. A pesar de estas medidas positivas, persiste la falta de conocimiento adecuado del sistema de pensiones; en 2010 había 536 asesores privados que procesaban el 22% de las consultas, pero el asegurado necesita mejor información sobre su ubicación y servicios (CUSP, 2011).

2.2.9. Rol del Estado y supervisión

Bajo la re-reforma, el papel del Estado se ha ampliado considerablemente en: otorgar prestaciones, infundir solidaridad social y equidad de género, promover la competencia, consolidar la supervisión y garantizar la solidez financiera de las prestaciones futuras. La Superintendencia de las AFP fue abolida y sustituida por una Superintendencia de Pensiones unificada, que supervisa los sistemas de pensiones privados y públicos (excluyendo la fuerza armada y la policía), así como las nuevas pensiones solidarias (se eliminó la administración de pensiones mínimas por las AFP), los centros que proveen las pensiones y otros organismos públicos relacionados. El INP se transformó en el Instituto Nacional de Previsión; el tiempo de espera en sus centros se redujo de una hora a 15 minutos, el índice de satisfacción general fue de 89% y el de servicio adecuado fue 96%; una nueva "ventanilla única" atiende a todos los tipos de pensiones por lo que ha agilizado el servicio (CUSP, 2011). Se ampliaron los poderes de la Subsecretaría de Previsión Social para diseñar políticas sociales públicas y el seguimiento de la re-reforma (Arenas de Mesa, 2012).

2.2.10. Sostenibilidad financiera

Debido principalmente a la recuperación económica, así como a la mejora del sistema privado, el valor total del fondo se duplicó en 2008-2011: de US$ 74.313 millones a US$153.009 millones, un récord histórico. El retorno real promedio anual del capital desde el inicio del sistema creció del 8,8% al 9,1%, y el promedio en los últimos 12 meses mejoró de -18.9% en 2008 a 22,5% en 2009 pero menguó a 7% en 2011 (Cuadro

3). En 2010, la distribución de los multifondos por cartera de riesgo parecía estar mejor equilibrada que en 2008 teniendo en cuenta la edad del asegurado: 53% estaba en las dos carteras menos riesgosas, 37% en la intermedia y 10% en las dos más riesgosas. Desde 2011, la prima de discapacidad y sobrevivientes se transfirió del asegurado al empleador, reduciendo la carga del primero pero sin cumplir aún la norma de la OIT de que no más del 50% de la cotización total sea pagada por los trabajadores. El Estado proporciona estímulos fiscales a los empresarios para cotizar a las cuentas individuales voluntarias de sus empleados, pero con escasos resultados hasta ahora—se introdujeron modificaciones para intentar mejorar esto. Las nuevas prestaciones y organismos son financiados por impuestos generales y recursos ahorrados por la terminación de algunos pagos en el sistema público. En 2010, hubo una mejoría en la recaudación y un ligero descenso en la tendencia histórica de la mora patronal (CUSP, 2011).[4] Los costos fiscales de la reforma estructural en 2010 fueron 4,7% del PIB, mientras que los costos fiscales de la re-reforma fueron 0,68% y se proyecta un cénit de 1,3% en 2030. El costo total de las pensiones (contributivas y solidarias) se proyecta en 2,4% del PIB para 2020, pero esta estimación no es comparable con las anteriores (CPS, 2011).

La re-reforma sentó las bases para asegurar su sostenibilidad financiera a largo plazo: a) creó un fondo de pensiones solidario con una reserva para financiar las nuevas prestaciones; b) el Ministerio de Hacienda desarrolla cada tres años un estudio actuarial del fondo y el nuevo sistema, asigna recursos fiscales según la ley de presupuesto y prepara informes anuales sobre los recursos necesarios; c) la Superintendencia de Pensiones y el Ministerio realizan informes actuariales cada cinco años, para evaluar los efectos de variables demográficas, financieras y de cambios en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de remplazo y las necesidades financieras; d) un consejo asesor de pensiones compuesto por expertos cualificados monitorea el impacto fiscal de la re-reforma, su sostenibilidad y posibles modificaciones requeridas; y e) la comisión de usuarios elabora informes anuales sobre la evolución de la re-reforma (CCP, 2011; CUSP, 2011). En 2010, un informe de la Universidad de Chile confirmó que el nuevo sistema estaba en equilibrio actuarial en 2009-2025 (Arenas de Mesa, 2010). El primer informe actuarial en 2010 mostró que el sistema será capaz de cumplir sus obligaciones hasta el año 2030 (CPS, 2011).

[4] A mediados de 2011, la mora equivalía al 1,1% del total acumulado en el fondo en 30 años.

3. Conclusiones: ventajas y problemas/retos de la re-reforma

3.1. Ventajas

- La re-reforma fue precedida por un diálogo social amplio, y promueve la mayoría de los principios de la seguridad social, con efectos positivos en el bienestar social;
- procura una cobertura más amplia mediante la afiliación legal obligatoria gradual de los trabajadores autónomos y les da incentivos para afiliarse al sistema;
- establece estímulos para la afiliación y pago de las cotizaciones y promueve las cotizaciones voluntarias de los empleadores;
- otorga una pensión básica solidaria a todos los grupos pobres y de bajos ingresos, sin una lista de espera o restricciones fiscales;
- resuelve la falta de protección a los afiliados que antes no calificaban para una pensión mínima o no contributiva;
- mejora las pensiones existentes con un aporte fiscal calculado como un porcentaje de la pensión contributiva; dicho aporte disminuye con el monto de la pensión y se elimina cuando excede un límite máximo;
- alcanzó la meta de 1 millón de beneficiarios de pensiones solidarias antes de lo previsto;
- otorga un bono de maternidad a todas las madres, así como otras prestaciones para mitigar las desigualdades de género;
- estimula la competencia e introduce mecanismos para reducir los costos administrativos;
- crea una entidad para facilitar el proceso de reclamo de las nuevas prestaciones, informar al asegurado y promover la educación previsional;
- instituye participación social representativa a través de la comisión de usuarios que monitorea la re-reforma;
- unifica y refuerza la regulación y supervisión del sistema por el Estado; y
- establece una base financiera sólida para la re-reforma basada en un fondo de reserva solidario, proyecciones actuariales cada tres años, evaluaciones actuariales cada cinco años del efecto de diversas variables sobre elementos clave de las pensiones, y el monitoreo por un consejo asesor técnico y la comisión de usuarios.

3.2.Problemas y retos[5]

- » Implementar mecanismos más innovadores y eficaces para lograr la cobertura obligatoria de los trabajadores autónomos; a pesar de un incremento, los afiliados son todavía muy pocos en relación con el número total de los autónomos; lo mismo puede decirse de la afiliación obligatoria de las empleadas domésticas, así como de las afiliaciones de trabajadores voluntarios y de los jóvenes;
- » eliminar el pequeño porcentaje de "polizontes" a través de una aplicación más eficaz y verificación periódica del nuevo mecanismo de focalización, hacer transparentes las causas de la suspensión de pensiones;
- » investigar el impacto real de las pensiones solidarias sobre la afiliación y el pago de las cotizaciones al sistema contributivo, así como sobre el ahorro;
- » integrar los regímenes separados de pensiones de las fuerzas armadas y de la policía en el sistema general, y eliminar o reducir los subsidios fiscales concedidos a sus miembros;
- » enfrentar las desigualdades de género generadas por el mercado de trabajo a través de medios legales (aplicación de igual salario a mujeres y hombres por el mismo trabajo), pero también fomentar la mayor participación laboral femenina a través de la capacitación y una mayor extensión de las guarderías infantiles públicas;
- » estudiar la viabilidad de sustituir las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, por tablas unisexo;
- » investigar la reclamación de los sindicatos de que las pensiones contributivas son todavía muy bajas (ver 4);
- » persiste en la población el escaso conocimiento del sistema de pensiones, la información disponible es muy técnica y no ajustada el nivel educativo de la mayoría del pueblo por lo que debería simplificarse y la población debería ser educada mejor a través del fondo de educación previsional, el cual debe difundir adecuadamente los nuevos derechos;
- » los "multifondos" ayudaron a proteger a la mayoría de los asegurados durante la crisis global, pero la información proporcionada por la AFP y los asesores privados aún debe mejorarse para lograr una mejor selección de carteras y cambios a través del tiempo;
- » para mejorar aún más el pago de las cotizaciones, el asegurado debe desempeñar un papel más activo en la detección de la mora del empleador verificando el informe trimestral enviado por la AFP, y esta notificar sin demora a los trabajadores de dicho retraso; y
- » continuar los informes anuales del CPS y del CUSP, así como las evaluaciones actuariales estipuladas por la ley para asegurar que se asignen los fondos necesarios en el presupuesto destinados al pago de las nuevas prestaciones.

[5] Esta sección se basa principalmente en CPS, 2011 y CUSP, 2011.

4. Epílogo

Durante la campaña electoral a la Presidencia de Chile en 2013 surgió un debate público sobre el sistema de pensiones reformado por Michelle Bachelet en 2008 y ella incluyó en su programa la creación de una AFP pública para estimular la competencia y bajar los costos. Pero el debate tocó otros dos puntos críticos: a) se alega que las tasas de reemplazo nacionales de las pensiones promedian 54,5% del último salario para los hombres y 44,1% para las mujeres (esto se basa en el último salario antes del retiro en vez del promedio salarial durante todo el período activo del trabajador; la tasa mínima recomendada por la OIT es 45% del salario base); y b) la edad estatutaria de retiro en Chile es 65 años para ambos sexos (el asegurado puede retirarse a menor edad siempre que tenga cierta suma acumulada en la cuenta individual) pero la edad efectiva de retiro promedio para los hombres es de 69,4 años y para las mujeres es 70,4 años, lo cual indica que los asegurados deben trabajar más tiempo a fin de lograr una acumulación mayor en sus cuentas individuales. Una posición extrema aboga por la substitución del sistema privado por uno público de reparto, otra más moderada sugiere la conversión del sistema privado en mixto con un período de transición. Se plantea la necesidad de un referendo nacional para que la población determine qué sistema quiere, así como una comisión de reforma amplia que incluya las organizaciones sociales, los asegurados y expertos. La Presidenta Bachelet todavía no se ha pronunciado sobre estas propuestas (Carmona y Fernández, 2013).

5. Bibliografia

Arenas de Mesa, A. (2010): *Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia,* Santiago, OIT.

Arenas de Mesa, A. (2012): *Información suministrada al autor*, Santiago, agosto 30.

Arenas de Mesa, A. *et al.* (2008): *La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025,* Santiago, Gobierno de Chile, Estudios de Finanzas Públicas.

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones – AIOS (1999 a 2011): *Boletín Estadístico AIOS, 1 a 24*, diciembre.

Asociación Internacional de la Seguridad Social – AISS. (2011, 2012): *Observador de la Seguridad Social,* agosto y enero.

Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin Crisis,* Oxford, Oxford University Press.

Berhman, J. *et al.* (2011): "First Round Impact of the 2008 Chilean Pension System Reform", *Working Paper 245,* Ann Arbor, University of Michigan Retirement Research Center.

Carmona, A. y B. Fernández (2013): "El plan de transición que se discute en el comando de Bachelet para poner fin a las AFP', *El Mostrador*, Santiago, 6 diciembre.

Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones – CUSP (2011): *Segundo Informe Agosto 2011,* Santiago, Subsecretaría de Previsión Social.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2011): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2011,* Santiago, diciembre.

Consejo Consultivo Previsional – CCP (2011): *Informe Anual: Segundo Informe Enero 2010-Julio 2011*, Santiago, Subsecretaría de Previsión Social.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones—FIAP (2011): *Informe Trimestral No. 31*, 30.06.2011*,* Santiago, junio.

Fultz, E. (2012): "The Retrenchment of Second-Tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale", *International Social Security Review,* 65 (3), pp.1-25.

Gobierno de Chile (2008): "Ley 20,255*"*, *Diario Oficial,* Santiago, 17 marzo.

Instituto Nacional de Estadísticas – INE (2012): *Chile Encuesta Nacional de Hogares* (varios años).

Mesa-Lago, C. (2008a): *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

Mesa-Lago, C. (2008b): "Protección Social en Chile: Reformas para Mejorar la Equidad", *Revista Internacional del Trabajo*, 147 (4), pp. 421-446.

Mesa-Lago, C. (2010): *World Crisis Effects on Social Security in Latin American and the Caribbean: Lessons and Policies*, Londres, Institute for the Study of the Americas.

Mesa-Lago, C. (2012): "Re-Reforms of Privatized Pensions Systems",monografia de *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 26, (3), pp.189-316.

Mesa-Lago, C. (2013): "Privatisation of Chile's Pension and Health Care Systems", en Frans Pennings, Ulrik Becker y Tineke Dijkhoff, (comps.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security,* Wolters Kluwer International, pp. 387-413.

Müller, K. (2003): *Privatising Old-Age Security: Latin American and Eastern Europe Compared*, Cheltenhalm, E. Edgar.

Rofman, R. y M. L. Oliveri (2012)*:"*Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinats*"*, *Social Protection and Labor Discussion Paper, 1217,* Washington D.C., Banco Mundial.

Rofman, R. y L. Lucchetti (2007): "Pensions Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage", *SP Discussion Paper 616,* Washington D.C., Banco Mundial.

Superintendencia de AFP – SAFP (1981 a 2009): *Boletín Estadístico, 1 a 207,* Santiago.

Superintendencia de Pensiones (SP) (2011, 2012): *Centro de Estadísticas, diciembre y julio*, Disponible en web:
<www.spensiones.cl> (consulta: 21 de septiembre de 2015).

Programa Bolsa Familia y frecuencia escolar: Un análisis con el censo demográfico de Brasil de 2010

Ernesto F. L. Amaral
RAND Corporation, California (USA)
eamaral@rand.org

Guilherme Q. Gonçalves
Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)
gui.quaresma89@gmail.com

Recibido: 04-06-2014
Aceptado:01-10-2015

Resumen
El Programa Bolsa Familia tiene el objetivo de promover el desarrollo social y el alivio de la pobreza a través de la transferencia directa de ingresos, en combinación con otros programas sociales. Este estudio tiene como objetivo analizar si el programa Bolsa Familia ha tenido una correlación con la escolarización de los niños de las familias perceptoras de las ayudas, que es una de las condiciones del programa. La hipótesis principal es que el niño residente en hogares beneficiados por el programa Bolsa Familia tiene más posibilidades de asistir a la escuela. Los datos del Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre corroboran esta hipótesis. Utilizando los microdatos del Censo de 2010 recogidos por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en esta investigación se han realizado análisis descriptivos y modelos de regresión logística binaria para diferentes límites de ingreso per cápita del hogar. Estas estimaciones se han llevado a cabo mediante la comparación de los niños que formaban parte de los hogares beneficiarios y los que no eran beneficiarios del programa Bolsa Familia. Se han tenido en cuenta las características del hogar, de la madre y del niño. Los resultados han sido ponderados de acuerdo con el municipio de residencia del niño. En todos los límites de ingresos, los niños beneficiarios del programa eran más propensos a estar escolarizados, en comparación con los niños no beneficiarios del programa Bolsa Familia.

Palabras clave: programas de transferencias condicionadas; bolsa familia; escolarización; pobreza; Brasil.

Bolsa Familia Program and school enrolment: An analysis of the 2010 Brazilian demographic census

Abstract

The Bolsa Família Program goal is to promote social development and poverty reduction, through the direct transfer of conditional cash, in association with other social programs. This study aims to analyze whether Bolsa Família had an association with children's school attendance, which is one of the educational conditions of the program. Our main hypothesis is that children living in households receiving Bolsa Família had greater chances of attending school. Data from the Ministry of Social Development and Combating Famine indicated that children living in households with Bolsa Família had greater school enrolment levels. By using data from the 2010 Demographic Census, collected by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), some descriptive analyzes and binary logistic regression models were performed for different thresholds of household per capita income. These estimates were made by comparing children who lived in households receiving Bolsa Família to those children not receiving the program. We took into consideration characteristics about the household, mothers, and children. The results were clustered by the municipality of residence of the child. In all income thresholds, children benefiting from Bolsa Família were more likely to be enrolled in school, compared to children not receiving the benefit.

Keywords: conditional cash transfer program; bolsa família program; school enrolment; poverty; Brazil.

Referencia normalizada
Amaral, E.F.L. y G.Q. Gonçalves (2015): "Programa Bolsa Familia y frecuencia escolar: Un análisis con el censo demográfico de Brasil de 2010", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 741-769.

Sumario: 1.Introducción, 2.Contextualización. 3.Diseño de investigación. 4.Resultados. 5.Consideraciones finales. 6.Bibliografía.

1. Introducción

La desigualdad social es uno de los grandes desafíos de la sociedad brasileña. Los índices de desigualdad en el país se redujeron principalmente después de la aplicación de los programas sociales de transferencias monetarias que surgieron en los años 90. En 2003, el Gobierno Federal implementó el Programa Bolsa Familia, con el objetivo de unir los programas de transferencia de ingresos existentes y mejorar la focalización de sus acciones. Los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones para recibir la ayuda. Los estudios han generado evidencias de que los programas de transferencias condicionadas de ingresos tienen una asociación significativa con la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos (Barros *et al*., 2006, 2007; Behrman, Parker y Todd, 2005; Castro y Modesto, 2010; Hoffman, 2006; Janvry y Sadoulet, 2005; Ravallion y Wodon, 2000; Rawlings y Rubio, 2005; Skoufias, 2005; Skoufias y Parker, 2001; Soares *et al*., 2006). El Programa Bolsa Familia también muestra una relación clara con la frecuencia de asistencia a la escuela y el rendimiento escolar. Amaral y Monteiro (2013) demostraron que los niños que viven en hogares que reciben el programa Bolsa Familia tuvieron menor tasa de abandono escolar en 2005. Oliveira y Soares (2013) constataron que los beneficiarios del programa Bolsa Familia tienen 11% menos de probabilidad de repetir el curso en la escuela, en comparación con los estudiantes no beneficiarios pero con el mismo nivel de vulnerabilidad social.

Una de las condiciones del programa Bolsa Familia es que, para percibir las ayudas, las familias deben mandar a la escuela a los niños en edad escolar. El objetivo de este trabajo es verificar que los niños beneficiarios del programa tienen más probabilidades de estar en la escuela que los niños no beneficiarios, como ha sido señalado por Amaral y Monteiro (2013). Si hay una asociación positiva entre ser niño beneficiario del programa y la frecuencia de asistencia escolar, tenemos un indicativo de que la condición del programa se cumple. Esta verificación es muy importante porque el programa Bolsa Familia es un gran programa de transferencias condicionadas del Gobierno brasileño. La hipótesis a comprobar es que los niños que reciben el Bolsa Familia tienen mayor probabilidad de estar regularmente matriculados en la escuela (Neves y Helal, 2007). Para realizar el estudio se utilizan datos del Censo Demográfico de 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Al contrario de los datos de la Evaluación del Impacto del Programa Bolsa Familia de 2005 y 2009 del Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre (MDS) de Brasil, el Censo Demográfico de 2010 tiene información de todos los municipios brasileños, lo que proporciona una mayor calidad de la investigación (Amaral y Monteiro, 2013). Se utiliza un análisis de estadística descriptiva y modelos de regresión logística binaria para verificar las probabilidades de que los niños de 7 a 14 años de edad frecuenten la escuela en 2010, haciendo una comparación entre los beneficiarios y no beneficiarios del programa Bolsa Familia. El análisis se lleva a cabo con tres límites de renta per cá-

pita del hogar: máximo de 70,00 Reales, de 140,00 Reales y de 280,00 Reales, teniendo en cuenta las diferentes características del hogar, de la madre, del niño y del cobro del programa Bolsa Familia. El ingreso límite de hasta 140,00 Reales corresponde al valor máximo oficial para que la familia sea elegida como beneficiaria del programa Bolsa Familia en 2010. El límite inferior tiene como objetivo atender la situación de los niños en hogares con situaciones económicas más precarias. El límite superior de ingreso aumenta el tamaño de la muestra analizada, lo que permite verificar el efecto de la recepción del programa sobre la frecuencia escolar en niños de hogares con mejores ingresos (Romero, 2008).

Además de esta introducción, este artículo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta una contextualización de nuestro estudio, incluyendo la discusión de las transferencias de ingresos, origen y características del programa Bolsa Familia. Se incluye también la presentación de los estudios sobre el impacto de este programa. La sección siguiente presenta la estrategia de investigación adoptada, especificando la base de datos utilizada, las variables analizadas, la hipótesis de investigación y los modelos de regresión estimados. Luego se analizan los principales resultados encontrados. Por último, se presentan las consideraciones finales.

2. Contextualización

2.1.Los programas de transferencia de ingresos en Brasil

La erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social son algunos de los mayores desafíos de la sociedad brasileña. Las diferencias económicas entre las clases más ricas y más pobres están disminuyendo, sobre todo después del comienzo de la ejecución de los programas de transferencia de ingreso en los años 90. Desde entonces, el Gobierno Federal ha aumentado la inversión en programas de transferencias condicionadas. Las políticas de transferencias de ingresos actuales tienen como objetivo una resolución de los problemas sociales y de la pobreza y no sólo la atenuación de estos problemas en el corto plazo, tal como se caracterizaron las políticas compensatorias de las décadas anteriores (Carvalho y Fontes, 2012). Los programas de transferencias monetarias han sido diseñados de acuerdo con la idea de que los beneficiarios son los que determinan la utilización de la ayuda, con la suposición de que estos individuos conocen mejor que nadie su realidad y necesidades más urgentes. Algunos de estos programas llevan en su nombre el destino del beneficio, tal como el *Auxílio Gás*. En estos casos, las políticas se han configurado con la expectativa de que sea el beneficiario quien pueda obtener la máxima satisfacción de sus necesidades y los de su familia, lo que ha de permitir la reducción de los efectos de su condición de pobreza (Santana, 2007). Los programas *Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola y Cartão Alimen-*

tação fueron implementados por el Gobierno Federal en la década de 2000, como se muestra a continuación.

El programa de transferencia de ingresos *Auxílio Gás* se destinaba a subvencionar la compra de gas envasado para las familias pobres. Cada dos meses, cada familia recibía el equivalente a 15,00 Reales, sin condición alguna para la familia beneficiaria. En octubre de 2003, el programa *Auxílio Gás* benefició a más de 9 millones de hogares, mientras que poco más de 1,1 millones de familias estaban en el programa Bolsa Familia. En octubre de 2008, con el constante proceso de trasvase de los beneficiarios para el programa Bolsa Familia, el de *Auxílio Gás* pasó a beneficiar a un poco más de 230 mil hogares en todo Brasil. Mientras tanto, el programa Bolsa Familia contaba con más de 11 millones de familias asistidas.

El programa *Bolsa Alimentação* fue creado en 2001 por el Ministerio de la Salud para promover mejores condiciones de salud y nutrición de las mujeres y los niños, centrándose en las mujeres embarazadas, madres en periodo de lactancia, así como niños de seis meses a seis años y once meses de edad en situación de riesgo nutricional. Los beneficiarios pertenecían a familias sin ingresos o que tenían un ingreso mensual de hasta 90,00 Reales per cápita. El valor de la ayuda era de 15,00 Reales por mes por beneficiario con un máximo de tres destinatarios por familia. Al inscribirse en el programa, la familia se comprometía a la realización de una agenda de compromisos de salud, que consistía en acciones básicas como la atención prenatal y la vacunación.

El programa *Bolsa Escola* creado por el Gobierno Federal en 2001 y consistía en la transferencia de recursos para las familias beneficiarias con la condición de que los niños fuesen a la escuela. Con la ayuda financiera y la condicionalidad de la educación, el objetivo era evitar que el niño trabajase para complementar los ingresos familiares. Específicamente, como condición para la recepción de la prestación, todos los niños entre 6 y 15 años de edad del hogar debían estar matriculados en la escuela primaria, con una frecuencia de asistencia escolar de por lo menos 85%. El ingreso familiar per cápita debía ser inferior a 90,00 Reales. Cada hogar podría tener un máximo de tres niños inscritos en el programa, con el beneficio de 15,00 Reales por niño.

Por ultimo el programa *Cartão Alimentação* de 2002 (Brasil, 2012a) consistía en la transferencia de ingresos para la compra de alimentos con una tarjeta magnética, destinado a las familias atendidas por el programa *Fome Zero*. La cantidad asignada a cada familia registrada para recibir la prestación fue de 50,00 Reales. Además de la aplicación de los recursos en la nutrición, el programa requería que las familias beneficiarias que tenían adultos analfabetos asistiesen a cursos de alfabetización y cumpliesen contrapartidas específicas requeridas en cada región. El objetivo final del programa era garantizar la emancipación socioeconómica de la familia. El componente principal del programa fue la promoción de la organización de la familia y de la comunidad mediante la participación de la gente y tenía por objeto el desarrollo de la economía local.

2.2.El programa Bolsa Familia

En 2003, durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, el programa Bolsa Familia fue implementado con el objetivo de unirlo a los programas de transferencia de ingresos existentes hasta entonces (*Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola y Cartão Alimentação*), Iba dirigido a aumentar el foco de las acciones de estas políticas (Brasil, 2012b). El Bolsa Familia utiliza el registro unificado del *Cadastro Único* como una forma de identificación y selección de los beneficiarios. El registro es una base de datos creada en 2001 por el Gobierno Federal, que recopila información acerca de las familias de bajos ingresos en el país. La creación del registro permitió reunir información de las familias atendidas por los programas federales existentes, así como mejorar la identificación de las familias que habrían de ser el foco del programa. En 2013, aproximadamente 13 millones de hogares fueron beneficiados por el Bolsa Familia en todo el país. La cuantía de las ayudas abonadas por el programa varía según las características de cada familia, teniendo en cuenta el ingreso familiar per cápita, el número de niños y adolescentes hasta 17 años, las mujeres embarazadas, las madres en periodo de lactancia y los componentes de la familia. En contrapartida las familias asumen unas obligaciones en las áreas de la educación y la salud: (1) garantizar una frecuencia de asistencia escolar mínima del 85% de los niños entre 6 y 15 años; (2) facilitar información acerca de la vacunación, crecimiento y desarrollo de los niños hasta los 7 años; (3) obtener supervisión en el parto y posparto; y (4) tener vigilancia nutricional del *Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional* (SISVAN).

El programa Bolsa Familia tiene tres elementos principales: (1) la transferencia de ingresos para promover el alivio inmediato de la pobreza; (2) fijar las condiciones para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza; y (3) programas complementarios que son acciones coordinadas de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de la sociedad civil (Rios-Neto, 2010). Las condiciones que establece el programa refuerzan el acceso a los derechos sociales básicos como la educación, la salud y la atención social. Los programas complementarios tienen como objetivo el desarrollo de las familias para garantizar que los beneficiarios sean capaces de superar la situación de vulnerabilidad. A corto plazo, el programa Bolsa Familia busca reducir el nivel de pobreza entre las familias elegidas. A largo plazo, el programa busca potenciar la inversión en el capital humano de las familias, luchando contra la transmisión intergeneracional de la vulnerabilidad y la pobreza. La vinculación de las transferencias condicionadas de ingresos a escolarización de los niños se justifica en que, debido a los bajos ingresos familiares, mantener a los niños escolarizados tendría altos costos para las familias beneficiarias. Más específicamente la explicación es que, si no recibieran la ayuda y dada su precaria situación económica, estas familias tendrían la necesidad de que los niños tuvieran una presencia continuada en el mercado de trabajo informal para obtener recursos, lo que aumentaría las posibilidades de deserción escolar de estos niños (Carvalho y Fontes, 2012).

El programa Bolsa Familia tiene una organización descentralizada. Los municipios identifican a los potenciales beneficiarios del programa, que son incluidos en la base de datos del registro unificado. Por otra parte, la selección efectiva de los beneficiarios se realiza mediante el banco público *Caixa Econômica Federal*, en base a criterios de ingresos y composición familiar. El control de las condiciones que fija el programa es una función de los municipios, hecho que facilita una economía de recursos pues las estructuras municipales existentes ayudan en la implementación del programa y no hay que crear una nueva organización para ello (Soares, 2011; Soares, Ribas y Soares, 2009). La gestión de recursos es responsabilidad de la *Caixa Econômica Federal*, que es la institución encargada de efectuar el pago de la prestación. Neves y Helal (2007) señalan a este factor como la principal causa del éxito del programa. Los autores afirman que el personal de la *Caixa Econômica Federal* es independiente de los intereses y grupos locales, lo que aumenta la capacidad de ejercer control sobre las acciones de los departamentos municipales. Frente al carácter clientelear de la sociedad brasileña arraigado desde la época colonial, la existencia de una institución burocrática que goza de autonomía permite que haya una separación entre los gestores y la sociedad, y que se reduzca el riesgo de una explotación indebida del programa orientada por los objetivos interesados de diferentes actores sociales y políticos. El hecho es que la intervención de la *Caixa Econômica Federal* es un arreglo institucional que produce un "aislamiento burocrático" que afecta directamente al programa Bolsa Familia (Soares, 2011; Neves y Helal, 2007). Tal aislamiento preserva al Estado de la presión de grupos de interés. Sin embargo, este factor puede socavar la aplicación de las políticas al obstaculizar la capacidad del Estado para conocer las demandas reales de la sociedad, lo que sería un resultado perverso. Ahora bien, este aspecto negativo no se observó en el caso del programa Bolsa Familia.

Otro elemento institucional del programa mencionado por Neves y Helal (2007) es el "isomorfismo organizativo", caracterizado como el proceso por el que una institución es obligada a emular y competir con otras instituciones. El isomorfismo puede ser coercitivo (presiones formales e informales), mimético (imitación de respuestas e incertidumbres) y normativo (profesionalización de los directores y especialistas). Con respecto al isomorfismo coercitivo, es una función de la *Caixa Econômica Federal* obligar a los municipios a que se ajusten a sus normas y patrones de operación. El isomorfismo mimético se observa también en el momento en que las instituciones tienen como modelo a la *Caixa Econômica Federal*. Por último, el isomorfismo normativo se observa en la profesionalización que la gestión del programa Bolsa Familia causa en las instituciones involucradas, especialmente en la administración municipal. Este arreglo institucional permite una adecuada focalización del programa, ya que pocas familias no elegibles están recibiendo el beneficio, y un alto nivel de eficiencia, porque gran parte de las familias elegibles reciben el Bolsa Familia. En definitiva, los recursos utilizados por el programa Bolsa Familia se destinan a aquellos que realmente necesitan la ayuda:

las familias de bajos ingresos (Soares, 2011). En concreto, más del 80% de los recursos del programa se destinan a los 40% más pobres de la población (Castro y Modesto, 2010). Idealmente, todas las familias dentro del grupo objetivo del programa Bolsa Familia deberían recibir las prestaciones del mismo. Sin embargo, debido a restricciones de presupuesto, no es posible tener una cobertura más amplia (Barros, Carvalho, Franco y Mendonça, 2008).

El efecto del programa Bolsa Familia en la reducción inmediata de la pobreza y en la frecuencia de asistencia escolar de los niños se ha documentado en estudios anteriores. Soares (2011) indica que el Bolsa Familia fue el gran responsable de la reducción de la desigualdad ocurrida en el país en los últimos años. Las transferencias sociales focalizadas representaron una tercera parte de esta reducción. De este porcentaje, el 20% de la reducción de la desigualdad se debió al programa Bolsa Familia. Vaz (2012) analizó el impacto del Bolsa Familia sobre la desigualdad de ingresos en 2010. Se constataron asociaciones significativas entre el programa Bolsa Familia y la disminución de la desigualdad de ingresos entre las familias pobres y en extrema pobreza. La incidencia del programa en las familias más pobres representó una caída sistemática de la desigualdad de rentas (Vaz, 2012). Tavares (2008) señala que las mujeres atendidas por el programa tienden a disminuir sus horas de trabajo, tanto en relación con todas las mujeres, como en comparación con las mujeres del mismo rango de ingresos. Sin embargo, esta reducción no es significativa. Este resultado pone de manifiesto que el temor planteado inicialmente de que los beneficiarios no buscarían mejorar sus condiciones de vida, con el fin de continuar recibiendo la ayuda del programa, no resulta confirmado por los análisis empíricos. Otra dimensión analizada es la relación entre el Bolsa Familia y la fecundidad. Estos estudios se basan en la hipótesis de que los beneficiarios tendrían estímulo para tener más hijos, porque el montante del beneficio depende del número de hijos. Las conclusiones de estos estudios constatan que los beneficiarios del programa tienen en realidad menores tasas de fecundidad que los no beneficiarios (Rocha, 2010; Signorini y Queiroz, 2011).

Otros estudios también investigaron la asociación entre el programa Bolsa Familia y el sistema electoral brasileño. Algunas análisis muestran un impacto significativo entre los beneficiarios del programa en el voto a Lula en las elecciones de 2006, así como en evaluaciones positivas de la labor realizada por el presidente (Licio, Rennó y Castro, 2009). Se ha comprobado que Lula obtuvo porcentualmente más votos en los municipios que más recursos per cápita recibieron del Bolsa Familia (Nicolau y Peixoto, 2007). Así, realizando un análisis geográfico se observó que Lula obtuvo en 2006 más votos en municipios de menor desarrollo, al contrario de lo que ocurrió en 2002 (Shikida *et al.*, 2009). Sin embargo, los resultados de estudios econométricos indican que el Bolsa Familia no tuvo un efecto estadísticamente significativo en las elecciones presidenciales. La magnitud del coeficiente que relaciona el voto con la prestación económica no fue lo suficientemente elevada como para hacer al programa responsable de

la reelección de Lula. (Shikida *et al.*, 2009). El Bolsa Familia fue un símbolo del compromiso de Lula con la mejora de las condiciones de vida de la población más pobre (Coimbra, 2007; Singer, 2009). Ahora bien, el éxito electoral de Lula se ha considerado resultante de múltiples factores como los cambios en el mercado de trabajo, la mejora en el poder de compra, la baja inflación, el aumento de las exportaciones, el incremento de los productos de consumo popular con precios más bajos, el aumento de los ingresos reales de los pobres brasileños así como de la reducción de la desigualdad (Coimbra, 2007; Shikida *et al.*, 2009).

Amaral y Monteiro (2013) constataron que los niños que viven en hogares beneficiados por el programa Bolsa Familia presentaron menores probabilidades de abandono escolar en 2005 y 2009. Este resultado demuestra que las condiciones del programa en materia de educación están siendo seguidas por las familias beneficiarias. Carvalho y Fontes (2012) indican que los niños atendidos por el Bolsa Familia tuvieron mayor frecuencia de asistencia a la escuela y menor probabilidad de abandono escolar, en comparación con los niños no beneficiarios, pero esta diferencia no fue estadísticamente significativa, según los datos de la *Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais* (PAD-MG) de 2009.

Basándonos en estos estudios previos, en esta investigación se ponen a prueba una serie de hipótesis sobre las probabilidades de que los niños frecuenten la escuela. El análisis principal examinará si los niños que viven en hogares beneficiarios del Bolsa Familia tienen mayores probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los niños no beneficiarios. Además, buscamos poner a prueba la hipótesis de que existe una mayor probabilidad de que el niño no frecuente la escuela cuando la madre tiene mayor edad, es de color negro o mestiza y tiene menor escolaridad. De acuerdo con la propuesta del programa Bolsa Familia de interferir en las condiciones familiares para mejorar las condiciones de vida entre generaciones, es preciso considerar la manera en que las variables relativas al capital social de la familia tienen impacto en la mejora de las condiciones educativas de los niños. En este sentido definimos el capital social como un conjunto de recursos actuales o potenciales que están vinculados a la posesión de una red duradera, más o menos institucionalizada, de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento (Bourdieu, 1980). También entendemos el capital social como la capacidad de acción de una colectividad para maximizar la satisfacción del interés colectivo, superando las dificultades creadas por la acción individual egoísta (Neves *et al.*, 2007).

La asociación entre capital social y educación engloba dimensiones tanto familiares como extra-familiares (Coleman, 1988). Se supone que el capital social de la familia permite el acceso del niño al capital humano de los adultos, lo que implica cambios en sus habilidades y capacidades así como la aparición de nuevas pautas de comportamiento. Por otra parte, el capital humano de la madre tendrá impacto en la formación de capital humano de los hijos sólo cuando ella tenga participación en la vida de los niños.

Esta influencia depende de la presencia de la madre en el entorno familiar. También la inserción de la familia en las redes sociales y en el ámbito comunitario está asociada positivamente con la escolaridad. Finalmente el capital social es fundamental para el desarrollo económico, así que cuanto mayor sea el capital social del individuo, mayores serán sus probabilidades de tener mejores niveles educacionales (Putnam, 2000). En definitiva, el capital social familiar (representado por el tiempo de la madre en el ambiente doméstico) y el capital social comunitario (representado por las redes extrafamiliares y medido por un indicador de participación en organizaciones sociales) presentan un impacto positivo en el desarrollo educativo de los hijos (Neves *et al.*, 2007).

Por todo ello en la construcción del modelo explicativo, primero, se determinan las variables independientes que intentan medir la asociación entre indicadores de capital social de la familia y de la madre con la frecuencia de asistencia escolar de los niños. Por ejemplo, se pondrá a prueba la hipótesis de que el número de horas trabajadas por semana por la madre tiene una asociación negativa con esta frecuencia. Asimismo la información del tiempo de residencia en el municipio buscará poner a prueba la hipótesis de que la reciente migración de la madre disminuiría la probabilidad de que los niños estén escolarizados. Se comprobará también si los niños que viven en hogares encabezados por las madres tienen menores probabilidades de asistir a la escuela. Posteriormente, se presenta la estrategia de investigación de este estudio, teniendo en cuenta las bases de datos, variables, hipótesis y modelos de regresión.

3. Diseño de investigación

En este estudio se ha utilizado la base de datos del Censo Demográfico de 2010, elaborado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). En todo el país se han seleccionado 6.192.332 hogares para responder al cuestionario detallado, lo que significa una fracción de muestreo efectiva del orden de 10,7% para el país. En estos hogares, se han evaluado informaciones de todos los moradores, lo que totalizó 20.635.472 personas. Se han aplicado cinco fracciones de muestreo en la obtención de los datos, teniendo en cuenta el tamaño de los municipios, en base a la población estimada en el día 1 de julio de 2009. En la definición de la fracción de muestreo para los municipios pequeños se ha tratado de garantizar un tamaño suficiente para la extrapolación de resultados. Para los 40 municipios con más de 500.000 habitantes, se ha evaluado la posibilidad de aplicar diferentes fracciones de muestreo en cada una de sus divisiones administrativas intra-municipales (distritos y sub-distritos), permitiendo estimaciones en estos niveles geográficos (IBGE, 2013).

Para el presente estudio, se han analizado los niños con edad entre 7 y 14 años que viven en hogares beneficiarios y no beneficiarios del programa Bolsa Familia. Este grupo de edad es el que contempla el programa para exigir la escolarización de los niños

beneficiarios. Se realizaron estimaciones para tres rangos de ingreso per cápita del hogar. La primera banda contiene los niños que viven en hogares con un ingreso per cápita de hasta 70,00 Reales. Este límite tiene como objetivo comprender la situación de los niños en hogares con situaciones económicas más precarias. El segundo rango incluye a los niños en hogares con ingresos per cápita de hasta 140,00 Reales, que es la cuantía límite oficial de elegibilidad para recibir las prestaciones del programa Bolsa Familia en 2010. El tercer rango contiene aquellos con ingresos familiares per cápita de hasta 280,00 Reales. Este límite permite aumentar el tamaño de la muestra analizada y comprobar el efecto de la recepción de las ayudas del programa sobre la asistencia escolar de los niños en hogares con mejores ingresos. En consecuencia, se pueden comparar las personas en situaciones económicas y de vulnerabilidad social similares, y con ello aumentar la validez y fiabilidad de las inferencias.

El objetivo principal de este trabajo es investigar si los niños entre 7 y 14 años, residentes en hogares beneficiarios del Programa Bolsa Familia, tienen mayores probabilidades de frecuencia de asistencia a la escuela, en comparación con niños no beneficiarios. Esta investigación tiene un diseño no experimental, ya que la selección de los beneficiarios de la política no se realizó de manera aleatoria. Por lo tanto, es preciso realizar un análisis multivariable para investigar el efecto de la política pública (programa Bolsa Familia) sobre la variable de interés (frecuencia de asistencia a la escuela), en que se lleva a cabo un control de los efectos de otras variables explicativas. Inicialmente, se realiza un análisis de la distribución de los niños por las categorías de las variables independientes (Cuadro 1). A continuación, se investiga el porcentaje de la variable dependiente (información sobre si el niño está escolarizado en 2010) por límites de ingresos per cápita del hogar y por la condición de ser receptor de las ayudas del programa Bolsa Familia. Los tests de diferencia de promedios permiten comprobar si los porcentajes de la variable dependiente presentan diferencias estadísticamente significativas al comparar los niños que recibieron y no recibieron las prestaciones del programa en cada banda del ingreso per cápita del hogar (Cuadro 2). Por último, estimamos modelos de regresión logística para explicar la frecuencia de asistencia escolar de los niños (Cuadro 3). Los errores estándar fueron ajustados según los *clusters* por municipio. Donde Y es la variable dependiente dicotómica (los niños que frecuentan la escuela reciben valor igual a uno, mientras que los niños que no asisten a la escuela reciben el valor cero) y X_k son las variables independientes; el modelo de regresión logística binaria se puede exponer de esta manera:

$$\Pr(Y=1|B)=P$$
$$\log[P/(1-P)]_i = \beta_0 + \beta_k X_{ki} + u_i.$$

En cuanto a las variables independientes se han seleccionado las variables del hogar, de la madre, del niño y de la recepción del programa Bolsa Familia. Entre las variables de los hogares disponibles en el Censo Demográfico que pueden explicar la frecuencia

de asistencia a la escuela, fueron seleccionadas: (1) número de miembros del hogar; (2) presencia de red de agua canalizada; (3) iluminación eléctrica; (4) recogida de basura; (5) localización del hogar (rural o urbana); y (6) región de residencia (Norte, Noreste, Sur, Sudeste y Centro-Oeste). Se han utilizado las siguientes variables referentes a la madre: (1) información de si la madre es la responsable del hogar; (2) la color/raza (negra/mestiza o blanca); (3) educación; (4) edad; (5) tiempo de residencia en el municipio; y (6) horas trabajadas por semana. En cuanto a las características del niño, se ha seleccionado: (1) edad; y (2) sexo. Es importante enfatizar que algunas variables que pueden estar asociadas con el aumento de la probabilidad de que el niño frecuente la escuela no fueron incluidas en el modelo analítico, como por ejemplo la motivación del niño para los estudios, porque no están disponibles en el banco de datos o porque no es posible medirlas. A continuación, detallamos la construcción de las variables utilizadas en los análisis, así como sus hipótesis específicas.

3.1.Variables del hogar

Número de miembros del hogar: se pregunta cuántos miembros residen en el hogar. Utilizamos esta variable de manera continua. *Hipótesis:* con el aumento del número de personas en el hogar, es menor la probabilidad de que el niño frecuente la escuela. Como los hogares estudiados tienen bajos ingresos per cápita, los hogares con varios miembros son un indicio de que los residentes tienen niveles socioeconómicos bajos, lo que reduce la posibilidad de que el niño frecuente la escuela.

Presencia de red de agua canalizada: se pregunta si hay red de abastecimiento de agua en casa, con tres respuestas posibles: (1) sí, en al menos una habitación; (2) sí, sólo en la propiedad o terreno; y (3) no. La variable fue recodificada en una variable binaria en la que se agregaron las dos primeras opciones de respuesta (valor uno), en comparación con la tercera opción (valor cero). *Hipótesis:* cuanto mejor sea la infraestructura del hogar, más propicio será el ambiente para que el niño se dedique a los estudios, lo que aumenta su oportunidad de frecuentar la escuela.

Iluminación eléctrica: se pregunta si hay electricidad en el hogar, con tres opciones de respuesta: (1) sí, de una empresa distribuidora; (2) sí, de otras fuentes; y (3) no hay iluminación eléctrica. La variable fue recodificada agregando las dos primeras categorías (valor uno), en comparación con la tercera categoría (valor cero). *Hipótesis:* cuanto mejor sea la infraestructura del hogar, más adecuado será el ambiente familiar para que el niño se dedique a los estudios, lo que aumenta su oportunidad de frecuentar la escuela.

Recogida de basura: se preguntó cómo se recoge la basura en el hogar, con siete opciones de respuesta: (1) directamente a través del servicio de limpieza; (2) colocado en cubo de servicio de limpieza; (3) quemado en la propiedad; (4) enterrado en la propiedad; (5) arrojado en un terreno baldío o en la calle; (6) arrojado al río, lago o mar; y

(7) tiene otro destino. La variable fue recodificada para componer una variable binaria. Los que contestaron que los residuos son recogidos directamente por el servicio de limpieza o que se colocan en un cubo de servicio de limpieza fueron agrupados y se les asignó valor uno. Se le asignó el valor cero a los que respondieron las otras opciones. *Hipótesis:* cuanto mejor sea la infraestructura del hogar, más adecuado será el ambiente familiar para que el niño se dedique a los estudios, lo que aumenta su oportunidad de frecuentar la escuela.

Localización del hogar: de acuerdo con la ubicación del hogar, este fue clasificado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) como rural o urbano. Se creó una variable dicotómica a la que se le asignó un valor de cero para los hogares situados en la zona rural y el valor uno para los hogares ubicados en la zona urbana. *Hipótesis:* las áreas urbanas tienen mejor estructura de escuelas, relacionadas con mejores condiciones sociales y financieras de estas áreas. Por lo tanto, se supone que los niños que viven en zonas urbanas tienen mayores probabilidades de frecuentar la escuela que los niños que viven en zonas rurales.

Región de residencia: de acuerdo con el municipio de residencia, clasificamos la región geográfica de residencia. Se construyeron cinco variables dicotómicas para las regiones (Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste). La región Sudeste es la referencia en el modelo de regresión. *Hipótesis:* existen diferencias de escolarización de los niños entre las regiones de Brasil que se deben a varios factores no observados como son la disponibilidad de las escuelas, el trabajo infantil y la empleabilidad de los padres. Como tales informaciones no se contemplan en el Censo Demográfico, las variables de región geográfica sirven de control para estas variaciones.

3.2. Variables de la madre

Para este bloque de variables se recogieron características de las madres de los niños. Posteriormente, estas variables de las madres fueron asignadas a sus respectivos hijos.

Madre responsable del hogar: se preguntó cuál era la relación de parentesco o convivencia con el responsable del hogar. Había veinte categorías de esta variable: (1) la persona responsable del hogar; (2) cónyuge o compañero(a) de sexo opuesto de la persona; (3) cónyuge o compañero(a) del mismo sexo; (4) hijo(a) del responsable y del cónyuge; (5) hijo(a) solamente del responsable; (6) hijastro(a); (7) yerno o nuera; (8) padre, madre, padrastro o madrastra; (9) suegro(a); (10) nieto(a); (11) biznieto(a); (12) hermano o hermana; (13) abuelo o abuela; (14) otra relación; (15) agregado; (16) conviviente; (17) pensionista; (18) empleado(a) doméstico(a); (19) pariente del empleado(a) doméstico(a); y (20) individual en hogar colectivo. Para las madres que eran la persona responsable del hogar se asignó valor igual a uno, mientras que para las que eran cónyuges o compañeras de sexo opuesto del responsable del hogar se asignó valor igual a cero. *Hipótesis:* la madre que es la responsable del hogar está más sobrecargada y el

niño tiene menos apoyo para sus actividades escolares, especialmente si no hay presencia del padre para la división de las tareas y responsabilidades, lo que puede reflejarse en los indicadores educacionales.

Color/raza: se preguntó el color/raza del encuestado, que se clasificó como: (1) blanca; (2) negra; (3) amarilla; (4) mestiza (marrón); o (5) indígena. Los niños de las madres de color amarillo o indígenas fueron eliminados de la base de datos, ya que tienen pequeños porcentajes en Brasil y su inclusión podría generar problemas de heterocedasticidad en los modelos. Por otra parte, se recodificó la información de color/raza para construir una variable binaria que determina si la madre es de color/raza negra/mestiza o blanca. El valor uno indica que la madre era blanca. Se asociaron las otras categorías (negra y mestiza) al valor cero. *Hipótesis:* los niños con madres de color/raza blanca tienen mayores probabilidades de frecuentar la escuela que los hijos de madres negras/mestizas. Eso se debe a las desigualdades raciales en relación a indicadores sociales y económicos.

Escolaridad: el punto contemplado en este bloque fue la educación de la madre. Se preguntó cuál era su nivel de educación, con cinco categorías disponibles: (1) sin enseñanza o primaria incompleta; (2) primaria completa o secundaria incompleta; (3) secundaria completa o superior incompleto; (4) nivel superior completo; y (5) no determinada. Se crearon variables dicotómicas para cada una de las categorías, con la excepción de la quinta (no determinada), que fue excluida de la base de datos. Para los modelos de regresión, se optó por utilizar la categoría sin enseñanza o primaria incompleta como la referencia de la categoría. *Hipótesis:* la madre que tiene un mayor nivel de escolaridad puede colaborar con mayor eficacia en las actividades del niño en la escuela, lo que aumenta las probabilidades de que los niños frecuenten las clases.

Edad: se construyeron cuatro variables dicotómicas para la edad: (1) madres de hasta 24 años; (2) madres entre 25 y 34 años; (3) madres entre 35 y 49 años; y (4) madres de 50 años o más. La segunda categoría fue elegida como referencia para el análisis. *Hipótesis:* los niños con madres en edades intermedias (25 y 34) tienen mayores probabilidades de frecuentar la escuela. Las madres más jóvenes (hasta 24 años) tendrían menor poder persuasivo sobre sus hijos, lo que reduce la frecuencia escolar de estos niños. Del mismo modo, las madres con mayor edad (35 años o más) tendrían menor motivación para comprometer su tiempo en estimular a sus hijos a frecuentar la escuela.

Tiempo de residencia en el municipio: se preguntó cuánto tiempo hacía que la familia vivía en el municipio, lo que permitió la categorización de las madres en: (1) las que vivían de 0 a 4 años en el municipio; (2) las que vivían de 5 a 9 años; y (3) las que vivían desde hacía 10 años o más en el municipio. Esta última categoría fue la referencia en el modelo estadístico. *Hipótesis:* los hijos de madres que residen hace poco tiempo en el municipio tendrían menores probabilidades de estar escolarizados, debido a la falta de integración de las madres en el nuevo entorno residencial. Las madres que son

inmigrantes recientes no están suficientemente familiarizadas con el lugar de residencia y no conocen las oportunidades para la escolarización de sus hijos.

Horas trabajadas por semana: se preguntó cuántas horas por semana destinaban las personas al trabajo principal. Luego se construyeron cuatro variables binarias con esta información: (1) las madres que no trabajaban; (2) las madres que trabajaban de 1 a 20 horas por semana; (3) las madres que trabajaban de 21 a 39 horas por semana; y (4) las madres que trabajaban más de 40 horas por semana. La primera categoría fue utilizada como referencia en los modelos logísticos. *Hipótesis:* las madres que trabajan más horas por semana están más sobrecargadas y el niño tiene menos apoyo para sus actividades escolares, especialmente si el padre no está presente para una división de las tareas y responsabilidades, lo que puede reflejarse en los indicadores educacionales.

3.3.Variables del niño

*Edad: l*a edad del niño (7 a 14 años) se utiliza continuamente en los modelos. *Hipótesis:* cuanto mayor sea la edad del niño, menor será la probabilidad de que esté escolarizado. Esto sucede por la entrada de los niños en el mercado laboral, así como por la creación de familias de padres adolescentes.

Sexo: se construyó una variable binaria en la que los niños recibieron valor igual a uno y niñas recibieron valor igual a cero. *Hipótesis:* los niños varones tienen menores posibilidades de frecuentar la escuela, debido a su rápida entrada en el mercado de trabajo, en comparación con las mujeres.

3.4.Variable de la política pública

Beneficiario del programa Bolsa Familia: se construyó una variable dicotómica, donde los niños residentes en hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia tienen valor igual a uno y los no beneficiarios tienen valor cero. *Hipótesis:* los niños beneficiarios están sometidos a la condición de recibir educación, lo que aumenta sus probabilidades de estar escolarizados. Por otra parte, estos niños no tendrían que ayudar en el complemento de los ingresos del hogar, precisamente debido al efecto del beneficio financiero del programa Bolsa Familia, lo que aumenta el tiempo disponible para el estudio y las probabilidades de frecuentar la escuela.

4. Resultados

La muestra final utilizada en este análisis consiste en un total de 1.675.797 niños entre 7 y 14 años que viven en hogares con un ingreso per cápita de no más de 280,00 Reales. De ellos, 911.272 niños viven en hogares con ingresos per cápita de hasta 140,00 Reales y

447.046 viven en hogares con un ingreso per cápita de 70,00 Reales. El Cuadro 1 muestra la distribución porcentual de los niños en las distintas categorías de las variables independientes para los tres límites de ingreso per cápita del hogar. El número de miembros del hogar fue de cinco a seis en los tres límites de ingresos analizados. El porcentaje de niños que viven en hogares con presencia de red de agua canalizada, iluminación eléctrica y con recogida de basura se incrementó con el aumento de los límites del ingreso per cápita del hogar. Se observa que el 71,54% de los niños viven en hogares con presencia de red de agua canalizada corriente en el límite de 70,00 Reales de renta per cápita del hogar, aumentando hasta el 84,89% en el límite de ingresos de hasta 280,00 Reales. En la variable de la iluminación eléctrica, estos valores fueron de 92,27% a 96,65%. Mientras que en la variable de la existencia de un servicio de recogida de basura fue de 54,08% y 71,98% en los mismo límites de renta. En todos los grupos de ingresos, la mayor fracción de los niños reside en hogares ubicados en zonas urbanas. Con respecto a las zonas de residencia, se observa que la mayoría de los niños residen en la región Nordeste (42,66%) para los hogares con ingreso per cápita de hasta 280,00 Reales. Para los niños que viven en hogares con una renta per cápita de hasta 140,00 Reales, el 51,04% estaban situados en el Noreste. En el límite inferior de ingresos, el 54,35% de los niños residen en el Noreste.

Cuadro 1: Distribución porcentual de los niños por categorías de variables de interés, Brasil, 2010

Variables	Categorías	Límite máximo de renta per cápita del hogar		
		R$70,00	R$140,00	R$280,00
Variables del hogar				
Número de miembros del hogar	Promedio	5,73	5,78	5,43
Presencia de red de agua canalizada	Sí	71,54	77,78	84,89
	No	28,46	22,22	15,11
Iluminación eléctrica	Sí	92,27	94,62	96,65
	No	7,73	5,38	3,35
Basura recogida	Sí	54,08	61,64	71,98
	No	45,92	38,36	28,02
Localización del hogar	Rural	44,54	37,68	28,32
	Urbana	55,46	62,32	71,68
Región de residencia	Norte	16,89	15,52	13,30
	Nordeste	54,35	51,04	42,66
	Sudeste	20,10	22,87	29,54
	Sur	4,91	6,20	8,66
	Centro-Oeste	3,76	4,37	5,85

Variables	Categorías	Límite máximo de renta per cápita del hogar		
		R$70,00	R$140,00	R$280,00
Variables de la madre				
Madre responsable por el hogar	Si	43,60	42,83	43,10
	No	56,40	57,17	56,90
Color/raza	Negra o mestiza	74,18	73,41	69,43
	Blanca	25,82	26,59	30,57
Escolaridad	Sin enseñanza o primaria incompleta	80,08	78,74	71,97
	Primaria completa o secundaria incompleta	11,32	12,53	15,16
	Secundaria completa o superior incompleto	7,56	8,00	11,93
	Superior completo	1,03	0,73	0,94
Edad	Hasta 24 años	3,93	3,64	3,41
	25-34 años	40,12	40,11	38,49
	35-49 años	43,04	41,83	40,91
	50 años o más	12,91	14,43	17,19
Tiempo de residencia en el municipio	0-4 años	7,47	8,23	8,86
	5-9 años	3,88	3,55	3,17
	10 años o más	87,25	88,23	89,36
Horas trabajadas por semana	Ninguna	74,27	68,49	60,07
	1-20 horas	10,22	11,16	11,31
	21-39 horas	5,14	6,11	7,11
	40 horas o más	10,37	14,24	21,51
Variables del niño				
Edad (7-14 años)	Promedio	10,49	10,52	10,56
Sexo	Femenino	48,88	49,10	49,20
	Masculino	51,12	50,90	50,80
Variables de la política pública				
Beneficiario del Programa Bolsa Familia	Sí	37,37	37,00	32,08
	No	62,63	63,00	67,92
Tamaño de la muestra (n)		447.046	911.272	1.675.797

Fuente: Censo Demográfico del Brasil de 2010.

Para los tres límites de ingresos, hay un equilibrio de los niños que viven en hogares en que las madres son las responsables, alrededor del 43%. La mayoría de los niños son hijos de madres negras o mestizas, con el porcentaje más alto (74,18%) observado en el límite inferior de renta. Del mismo modo, la mayoría de los niños tienen madres sin enseñanza o con escolaridad primaria incompleta (80,08% en el límite de ingresos de 70,00 Reales per cápita del hogar; 78,74% en el límite de 140,00 Reales; y 71,97% en el límite de 280,00 Reales).

La mayoría de los niños tienen madres de edades comprendidas entre 35 y 49 años para los tres límites de renta: 43,04% en el límite de 70,00 Reales; 41,83% en el límite de 140,00 Reales; y 40,91% en el límite de 280,00 Reales. Independientemente del límite de los ingresos, la mayoría de los niños son hijos de mujeres que llevan residiendo 10 años o más en el municipio. En cuanto a las horas trabajadas por semana por la madre, la mayoría de los niños tienen madres que no trabajaban en todos los límites de renta: 74,27% (hasta 70,00 Reales); 68,49% (hasta 140,00 Reales); y 60,07% (hasta 280,00 Reales).

En cuanto a las características de los niños, no hay ninguna diferencia entre la edad promedio en los tres límites de renta analizados, que fue de aproximadamente 11 años. En cuanto al sexo, la mayoría son niños, algo más del 50% en todos los límites de renta per cápita del hogar. Con respecto a la recepción del programa Bolsa Familia, el 37,37% de los niños residen en hogares que reciben la prestación del programa, en el límite de renta per cápita de 70,00 Reales. Cuando el límite de renta aumenta hasta los 140,00 Reales, el porcentaje de niños beneficiarios se reduce al 37,00%. En el límite de renta de 280,00 Reales, el porcentaje de niños que viven en hogares beneficiarios del programa se reduce al 32,08%.

Cuadro 2: Porcentaje de niños que estaban en la escuela por ser beneficiarios del programa Bolsa Familia en 2010.

Beneficiario del Programa Bolsa Familia	Límite máximo de renta per cápita del hogar		
	R$70,00	R$140,00	R$280,00
Sí (tratamiento)	98,45	98,51	98,59
No (control)	95,78	96,44	96,99
Diferencia (tratamiento menos control)	2,67***	2,07***	1,60***

Notas:
***Test de diferencia de promedios significativo al nivel de confianza de 99%;
**Test de diferencia de promedios significativo al nivel de confianza de 95%;
*Test de diferencia de promedios significativo al nivel de confianza de 90%.
Fuente: Censo Demográfico del Brasil de 2010.

Para el análisis de los niveles preliminares de la variable dependiente (el niño frecuenta la escuela), se ha elaborado el Cuadro 2, que muestra el porcentaje de niños que estaban en la escuela por ser receptores de las prestaciones del programa Bolsa Familia y por los límites de renta per cápita del hogar. El porcentaje de niños escolarizados aumenta ligeramente con el aumento del límite de renta per cápita del hogar. Los niños que viven en hogares beneficiados por el programa Bolsa Familia tienen mayores porcentajes de frecuencia de asistencia a la escuela, en comparación con los niños que viven en hogares que no se benefician del programa, en los tres límites de renta. La diferencia fue mayor (2,67%) para el límite del grupo de ingreso familiar per cápita de hasta 70,00 Reales. Las diferencias entre hogares beneficiados y no beneficiados por el Programa Bolsa Familia fueron estadísticamente significativas en todos los límites de ingresos.

El Cuadro 3 muestra los "*odds ratios*" y los errores estándar robustos con significación estadística de las variables independientes de los modelos logísticos que explican la escolarización de los niños en cada límite de ingreso per cápita del hogar. Con respecto al modelo que agrega a los niños que viven en hogares con un límite de renta per cápita de hasta 70,00 Reales, se observa que el aumento de un residente en el hogar disminuye en un 6,70% [(0,933–1)*100] la probabilidad de que el niño esté en la escuela, manteniendo constantes las demás variables independientes. Residir en un hogar que tiene red de agua canalizada aumenta un 17,20% la probabilidad de que el niño esté escolarizado. El efecto sobre la frecuencia de asistencia a la escuela es del 81,90% para los niños que viven en hogares con iluminación eléctrica. Vivir en hogares con recogida de basura no es estadísticamente significativo. Vivir en áreas urbanas disminuye la probabilidad de que el niño esté en la escuela en un 22,90%, en comparación con los niños que viven en zonas rurales. Este resultado ha sido inesperado en relación con la hipótesis inicial de investigación. Los niños residentes en el Noreste tienen el 37,10% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los niños en el Sudeste. Los que viven en la región Sur tienen el 30,30% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con la categoría de referencia. Los residentes en el Norte tienen el 8,6% menos de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los residentes en el Sudeste.

Cuadro 3: *Odds ratios* y exponenciales de los errores estándares robustos estimados por modelos de regresión logística para la variable dependiente "niño estaba en la escuela", Brasil, 2010.

Variables independientes	Límite de renta per cápita del hogar		
	(R$ 70,00)	(R$ 140,00)	(R$ 280,00)
Variables del hogar			
Número de miembros del hogar	0,933***	0,934***	0,928***
	(0,0041)	(0,0032)	(0,0025)
Presencia de red de agua canalizada	1,172***	1,245***	1,249***
	(0,0330)	(0,0272)	(0,0229)
Iluminación eléctrica	1,819***	1,848***	1,803***
	(0,0620)	(0,0521)	(0,0450)
Basura recogida	0,998	1,027	1,146***
	(0,0370)	(0,0274)	(0,0243)
Localización del hogar			
Rural	referencia	referencia	referencia
Urbana	0,771***	0,775***	0,808***
	(0,0279)	(0,0203)	(0,0167)
Región de residencia			
Norte	0,914**	0,874***	0,850***
	(0,0337)	(0,0238)	(0,0178)
Nordeste	1,371***	1,238***	1,132***
	(0,0445)	(0,0283)	(0,0191)
Sudeste	referencia	referencia	referencia
Sur	1,303***	1,276***	1,221***
	(0,0718)	(0,0488)	(0,0313)
Centro-Oeste	1,037	1,045	1,032
	(0,0636)	(0,0464)	(0,0316)
Variables de la madre			
Madre responsable del hogar	0,907***	0,838***	0,821***
	(0,0216)	(0,0147)	(0,0109)
Color/raza			
Negra o mestiza	referencia	referencia	referencia
Blanca	0,979	1,004	1,035**
	(0,0266)	(0,0200)	(0,0154)
Escolaridad			
Sin enseñanza o primaria incompleta	referencia	referencia	referencia
Primaria completa o secundaria incompleta	1,271***	1,316***	1,427***
	(0,0520)	(0,0395)	(0,0313)
Secundaria completa o superior incompleto	1,522***	1,663***	1,840***
	(0,0853)	(0,0700)	(0,0528)

Variables independientes	Límite de renta per cápita del hogar		
	(R$ 70,00)	(R$ 140,00)	(R$ 280,00)
Superior completo	1,403**	1,408***	1,613***
	(0,207)	(0,186)	(0,150)
Edad			
Hasta 24 años	0,191***	0,197***	0,187***
	(0,0078)	(0,0062)	(0,0046)
25-34 años	referencia	referencia	referencia
35-49 años	0,746***	0,768***	0,761***
	(0,0210)	(0,0161)	(0,0126)
50 años o más	0,503***	0,549***	0,592***
	(0,0185)	(0,0144)	(0,0117)
Tiempo de residencia en el municipio			
0-4 años	0,711***	0,704***	0,691***
	(0,0262)	(0,0186)	(0,0136)
5-9 años	1,439***	1,451***	1,257***
	(0,109)	(0,0764)	(0,0475)
10 años o más	referencia	referencia	referencia
Horas trabajadas por semana			
Ninguna	referencia	referencia	referencia
1-20 horas	1,452***	1,399***	1,377***
	(0,0594)	(0,0412)	(0,0308)
21-39 horas	1,434***	1,419***	1,432***
	(0,0786)	(0,0545)	(0,0402)
40 horas o más	1,275***	1,169***	1,224***
	(0,0476)	(0,0284)	(0,0207)
Variables del niño			
Edad (7-14 años)	0,781***	0,774***	0,768***
	(0,0046)	(0,0034)	(0,0027)
Sexo			
Femenino	referencia	referencia	referencia
Masculino	0,854***	0,820***	0,828***
	(0,0193)	(0,0137)	(0,0106)
Variable de la política pública			
Beneficiario del Programa Bolsa Familia	2,120***	1,961***	1,880***
	(0,0569)	(0,0384)	(0,0294)
Pseudo-R^2	0,090	0,083	0,082
Tamaño de la muestra (n)	447.046	911.272	1.675.797

Notas:
*** Significativo al nivel de confianza de 99%;
** Significativo al nivel de confianza de 95%;
* Significativo al nivel de confianza de 90%. Exponenciales de los errores estándar robustos entre paréntesis. Los errores estándar fueron ajustados según los *clusters* por municipio.

Fuente: Censo Demográfico del Brasil de 2010.

En cuanto a las características de la madre hay diversos resultados. Así un niño tiene un 9,3% menos de probabilidades de estar escolarizado en el modelo de renta per cápita del hogar de hasta 70,00 Reales, cuando la madre es la responsable del hogar. La variable color/raza de la madre no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de frecuentar la escuela. Si la madre tiene escolaridad primaria completa o secundaria incompleta, hay un 27,10% más de probabilidades de que el niño esté escolarizado, en comparación con los hijos de madres sin enseñanza o con escolaridad primaria incompleta. Este porcentaje positivo es del 52,20% entre los niños de madres con educación secundaria completa o nivel superior incompleto y del 40,30% entre los niños de madres con nivel superior completo. En cuanto a la edad de la madre, los niños de madres de hasta 24 años tienen el 80,90% menos de probabilidades de estar escolarizados que los niños de madres de 25-34 años. Estos porcentajes negativos son del 25,40% para los hijos de madres de 35-49 años, y del 49,70% para los hijos de madres de 50 años o más. Estos resultados apoyan la hipótesis inicial de que los niños de madres más jóvenes o de mayor edad son más vulnerables y tienen menores probabilidades de estar escolarizados. Con respecto al tiempo de residencia, los niños con madres que residen 0-4 años en el municipio tienen un 28,90% menos de probabilidades de estar escolarizados en comparación con los niños cuyas madres llevan viviendo 10 años o más en el municipio. Los hijos de madres que residen 5-9 años en el municipio tienen el 43,90% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con la categoría de referencia. En relación a las horas trabajadas, los hijos de madres que trabajan 1-20 horas por semana tienen el 45,20% más de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los hijos de madres que no trabajan. Tales porcentajes positivos son del 43,40% para los hijos de madres que trabajan 21-39 horas por semana, y del 27,50% para los hijos de madres que trabajan 40 horas o más por semana. Así, en hogares con una renta per cápita de hasta 70,00 Reales y con madres que trabajan, hay mayor posibilidad de que el niño esté escolarizado, en comparación con niños de madres que no tienen trabajo remunerado.

Con respecto a las variables de los niños, el aumento de un año de edad disminuye en un 21,90% la probabilidad de que el niño este escolarizado. Los niños varones presentan el 14,60% menos de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con las mujeres. Por último, los niños que viven en hogares beneficiados por el programa Bolsa Familia tienen un 112,00% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en relación con niños que viven en hogares no beneficiarios. Estas estimaciones presentan una mayor magnitud que en el análisis realizado por Amaral y Monteiro en 2013, lo que confirma la capacidad de la política de transferencias analizada para fomentar la escolarización de los niños.

En el modelo para los niños que viven en hogares con una renta per cápita de hasta 140,00 Reales, que es la cuantía límite oficial para ser elegible para la prestación en el programa Bolsa Familia en 2010, las variables tienen el mismo comportamiento de dirección de la asociación y significación estadística del modelo anterior. El aumento de

un residente en el hogar disminuye la probabilidad de que el niño frecuente la escuela en un 6,60%. Cuando el hogar en el que vive el niño hay agua canalizada, la probabilidad de que el niño esté escolarizado aumenta en un 24,50%, en comparación con aquellos que no tienen red de agua canalizada. La existencia de iluminación eléctrica aumenta la probabilidad de que el niño esté escolarizado en un 84,80%. Vivir en zonas urbanas reduce la probabilidad de que el niño frecuente la escuela en un 22,50%, en comparación con niños que viven en la zona rural. Los niños que residen en el Nordeste tienen un 23,80% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los niños del Sudeste. Un niño del Sur tiene un 27,60% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con la categoría de referencia.

En relación a las variables de la madre cabe señalar que los niños que residen en hogares en que la madre es la responsable tienen el 16,20% menos de probabilidades de estar escolarizados. La variable color/raza de la madre no es estadísticamente significativa. Los hijos de madres con escolaridad primaria completa o secundaria incompleta tienen el 31,60% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los hijos de madres sin enseñanza o primaria incompleta. Estos porcentajes también son positivos para los niños de madres con escolaridad secundaria completa o nivel superior incompleto (66,30%) y para los niños de madres con nivel superior completo (40,80%). En cuanto a la edad de la madre, los hijos de madres de hasta 24 años tienen el 80,30% menos de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los niños de madres de 25-34 años. Estos porcentajes negativos son del 23,20% para los niños de madres de 35-49 años y del 45,10% para los hijos de madres de 50 años o más. Por lo que respecta al tiempo de residencia, los niños de madres que residen entre 0 y 4 años en el municipio tienen el 29,60% menos de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los hijos de madres que llevan viviendo 10 años o más en el municipio. Cuando la madre lleva residiendo 5-9 años en el municipio, los niños tienen un 45,10% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con la categoría de referencia. En relación al tiempo trabajado, los hijos de madres que trabajan 1-20 horas por semana tienen un 39,90% más de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los hijos de madres que no trabajan. Estos porcentajes positivos son del 41,90% para los hijos de madres que trabajan 21-39 horas por semana y del 16,90% para los hijos de madres que trabajan 40 horas o más por semana.

Respecto a las variables relacionadas con los niños se puede señalar que el aumento de un año en la edad disminuye en un 22,60% la probabilidad de que el niño esté escolarizado. Los niños del sexo masculino tienen un 18,00% menos de probabilidades de frecuentar la escuela que las niñas. Los niños que viven en hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia tienen un 96,10% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en relación con niños que residen en hogares no beneficiarios. Aunque hay que precisar que esta asociación de la política de transferencia monetaria con la frecuencia escolar es inferior en el límite del renta per cápita del hogar de hasta 140,00 Reales que en el límite de hasta 70,00 Reales.

En la investigación se realizó también una estimación del modelo para los niños que viven en hogares con una renta per cápita de hasta 280,00 Reales con el objetivo de garantizar la representatividad de la muestra en nuestras estimaciones. Con respecto a las variables del hogar, el hecho de aumentar un residente en el hogar disminuye en un 7,20% la probabilidad de que el niño frecuente la escuela. Los niños que viven en hogares con red de agua canalizada tienen un 24,90% más de posibilidades de estar escolarizados. Los niños que viven en hogares con iluminación eléctrica tienen un 80,30% más de probabilidades de frecuentar la escuela. Los niños que viven en hogares con recogida de basura tienen un 14,6% más de probabilidades de frecuentar la escuela. En cuanto a la localización del hogar, los niños que viven en zonas urbanas tienen un 19,2% menos de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los niños que viven en las zonas rurales. Con respecto a la región de residencia, los niños que residen en el Nordeste tienen un 13,20% más de probabilidades de estar en la escuela, en comparación con los que viven en el Sudeste. Los niños que residen en el Sur tienen un 22,10% más de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con la categoría de referencia. En este modelo se observa un cambio en comparación con los anteriores. Para los estratos más bajos de ingreso per cápita del hogar, hubo una mayor asociación entre la percepción del programa Bolsa Familia y la frecuencia escolar en los niños que viven en el Nordeste. Tal vez esto se explica por la concentración de hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia en el Nordeste, lo que aumentaría la probabilidad de que los niños estén escolarizados en esta región. Al aumentar el límite de renta per cápita del hogar, los niños se concentran en las regiones con mejores condiciones socioeconómicas y, en consecuencia, no están favorecidos por el programa.

Con respecto a las variables de la madre, los niños que viven en hogares en que las madres son las responsables del hogar tienen un 17,9% menos de probabilidades de estar escolarizados. Tal vez esto se debe a que estos hogares son los más vulnerables, cuando las madres no tienen la ayuda de un compañero. Los hijos de madres blancas tienen un 3,5% más de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con hijos de madres negras o mestizas. En cuanto a la escolaridad de las madres, los niños de madres con escolaridad primaria completa o secundaria incompleta tienen un 42,70% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los hijos de madres sin enseñanza o con primaria incompleta. Estos porcentajes positivos son del 84,00% para los niños de madres con secundaria completa o nivel superior incompleto y del 61,30% para los niños de madres con nivel superior completo. Para la variable "edad de la madre", los niños de madres de hasta 24 años tienen el 81,30% menos de probabilidades de estar en la escuela, en comparación con los hijos de madres de 25-34 años. Estos porcentajes negativos son del 23,90% para niños de madres de 35-49 años y del 40,80% para niños de madres de 50 años o más. En cuanto al tiempo de residencia, los niños de madres que residen 0-4 años en el municipio tienen un 30,90% menos de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los hijos de madres que

vivieron 10 años o más en el municipio. Los hijos de madres que llevan viviendo 5-9 años en el municipio tienen el 25,70% más de probabilidades de estar en la escuela, en comparación con la categoría de referencia. Por lo que se refiere a las horas de trabajo, los niños de madres que trabajan de 1 a 20 horas por semana tienen el 37,70% más de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los niños de madres que no trabajan. Estos porcentajes positivos son del 43,20% de los niños de madres que trabajan 21-39 horas por semana y del 22,40% para los niños de madres que trabajan 40 horas o más por semana.

Con respecto a las variables del niño, el aumento de un año de edad disminuye un 23,20% la probabilidad de que los niños estén escolarizados. Los niños de sexo masculino tienen un 17,20% menos de probabilidades de estar escolarizados que las niñas. Por último, los niños que viven en hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia tienen el 88,00% más de probabilidades de frecuentar la escuela, en comparación con los niños no beneficiarios. En todos los límites de renta per cápita del hogar, se observó que la condición de educación del programa Bolsa Familia parece ser importante para mantener a los niños en la escuela.

5. Consideraciones finales

A pesar de las dificultades de analizar el programa Bolsa Familia como una política educativa, porque esta opera sobre la demanda de educación y no sobre la calidad de la oferta, este trabajo ha realizado una comprobación de la capacidad que tiene la condición establecida en el programa de que las unidades familiares escolaricen a los niños a cambio de la prestación económica. Con base en los modelos de regresión logística estimados, en que se realiza el control de la variable dependiente por una serie de variables explicativas, se puede observar que la recepción de los beneficios del programa Bolsa Familia incrementa la probabilidad de la escolarización de los niños entre 7 y 14 años. Más específicamente, en el grupo de niños que viven en hogares con una renta per cápita de hasta 70,00 Reales, el programa aumentó en 112,00% la probabilidad de que estos niños estén escolarizados. En el límite de ingreso per cápita del hogar de hasta 140,00 Reales, que corresponde a la condición de elegibilidad oficial para el programa, los niños que viven en hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia tuvieron un 96,10% más de probabilidades de estar escolarizados, en comparación con los niños no beneficiarios. Finalmente, en el límite del ingreso per cápita del hogar de hasta 280,00 Reales, los niños beneficiarios del programa Bolsa Familia tienen un 88,00% más de probabilidades de estar escolarizados.

Estos resultados sugieren que la condición establecida de recibir educación para percibir el subsidio del programa Bolsa Familia ha sido importante para la escolarización de los niños. El propio beneficio económico ofrecido a los hogares por el programa

disminuye la necesidad de que los niños entren en el mercado laboral para complementar los ingresos de los hogares, lo que hace aumentar la probabilidad de permanecer en la escuela. Estos resultados destacan la importancia de que el Gobierno conozca los niveles alcanzados en la escolarización de los niños beneficiarios del programa con el fin de aumentar las tasas de escolaridad de la población infantil y juvenil. El programa, por tanto, permite promover el aumento de las tasas de escolaridad de los niños y jóvenes a largo plazo, lo que puede ayudar a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Además, como estos niños generalmente estudian en escuelas públicas, la investigación pone en evidencia que es importante invertir en la calidad de la educación pública del país.

Con respecto a las variables de capital humano familiar, en los resultados de la investigación se observa que una mayor presencia de la madre en el hogar, representada por 1 a 20 horas de trabajo por semana, se asocia positivamente con la frecuencia de la asistencia a la escuela de los niños en los tres límites de renta analizados. En estudios futuros se debe hacer un seguimiento de la escolarización de los niños y jóvenes beneficiarios del programa Bolsa Familia durante periodos más largos. La investigación pone de relieve también que es necesaria la elaboración y estudio de bases de datos que contengan información sobre el resultado del aprendizaje de las materias escolares por los niños, ya que el Censo Demográfico no tiene este tipo de variables. La investigación de los resultados del aprendizaje en pruebas de nivel nacional o local, así como la investigación de los indicadores de disparidad entre la edad y el grado educativo de los niños, beneficiarios y no beneficiarios del programa Bolsa Familia, será una manera de investigar más adelante el impacto social, económico y educativo que el programa tiene sobre tales individuos. Sería importante, además, contar con bases de datos que posean variables contextuales relacionadas con las escuelas para incluir en los modelos estadísticos.

6. Bibliografía

Amaral, E. F. L. y V. P. Monteiro (2013): "Avaliação de impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009)", *Revista Dados,* 56 (3), pp. 531-570.

Barros, R. P. *et al.* (2006): "Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira", *Econômica,* 8 (1), pp. 117-147.

Barros, R. P. *et al*. (2007): "Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira", *Texto para Discussão n. 1253*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Barros, R. P. *et al*. (2008): "A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família*"*, *Texto para Discussão n. 1349*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Behrman, J. R., S. W. Parker y P. E. Todd (2005): "Long-term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico*"*, *Discussion Paper n. 12*, Ibero-American Institute for Economic Research.

Bourdieu, P. (1980): "Le Capital Social: Notes Provisoires*", Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, pp. 2-3.

Brasil (2012a): *Cartão Alimentação*, Brasília, Presidência da República Federativa do

Brasil. (2012b). *Bolsa Família*, Brasília, Caixa Econômica Federal.

Campbell, D. y J. Stanley (1979): *Delineamentos Experimentais e Quase-Experimentais de Pesquisa,* São Paulo, EDUSP.

Carvalho, R. y M. Fontes (2012): "Avaliação do impacto do Programa Bolsa Família sobre indicadores de escolaridade em Minas Gerais", artículo presentado en el *15º Seminário sobre a Economia Mineira,* Diamantina/MG.

Castro, J. A. y L. Modesto (Eds.) (2010): *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafíos-Volume. 2*, Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Cohen, E. y R. Franco (1993): *Avaliação de projetos sociais,* Petrópolis, Vozes, 2 ed.

Coimbra, M. (2007): "Quatro razões para a vitória de Lula", *Cadernos Fórum Nacional,* 6, pp. 5-13.

Coleman, J. (1988): "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology Supplement,* 94, pp. 95-120.

Hoffmann, R. (2006): "Transferências de Renda e a Redução da Desigualdade no Brasil e Cinco Regiões entre 1997 e 2004", *Econômica,* 8 (1), pp. 55-81.

IBGE (2013): *Notas metodológicas do Censo Demográfico do Brasil de 2010*, Brasília, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Janvry, A. de y E. Sadoulet (2005): "Conditional Cash Transfer Programs for Child Human Capital Development: Lessons Derived from Experience in Mexico and Brazil*", GRADE 25th anniversary Conference*, Banco Mundial, Lima.

Licio, E. C., L. R. Rennó y H. C.O. Castro (2009): "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido", *Opinião Pública*, 15 (1), pp. 31-54.

Neves, J. A. B. y D. H. Helal (2007): "Como pode ter dado certo? Insulamento Burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família", en Fahel, Murilo y Jorge A.B. Neves (eds.), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*, Belo Horizonte, PUC Minas, pp. 29-49.

Neves, J. A. B. *et al*. (2007): "Políticas de Transferência Direta de Renda, Capital Social e Alcance Educacional no Brasil", en Fahel, Murilo y Jorge A.B. Neves (eds.), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil,* Belo Horizonte, PUC Minas, pp. 275-290.

Nicolau, J. y V. Peixoto (2007): "As bases municipais da votação de Lula em 2006", *Cadernos Fórum Nacional*, 6, pp. 15-25.

Oliveira, L. F. B. y S. S.D. Soares (2013): "O impacto do programa bolsa família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar"*, Texto para Discussão n. 1814*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Putnam, R. D. (2000): *Bowling alone: The collapse and revival of American community,* New York, Simon & Schuster.

Ravallion, M. y Q. Wodon (2000): "Does Child Labour Displace Schooling? Evidence on Behavioural Responses to an Enrollment Subsidy", *Economic Journal,* 110 (462), pp. C158-C175.

Rawlings, L. y G. Rubio (2005): "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", *The World Bank Research Observer*, 20 (1), pp. 29-55.

Rios-Neto, E. L. G. (2010): "O Impacto do Programa Bolsa Família na Desigualdade de Renda", artículo presentado en el *1º Seminário Internacional de Gestão e Políticas Públicas*, Belo Horizonte.

Rocha, R. (2010): *Programas Condicionais de Transferência de Renda e Fecundidade: evidências do Bolsa-Família*, Rio de Janeiro, PUC/Rio

Romero, J. A. R. (2008): *Utilizando o relacionamento de bases de dados para avaliação de políticas públicas: uma aplicação para o Programa Bolsa Família*, Tesis doctoral inédita, (CEDEPLAR), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Santana, J. Á. (2007): "A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família", *Seminário População, Pobreza e Desigualdade*, Belo Horizonte/MG.

Shikida, C. D. *et al*. (2009): "'It is the economy, companheiro!': an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data", *Economics Bulletin*, 29 (2), pp. 1-14.

Signorini, B.. A. y B. L. Queiroz (2011): "The impact of Bolsa Família Program in the beneficiary fertility*", Texto para Discussão n. 439,* Belo Horizonte, UFMG/ CEDEPLAR.

Singer, A. (2009): "Raízes sociais e ideológicas do lulismo", *Novos Estudos,* 85, pp. 83-102.

Skoufias, E. y S. W. Parker (2001): "Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico", *Economía,* 2 (1), pp. 45-96.

Skoufias, E. (2005): "Progresa and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico", *Research Report 139*, Washington, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Soares, F. V. *et al*. (2006): "Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade. Brasília", *Texto para Discussão n. 1228*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Soares, S. (2011): "O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras", *Cadernos INESP,* 2, pp. 145-184.

Soares, S., R. P. Ribas y F. V. Soares (2009): "Focalização e Cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?*", Texto para Discussão n. 1396*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Vaz, A. C. N. (2012): "Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010*", Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 3, pp. 76-95.

Programas de transferencia condicionada y representaciones de la pobreza en Bolivia y Perú

Nora Nagels
Université du Québec à Montréal (UQAM)-Canadá
nagels.nora@uqam.ca

Recibido: 27-05-2014
Aceptado:01-10-2015

Resumen

Bolivia y Perú adoptaron los mismos instrumentos de política social —los programas de transferencias condicionadas— para responder a problemas públicos similares bajo regímenes políticos diferentes. A partir de una metodología cualitativa de análisis de discurso, este artículo investiga las representaciones de la pobreza y del Estado construidas por los actores claves de estos programas sociales. Subrayando las diferencias más que las similitudes, se demuestra que los mismos instrumentos de política social se vinculan a representaciones sociales opuestas de la pobreza y del rol del Estado en cada país. La principal explicación de esto es que, lejos de ser impuestos desde el exterior, estos programas son apropiados y adaptados por cada régimen político.

Palabras clave: pobreza; focalización; transferencias condicionadas; análisis del discurso; indigenismo.

Conditional cash transfer programs and the representations of poverty in Bolivia and Peru

Abstract

Bolivia and Peru adopted the same instruments of social policy —conditional cash transfer programs— to solve the same public problems under different political regimes. By means of the qualitative methodology of discourse analysis, this paper studies the representations of poverty and State made by key actors of those social programs. Underlying more differences than similarities, one demonstrates that the same social policy is linked to opposite social representations of poverty and the State role in every country. The main explanation for this is, far from being imposed by international organizations, those programs are adopted and adapted by each political regime.

Keywords: Poverty; focalization; conditional cash transfer program; discourse analysis; indigenism.

Referencia normalizada
Nagels, N. (2015): "Programas de transferencia condicionada y representaciones de la pobreza en Bolivia y Perú ", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 771-791.

Sumario: 1.Introducción. 2.Contexto histórico. 3.Las representaciones sociales de la pobreza. 4.Conclusiones. 5.Bibliografía. 6.Anexos.

* * *

Agradecimientos

Agradezco a Martin Mendoza-Botelho por la corrección de una versión preliminar de este texto. Este artículo fue presentado en el congreso anual de la Asociación internacional de ciencias políticas (IPSA/AISP) en julio 2012 y una parte de sus resultados fue publicada en Nagels (2014a).

1. Introducción

Los programas de transferencias condicionadas (PTCs) tienen dos objetivos: a corto plazo, buscan reducir la pobreza aumentando la liquidez en la economía diaria de las familias beneficiarias y, a largo plazo, buscan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza desarrollando el capital humano de las generaciones futuras. Para lograrlo, transfieren subsidios monetarios a las familias pobres condicionándolos a la escolarización de los niños y niñas y al seguimiento sanitario de la maternidad. Desde la implantación del programa Progresa/Oportunidades en Méjico en 1997 y el Bolsa Familia en Brasil en 2003, los PTCs proliferan en el continente Latino-americano y, en general, en los países llamados "en vía de desarrollo".

Los PTCs son vistos como el mayor cambio en las políticas sociales de América Latina en los últimos 20 años (Barrientos, 2009; Martínez, 2008) y se consideran como propuestas formuladas desde la perspectiva de inversión social (Jenson, 2010; Staab, 2010; Razavi, 2014). La perspectiva de la inversión social da forma a la estructura cognitiva de la política social tanto en el Sur como en el Norte, y se fundamenta en promover la inversión en el capital humano de las generaciones futuras (Jenson y Saint-Marti, 2006). Esta perspectiva defiende la vuelta de la intervención del Estado al ámbito social reconociendo que el mercado, y más concretamente el mercado laboral, no permite garantizar el bienestar, aunque el objetivo del Estado no es tanto proteger a los ciudadanos de los riesgos sociales, sino prevenir tales riesgos (Morel *et al.,* 2011).

Buena parte de la literatura actual afirma que los PTCs pertenecen al ámbito de la inversión social y alcanzan sus objetivos mediante la inversión en el capital humano de la niñez. Así, las organizaciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las agencias de la Organización de las Naciones Unidas —como el PNUD, la OIT y la CEPAL—, los organismos independientes como el IFRI, el Wilson Center e incluso instituciones académicas, estiman que los PTCs son eficaces para alcanzar sus objetivos en educación (OIT et Bachelet, 2011; Barrientos y Dejong, 2006; Fiszbein *et al.,* 2009), salud (Villatoro, 2004; Skoufias *et al.,* 2001), pobreza y desigualdades (The economist, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011; Bastagli, 2009). Como destaca Sugiyama (2011: 262), el resultado de ello es que los actores nacionales identifican a los PTCs como la "nueva norma profesional en la comunidad (de los teóricos) del desarrollo económico".

Perú y Bolivia no son una excepción. Aunque con regímenes políticos opuestos, el gobierno peruano de Alan García y el boliviano de Evo Morales, casi al mismo tiempo, adoptaron esta nueva "norma profesional". Como resultado, se alinearon con la perspectiva del enfoque de la inversión social y el Estado ganó un nuevo rol en lo social. Más allá de estas similitudes, el objetivo de este artículo es mostrar que el rol del Estado diverge en cada país. Pues, lejos de ser impuestos desde las organizaciones internacionales y ser adoptados tal cual al nivel nacional, los PTCs son traducidos y adaptados

por los regímenes políticos, que los cambian en función de sus orientaciones políticas. Por tanto el "efecto régimen político" entra en juego en este análisis.[1]

Para estudiar este efecto político, utilizamos en este trabajo el concepto de "instrumentos de políticas públicas" definido por Lascoumes y Le Galès (2005). Concebidos como instrumentos de las políticas sociales, los PTCs pueden ser considerados como dispositivos que organizan las relaciones entre el Estado y la sociedad. Lascoumes y Le Galès (2005: 14) definen un instrumento de acción política "como un dispositivo social y técnico con vocación genérica que da soporte a concepciones concretas de las relaciones política/sociedad y tiene una naturaleza regulatoria". Para precisar más las concepciones vinculadas a los PTCs, utilizamos en este trabajo la noción de representaciones sociales de Jodelet (1989). Este concepto pone de relieve el proceso de construcción de la realidad social por los actores desde sus posiciones sociales. Según Jodelet (1989: 32), "las representaciones sociales se producen en los discursos. Se realizan por las palabras transmitidas en los mensajes e imágenes mediáticos y cristalizan en las conductas y en los arreglos materiales o espaciales". Los discursos en los que aparecen las representaciones sociales tienen diversos soportes: el lenguaje oral, los documentos, los textos legales, etc. En esta investigación, se recurre al lenguaje oral mediante entrevistas con el fin de poner de manifiesto las relaciones de poder en el proceso de construcción de las representaciones sociales de la pobreza. De hecho, como dice Bourdieu, el lenguaje oral y, por tanto, las palabras son cruciales en la estructura de las relaciones de poder. Según él "se debe examinar el papel desempeñado por las palabras en la construcción de las cosas sociales, así como la contribución que la lucha de la clasificación, dimensión de cualquier lucha de clases, lleva a la formación de las clases: clases de edad, clases de sexo o clases sociales" (Bourdieu, 1982: 99). Por lo tanto, el lenguaje es considerado como un acto de poder y también como algo que participa en la construcción de la realidad. De acuerdo con Bourdieu (1982: 103) "decir es hacer". En consecuencia, al analizar las representaciones sociales podemos acercarnos a la realidad ya que el discurso es considerado como performativo.

En este trabajo se accede a las representaciones sociales de los PTCs a partir del análisis de discurso de sus actores claves. Se realizaron cincuenta entrevistas con protagonistas institucionales involucrados en los PCTs peruanos y bolivianos que participaron tanto en la concepción de los mismos como en su implementación. Se trata de funcionarios públicos (funcionarios o representantes electos) en el gobierno central, regional o local; de expertos (académicos o de centros de estudios vinculados a los ministerios) y de profesionales a cargo de la gestión de los programas (promotores, maestros y médicos). Estas entrevistas fueron realizadas en las ciudades de La Paz y

[1] Siguiendo el enfoque de género he mostrado las similitudes entre los PTC peruanos y bolivianos: pertenecen a regímenes de bienestar de inversión social familiarista (Nagels a futuro), son maternalistas (Nagels 2014b) y neocoloniales (Nagels 2014c).

El Alto en Bolivia, y de Lima y Ayacucho en Perú durante viajes de 3 a 6 meses entre septiembre 2008 y agosto 2010[2]. Si bien en este artículo solo se consideran las entrevistas con actores institucionales, otras realizadas con receptores de los PTC fueron analizadas en mi investigación doctoral[3].

En concreto, los discursos se analizaron mediante el método de análisis de contenido. Su especificidad consiste en asumir que el discurso no es sólo un alineamiento de frases sucesivas sino que, por el contrario, cada acto discursivo refleja unas representaciones sociales que hay que descubrir (Quivy et Van Campenhoudt, 1995). Las entrevistas fueron analizadas con el apoyo del software de análisis cualitativo Atlas.ti, con el que diferentes códigos —como "pobreza" y "Estado"— fueron considerados en la totalidad de las entrevistas transcritas. Aunque el empleo de este software no substituye a la interpretación de los datos, sin embargo ha permitido explicitar las facetas poco visibles, aunque muy intuitivas, del proceso del análisis: describir, organizar y concentrar los datos (Henning y Van Rensburg, 2004).

Este artículo se divide en dos partes. Primero los contextos y los PTCs son presentados brevemente. Después son analizadas las diferencias entre las representaciones de la pobreza, de los pobres y del Estado. En la medida en que el enfoque comparativo resalta las similitudes y las diferencias, conduce a la formulación de hipótesis explicativas (Hassenteufel, 2000). Como resultado, las diferencias entre las representaciones de la pobreza, que en los dos países están vinculadas al mismo instrumento de política social, demuestra el "efecto régimen político". Los PTCs son promovidos pero no impuestos por los organismos internacionales; empero, son apropiados por los gobiernos nacionales según sus propias representaciones del problema público "pobreza". El contexto socio-político explica por qué en Bolivia estas representaciones son de corte nacional-popular y en Perú son más individualistas.

2. Contexto histórico

2.1.Los Bonos en Bolivia

Teniendo en cuenta las principales reivindicaciones de los movimientos sociales que los llevaron al poder, las primeras reformas del Movimiento al Socialismo (MAS) y del gobierno de Evo Morales (desde 2006) consistieron en la "nacionalización" de los hidro-

[2] El periodo cubierto por la investigación se restringe a los dos primeros gobiernos de Evo Morales (2006-2014) en Bolivia y a los de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011) en Perú.

[3] Titulada "Género y políticas de lucha contra la pobreza en Perú y Bolivia: los desafíos de ciudadanía", mi investigación doctoral analiza sistemáticamente 118 entrevistas con los actores de los PTC, desde los responsables políticos a las receptores (Nagels, 2013).

carburos y en la aprobación de un nueva constitución. En pocas palabras, la primera medida permitió que el Estado pudiera romper su dependencia de la ayuda internacional y financiar las políticas públicas, entre otros, los Bonos; aunque en realidad la "nacionalización" consistió en una renegociación de los contratos con las transnacionales explotadoras de los hidrocarburos más que en una expropiación (Gray Molina, 2007). Por otro lado la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia ha reconocido un nuevo sujeto político: el pueblo indígena, originario y campesinos[4]. Además, de esta Constitución ha surgido el Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien[5]" (PND) que configura "una política de protección social de desarrollo integral comunitario" con el objetivo de erradicar la extrema pobreza. Aunque esta nueva política incluye proyectos a largo plazo, tales como "Comunidad en Acción", "Plan Vida" o el "Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza" (PEEP), sólo los Bonos y la Renta Dignidad han sido concretados. Ello ha sido debido en buena parte a los debates teóricos y las pugnas entre diferentes modelos de desarrollo dentro del Ministerio de Planificación del Desarrollo (Canavire-Bacarreza, 2010: 36).

El Bono Juancito Pinto (BJP) fue creado en 2006[6]. Se enfoca hacia todos los niños y niñas de los primeros ocho niveles de la educación pública primaria, aunque se contrapone a la recomendación del Banco Mundial que proponía focalizarlo sobre los más pobres[7]. El BJP tiene por objetivo luchar contra el absentismo escolar y el trabajo infantil. Concede alrededor de 30 $US al año a los niños, condicionando la entrega del dinero a su inscripción en la enseñanza pública y a que terminen el año escolar con un nivel de asistencia de al menos el 80% de los días (UE 2008: 1). Este Bono cubre a un 17,5% de la población total; de la cual el 32,4% son pobres y el 59,7% son indigentes (Cecchini et Madariaga, 2011). El presupuesto anual para el año 2010 fue de 54,5 millones $US (Weisbrot *et al.*, 2009: 16), lo que representa un 1,16% del PIB (Marco Navarro 2013: 27).

El Bono Juana Azurduy (BJA), identificado como un Bono madre-niño, constituye el mínimo común denominador de los proyectos de política social no concretados por

[4] El artículo 30 de la Constitución Política del Estado Plurinacional crea una nueva categoría de "nación y pueblo indígena, originario y campesinos" que constituyen "toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española". Como lo destaca Lacroix (2011: 7), este articulo unifica "categorías socio-étnicas regionales históricas para superar las diferenciaciones terminológicas (originario o indígenas o campesina) y políticos (pueblos o naciones)". En este trabajo el término "indígena" se refiere a esta categoría.

[5] Creado por el Decreto Supremo nº 29272 del 12 de septiembre de 2007.

[6] Decreto Supremo nº 28899 del 26 de octubre 2006.

[7] Entrevista el 30 de agosto 2010 con la primera responsable del BJP.

el gobierno. El BJA fue creado en mayo 2009[8]. Su origen está en el proyecto piloto de un "bono madre-niño", que los gestores del PEEP elaboraron con el apoyo técnico del Banco Mundial, focalizado en los 52 municipios más pobres del país que el Presidente decidió extender a todo el país[9]. Madres o mujeres gestantes reciben el equivalente de 260 $US en un periodo de 33 meses, los cuales son transferidos durante los controles prenatales, el parto institucional y los controles postnatales. El BJA constituye un 1,41% de los gastos sociales, que representan un 0,22% del PIB. El BJA se dirige a 3.5% de la población, que es el 6% de los pobres y el 10% de los pobres extremos (Cecchini et Madariaga, 2011). También emplea a alrededor de 600 médicos en exclusiva, a fin de garantizar su aplicación y seguimiento.

Esta investigación analiza los discursos de los actores que han participado en la gestión de los bonos y también los de los que elaboraron los distintos proyectos no concretados (tal como el PEEP), ya que acabaron determinando la configuración del BJA.

2.2. Juntos en Perú

El programa Juntos fue creado en 2005[10] durante la presidencia de Alejandro Toledo (2001-2006). Dos hechos principales explican la adopción de este programa. Primero, desde el retorno a la democracia en 2000 —después de la guerra interna y el régimen autoritario de Fujimori entre 1990 y 2000— el Perú experimentó un proceso de crecimiento económico pero sin redistribución[11]; situación que llevó a un número creciente de conflictos sociales (Tanaka, 2006; Grompone, 2009). Segundo, la Comisión Verdad y Reconciliación promovió la adopción de una política de indemnización para todas las víctimas del conflicto armado. Entre 1980 y 2000, Perú conoció un conflicto violento interno en el que se enfrentaban, por un lado, el grupo Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac Amaru (MRTA) y, por otro, las fuerzas legitimas del Estado (la policía y el ejército). Como consecuencia del conflicto hubo 69.280 víctimas mortales de las cuales el Estado fue responsable del 30% (CVR 2003).

Las presiones sociales en favor, por un lado, de las nuevas políticas sociales y, por otro, de políticas de indemnización a las víctimas, llevaron al Gobierno a optar por un PTC en el que los primeros beneficiarios fueran las víctimas del conflicto armado, que eran también los más pobres[12]. Como consecuencia, en 2010 un 7,6 % de la población

[8] Creado por el Decreto Supremo nº 66 del 3 de abril de 2009.

[9] Entrevista del 13 de agosto 2010 con el Coordinador BJA para el departamento de La Paz.

[10] Decreto Supremo nº 032-2005-PCM.

[11] Entre 2001 y 2007, el PIB creció de 6.3% pero en 2004 la pobreza se quedó al mismo nivel que en 2000, afectando a más del 50% de la población (CEPAL 2006: 74).

[12] Entrevista del 29 de enero 2010 con un miembro del primer comité directorio de Juntos.

total se benefició del programa Juntos, entre los que estaba el 60% de la población en extrema pobreza (Cecchini et Madariaga, 2011).

Juntos imita los dos grandes PTCs de la región: Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en Méjico (Francke et Mendoza, 2006) y ha sido evaluado por el Banco Mundial. Juntos transfiere el equivalente de 70 $US cada dos meses a las madres de niños menores de 19 años si cumplen las condiciones establecidas en materia de salud, nutrición y formalización de identidad (Arroyo, 2010). Las promotoras (la mayoría son mujeres), los maestros y el personal sanitario se encargan de implementar el programa en el campo. Las primeras son las que recolectan los formularios que garantizan el cumplimiento de las condiciones y organizan talleres con las madres receptoras. Los maestros y el personal sanitario vigilan que las condiciones se cumplan en las escuelas y en los centros de salud donde las receptoras deben acudir.

3. Las representaciones sociales de la pobreza

3.1.Bolivia

En Bolivia, hay dos tipos de discursos que están consensuados entre los actores institucionales de los Bonos. El primero concierne a la revalorización del carácter social de los actores subalternos. El segundo se refiere a una consideración positiva de los bonos como política de redistribución y de erradicación de la pobreza[13]. Como consecuencia, las representaciones sociales construidas por los actores del instrumento PTC reflejan unas relaciones Estado/sociedad de tipo nacional-popular con tintes indigenistas.

La llegada al poder del MAS con el apoyo de los movimientos sociales indígenas, de los campesinos y de la población originaria y de los sindicatos conllevó, en primer lugar, a un discurso en el que se da una revalorización de los actores subalternos. Así, los políticos responsables de las políticas de lucha contra la pobreza dejaron de hablar de los "pobres" y pasaron a hablar de los "indígenas". Por ejemplo, la directora del Plan Vida comentó que un ministro de la planificación del desarrollo había dejado de hablar de pobres y había pasado a referirse a los guerreros indígenas:

> *El ministro (...) les decía "los pueblos de los ayllus han sido los guerreros, guerreros aimaras, guerreros de los incas, han sido guerreros del olvido de la república y ahora son guerreros".*

[13] Para diferenciarse de las políticas neoliberales de "reducción" de la pobreza, el gobierno de Evo Morales habla de "erradicación" de la pobreza, entendida, al menos discursivamente, como la eliminación de las causas estructurales de la pobreza arraigada en las desigualdades sociales y étnicas.

Ser indígena y no sólo "pobre" provoca una apreciación de la condición social de los actores considerados a los que se ve como los motores del nuevo proyecto político boliviano. Además, si los pobres en tanto que indígenas, pobladores originarios o campesinos, viven en comunidad[14], ésta se convierte en el lugar donde se debe centrar la atención pública para resolver la pobreza. Por ejemplo, en la cita siguiente de un responsable del PEEP está claro que la pobreza se combate mediante la gestión de tipo comunitario:

> *El enfoque principal de nuestro plan es un enfoque de gestión comunitaria integral. Es decir, los pobres tienen que manejar la chequera. Eso es uno, y ellos tienen que decidir*.

Se trata de tener en cuenta a las comunidades indígenas y de transferirles poder de decisión. Por lo tanto, el papel del Estado se limita a asistir técnica y financieramente a las comunidades para que éstas puedan definir y determinar sus propios proyectos, tal como lo expresa un miembro del PEEP:

> *Cortar con el paternalismo, ayudar pero no tomar decisiones por los pobres, eso es para nosotros la clave para el éxito para el programa de erradicación de la extrema pobreza (...) la decisión no es nuestra decisión sino la de las comunidades, esta decisión comunal de saber qué hacer con su plata, qué hacer con sus recursos*.

Sin embargo, el papel del Estado sigue siendo importante de acuerdo con el principio del "vivir bien", tal como lo expresa un antiguo ministro de la planificación del desarrollo:

> *Así el vivir bien y hacia lo comunitario, recoge el acto constitucional: fortalecer al Estado y pasar del modelo primario extractivo al modelo productivo (...)* [eso] *tiene dos cosas fuertes: el enfoque territorial y la articulación entre la economía estatal y las otras formas de organizaciones económicas*.

En este argumento, por un lado, la comunidad se eleva al rango de actor decisional principal y, por el otro, se hace al Estado responsable de la transición de un modelo al otro. Además el papel que le corresponde al Estado gira alrededor del "vivir bien". Con este, no se trata más de "vivir mejor", entendido como crecer económicamente y mejorar las condiciones de vida material, sino de "vivir bien" de acuerdo con los preceptos de las comunidades indígenas. Según el mismo actor, en torno al vivir bien se articula todo un modelo económico y ecológico:

> *Pero también es un modelo económico que se abre a la concepción ecológica (...) sobre los temas de la biodiversidad, recursos naturales definidos estratégica-*

[14] El término "comunidad" no ha sido definido nunca claramente y abarca una amplia gama de realidades sociales en las que el denominador común parece ser la organización colectiva y la solidaridad de un grupo de individuos a menudo de origen indígena, nativo o campesino.

> *mente para el vivir bien, no mercantilizarlos. (...) El vivir bien es una concepción indígena, aimara, pero también chaqueña (...) El vivir bien construye un modelo cultural y civilizatorio alternativo al capitalismo y a la modernidad*.

A partir de estas condiciones, con la finalidad de dar contenido al concepto del "vivir bien", se promueven otros indicadores para medir la pobreza; así, según la directora del "Plan Vida":

> *Darle un contenido (...) a la propuesta del vivir bien (...) que nosotros no vamos a agarrar los indicadores tradicionales (...). Queremos agarrar desde plan nacional de desarrollo los indicadores de vivir bien, porque justo el contrapuesto es vivir mal, es el clásico que conociéremos como la extrema pobreza*.

Esta última cita muestra la debilidad del concepto de "vivir bien" en la medida en que, si su contrario es el "vivir mal" definido como la pobreza extrema, la definición de "vivir bien" es similar al planteamiento "clásico" de salir de la pobreza, del cual quiere justamente distanciarse la noción de "vivir bien". De todo esto resulta que los actores políticos parece que tienen dificultades por construir representaciones que rompan totalmente con aquéllas "clásicas" de la pobreza.

En segundo lugar, otro conjunto discursivo destaca que la lucha contra la pobreza hoy en día pasa por la redistribución de los recursos y el acceso a servicios sociales básicos. Para un investigador de UDAPE[15] que participó a la elaboración del BJA, la "nacionalización" de los hidrocarburos permite la recuperación de la soberanía nacional y una mayor redistribución económica:

> *Entonces, lo que se hizo ahora es señalizar (...) que lo que antes iba a otros lugares, porque las empresas eran de otros países, estos recursos, ahora, como son nacionales pueden ser distribuidos entre la gente (...) Ahora todo es propio*.

Más precisamente, la redistribución pasa por los bonos, que son vistos como instrumentos eficaces de lucha contra la pobreza, como lo destaca la directora nacional del BJA:

> *Todo programa de protección social que son los programas bajo los que están inmersos este tipo de bonos, como el bono Juancito Pinto, el bono Juan Azurduy, el bono Dignidad, son medidas que realmente son generadoras de luchas contra la pobreza*.

En resumen, en Bolivia, primero hay un proceso de revalorización de los actores subalternos mediante el paso de la figura de "pobre" a la de "indígena". Los pobres, en

[15] Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, que es una institución creada en 1983 dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

tanto que indígenas, son representados como revolucionarios, como guerreros[16] y como garantes del proceso de cambio desde el orden neoliberal hacia la construcción de un modelo social alternativo. Segundo, los Bonos, como políticas resultantes de la "nacionalización" de los hidrocarburos, son considerados por todos los actores como políticas sociales eficaces, porque dan lugar a la redistribución de las ganancias financieras de la "nacionalización" y porque contribuyen a la erradicación de la pobreza.

Se puede entonces destacar que las representaciones consensuales de la pobreza refuerzan el análisis realizado por una serie de autores como Lavaud (2005), Lacroix (2007) y Stefanoni (2009) de que Bolivia está en un proceso de politización de la etnicidad y de etnización de su vida política. El primer proceso concierne a la construcción de organizaciones que se definen según su origen étnico (CIDOB[17], CONAMAK[18]) o campesino y étnico (cocaleros, CSUTCB[19], Bartolinas Sisas). El segundo proceso empieza en los '90 y se refiere al hecho de que la vida política se polariza por varios etno-regionalismos, por lo que cada agente político "se siente obligado en un momento u otro a posicionarse respecto del clivaje étnico" (Lavaud, 2005: 108). Entonces, la pobreza, como la mayoría de los problemas sociales, se "etnicifica" para politizarse. En otros términos, la pobreza debe pasar por el filtro de la etnicidad para ser reconocida como un problema legítimo en la esfera política.

Sin embargo, parece que las representaciones de los pueblos indígenas y sus comunidades son en gran medida naturalizadas e idealizadas. La imagen del "buen indígena" sustituye a la del "pobre indio ignorante e inútil". Ser indígena es representado con una identidad transparente, unívoca y no problemática. Los discursos parecen construir actores sociales positivos y buenos en sí mismos y no provenientes de relaciones de poder. Estos discursos pertenecen a un cierto esencialismo que idealiza a estos grupos sociales. Varios autores, Stefanoni (2011a), Cassen (2013) y Canessa (2006) hablan de "esencialismo estratégico" del gobierno del MAS en el que el indígena, presentado como un sujeto colectivo homogéneo, es una construcción abstracta positiva. El discur-

[16] Hay que tener en cuenta que no se trata de un actor individual, sino colectivo. Los movimientos sociales (muchos de los cuales afirman su identidad indígena) son los actores centrales del cambio impulsado por el gobierno de Evo Morales.

[17] Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia, que agrupa a los indígenas de las tierras bajas y que fue creada con el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y de la Iglesia Católica.

[18] Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu que agrupa a los originarios de la zona andina. Fue fundada en 1987 con el apoyo de ONGs. Estas últimas sostienen a las organizaciones de carácter étnico en Bolivia porque se inscriben en una tendencia de la cooperación internacional que, desde la caída del muro de Berlín, tiene como objetivo remplazar el clivaje de clases por el étnico, en una lógica de debilitamiento del Estado (Do Alto y Stefanoni 2008: 65).

[19] Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

so indigenista e indianista[20] presenta el autóctono como "dado" al (re)descubrimiento de un proyecto histórico.

Además, el papel asignado al Estado es vago, ambivalente y contradictorio: ¿es el motor del desarrollo o es el apoyo a procesos iniciados desde la sociedad civil por las comunidades? El discurso en favor de la redistribución parece más cercano al planteamiento desarrollista[21] que pregona la rehabilitación de un Estado fuerte como agente de desarrollo a través de mega proyectos petroquímicos, mineros, carreteros e hidroeléctricos. Este modelo da un papel muy relevante a la explotación de los recursos naturales y a las políticas productivistas que, en realidad, van en contra de la preservación del medio ambiente que está vinculado a la política del "vivir bien". Los acontecimientos del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Isidoro Sécure) muestran que la balanza se acabó inclinando más del lado del "desarrollismo" que del "vivir bien"[22].

La politización de la pobreza por su etnicización y el retorno al rol del Estado en lo social conllevan a representarlo como el garante de la solidaridad entre todos los ciudadanos. Sin embargo, se trata de una etnicización esencialista que no permite al Estado reconocer la alteridad indígena. En suma, las relaciones Estado/sociedad basadas en el instrumento de política social que son los bonos remiten a un nacionalismo-popular con tintes indigenistas.

---

[20] El indigenismo y el indianismo tienen claras diferencias. Favre (1996: 92) define al indigenismo estatal como "la acción sistemática que conduce al Estado por medio de un aparato administrativo especializado para inducir cambios controlados y planificados dentro de la población indígena con el fin de absorber las disparidades culturales, sociales y económicas entre indígenas y no indígenas". Al contrario, el indianismo pretende ser el producto de una reflexión y de una ideología alternativa al indigenismo desde los mismos indígenas. La producción de un discurso indianista es más compleja en la práctica, porque a menudo es resultado de la elaboración de intelectuales o élites indígenas. En Bolivia, el Katarismo es una manifestación explícita del indianismo (Lavaud, 2006). El discurso del MAS en favor de la Pachamama y del vivir bien es a la vez indigenista e indianista. El MAS juega sobre ambos: cuando propone una política para las poblaciones indígenas defiende un discurso indianista, mientras que afirma un discurso indigenista al hacer la representación de las bases indígenas de la sociedad.

[21] El desarrollismo viene de la teoría económica de la CEPAL posterior a la Segunda Guerra Mundial y tiene que ver con la promoción en América Latina del modelo de desarrollo ISI: de industrialización para la sustitución a las importaciones.

[22] En septiembre de 2011, el gobierno hizo uso de la fuerza en contra de movilizaciones populares indígenas en contra de la construcción de una carretera a través del territorio indígena de este parque. Estas posiciones gubernamentales apoyan las declaraciones de julio de 2011 del Vicepresidente que estigmatizaban los portavoces del vivir bien como actores sumisos a ONG ambientalistas occidentales. En otro momento el Vicepresidente declaró sin matices que el derecho del Estado es superior a los derechos territoriales de los pueblos amazónicos con respecto a la explotación de los recursos naturales (Lavaud, 2009: 101).

3.2.Perú

En Perú, los responsables políticos y administrativos de Juntos representan a los pobres como perezosos por naturaleza y responsables de su situación y, en consecuencia, limitan el papel del Estado a desarrollar políticas focalizadas para los "verdaderos" pobres. Por esta razón las relaciones Estado/sociedad se conciben desde una perspectiva individualista y marcadas por el neoliberalismo.

La idea de los pobres como ociosos y responsables de su situación se observa en el próximo extracto de un ginecólogo, antiguamente funcionario del MINSA, a cargo de Juntos en las comunidades dispersas de Ayacucho:

> *La gente no quiere trabajar porque el jornal promedio era 20 soles y preferían dedicarse a otras cosas que dedicarse a eso. Entonces que digan que no hay trabajo, a mí me parece que no es así (...) se han acostumbrado a trabajar sólo para su supervivencia, o sea, son personas demasiado conformistas, tienen para alimentarse, y ya está*.

Según esta cita, el problema de la pobreza no se sitúa en la falta de empleos sino en el hecho de que los pobres no quieren trabajar. Según este médico, los pobres deberían someterse a las condiciones que marca el mercado y cambiar de mentalidad para demostrar su voluntad de mejorar su situación socioeconómica. En el mismo orden de ideas, los programas sociales son vistos como reproductores de esta ociosidad de los pobres, tal como lo expresa un profesor encargado de Juntos de un pequeño centro urbano de Ayacucho[23]:

> *El campesino es más perezoso, trabaja menos (...) desde* [la existencia del] *programa Juntos*.

Sin embargo la focalización también es vista como el mejor método para ayudar a los pobres que quieren salir adelante (Vasquez, 2006; Monge *et al*., 2009). La focalización permite "obtener el mejor impacto en términos de reducción de la pobreza por cada nuevo sol[24] invertido" (Monge *et al.,* 2009: 12). En el momento en el que tiene que realizarse una selección de pobres, es cuando se construyen y distinguen las categorías de los "verdaderos" pobres, que pueden beneficiarse de los programas, y los otros —los infiltrados. Estos últimos son vistos como "aprovechados": personas sin necesidades que están en el programa. Así lo explica un funcionario responsable del programa Juntos en una pequeña comunidad de Ayacucho:

[23] Para preservar el anonimato de los entrevistados no se revela el nombre de las comunidades o centros urbanos en donde se realizó el trabajo de campo.

[24] El nuevo sol es la moneda peruana.

> *Hay muchas personas que a pesar de que tienen algo en la casa* [para] *darle de comer a sus hijos, están beneficiándose. (...) gente que tiene. Adentro* [hay] *gente que tiene (...) No deberían estar*.

Ahora bien el proceso de filtración y selección tiene el corolario de la sub-cobertura que resulta del programa, es decir, la existencia de "verdaderos" pobres que quedan excluidos del programa, como lo expresa otra responsable de la misma pequeña comunidad de Ayacucho:

> *Hay otros más necesitados (...) más necesitados pero no han entrado…*

Esta representación consensuada de la focalización como principio director de las políticas sociales remite a una representación más amplia de los mecanismos de regulación social que concede un peso preponderante al mercado. Según esta las políticas sociales solo deben dirigirse a las poblaciones en extrema necesidad porque los primeros mecanismos de distribución de la riqueza son el mercado y el crecimiento económico. Este planteamiento se explicita en las próximas observaciones de un alto funcionario del Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Juntos:

> *La concepción normal (...) una concepción típica (...) el mercado distribuye, el mercado asigna los recursos, y asignando esos recursos… y además es una idea muy difundida de que ese sistema capitalista incluye, es muy inclusivo*.

La regulación de la sociedad por el mercado está representada como lo "normal", es decir, la única posible. Una focalización específica eficiente que esté asociada al objetivo del crecimiento económico se percibe como la clave de la lucha contra la pobreza. El papel del Estado se limita, entonces, a ofrecer una determinada igualdad mínima inicial, no de resultados. El Estado no pretende resolver las desigualdades sociales a través de los programas sociales, estas constituyen problemas percibidos como insuperables, tal como lo explica el mismo actor:

> *Pero la desigualdad es un tema más difícil porque las propias brechas al interior de los tramos inferiores de desigualdad son grandes, incluso más grandes que las que están arriba (...)* [es entonces] *en este 20% que están muy cerca de salir de la línea de pobreza, allí los programas tiene mayor éxito.*

En otras palabras, este alto responsable explica que no es "rentable" invertir en las poblaciones más pobres. Según él, la responsabilidad social del Estado se concreta en apoyar a la parte de la población que tiene el potencial de salir de la pobreza. Concentrar los programas sociales sobre los menos pobres de entre los pobres es lo que permite, paradójicamente, una mayor reducción de la pobreza. Este razonamiento desliga completamente las cuestiones de la pobreza y de la desigualdad. Mientras que las desigualdades entre los pobres permanecen como son, será cada vez más ventajoso focalizarse en los menos pobres del conjunto de los pobres (Lautier, 2002: 148-150).

La focalización así entendida permite tratar a la pobreza como un problema técnico, sacándola del ámbito de las relaciones de poder y de las negociaciones entre los actores sociales y políticos, tales como los sindicatos, los partidos políticos y los receptores de las políticas sociales. Entonces una de sus principales consecuencias concierne a la individualización que las políticas sociales producen, pues la responsabilidad individual (del perceptor de la ayuda) es elevada al grado de valor dogmático en detrimento del valor de la solidaridad. En estas condiciones, más que representar el interés general y la cohesión de la comunidad política a nivel nacional, el Estado aparece como un agente que potencialmente genera divisiones. Dicho de otro modo, más que solucionar el problema público de la "pobreza", las políticas de lucha contra la pobreza crean una nueva categoría social: los pobres.

Además, la focalización tiende a despolitizar la pobreza. Ningún debate en la esfera política discute los criterios de selección de la población elegida. Parece evidente que los grupos más vulnerables, que son los que se encuentran en extrema pobreza, como los niños, las mujeres víctimas de violencia, las personas mayores y los trabajadores pobres quedan ausentes (Vargas, 2010: 16). Como resultado de todo ello, los criterios de cálculo de la pobreza y la focalización llevan a una manera de concebir el problema de la pobreza en la que se eliminan los debates estructurales sobre, por ejemplo, la redistribución de la riqueza o el empleo (Mauro, 2011: 243). También se excluye el debate sobre las relaciones sociales de producción en las que las poblaciones están insertas y que son las que generan la pobreza (Bey 2003: 21).

Estas representaciones de la pobreza remiten a una consideración de las relaciones Estado/sociedad propias del enfoque de la "inversión social" de raíz neoliberal. De hecho, desde hace una veintena de años las instituciones públicas de Perú han estado invadidas, especialmente en el ámbito económico, por lo que Gonzales (2007: 30) denomina "la corporación de los economistas neoclásicos"[25]. Esta "casta científica" se ha formado principalmente en las grandes universidades estadunidenses y ha hecho carrera en la función pública, en las organizaciones internacionales (el FMI, BM, BID) y en los institutos de investigación especializados. Esta reivindica el monopolio del discurso legítimo en este ámbito, realizando un peritaje de la pobreza en el que el instrumento clave de objetivación es la herramienta estadística (Adrianzen, 2010: 43; Vergara, 2012).

[25] Por ejemplo, los cuatro Ministros (Luis Carranza, Luis Valdivieso, Mercedes Aráoz e Ismael Benavides) que se sucedieron en el Ministerio de Economía y Finanzas bajo el gobierno de Alan García (2006-2011) son graduados de universidades estadunidense ortodoxas. El segundo estuvo encargado de una carrera en el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante 28 años. De los principio defendidos por esta institución extrajo las premisas para su política económica durante la crisis económica de 2008 que valió al Perú la mayor reducción del índice de crecimiento de la región —pasó del 9,8% del PIB en 2008 al 0,9% del PIB en 2009— (Cruzado y Sotelo 2011: 258).

Una razón de la fortaleza del neoliberalismo en Perú se encuentra en su implementación por un régimen autoritario: el fujimorismo. Después de su autogolpe de 1992 Fujimori implementó unas políticas de ajuste estructural de las más agresivas de la región; entre otras razones porque las fuerzas de resistencia social estaban muy debilitadas por la guerra interna. El grupo Sendero Luminoso derrocó a los líderes populares —sindicalistas, indígenas y campesinos— que negaban su poder y los supervivientes fueron para el gobierno de Fujimori sospechosos de ser terroristas y, como consecuencia, potencialmente ejecutables. La debilidad de la politización del clivaje étnico y campesino en Perú impidió el desarrollo de movimientos sociales amplios, como en Bolivia o Ecuador, que desafiaran al neoliberalismo. Además, para el gobierno de Fujimori todo oponente al neoliberalismo era considerado como terrorista, legitimando así una creciente criminalización de los movimientos sociales y su represión por el Estado[26].

Aunque la vuelta a la democracia se ha acompañado de una mayor transparencia institucional, sin embargo los fundamentos del neoliberalismo fujimorista han seguido siendo poderosos. El Presidente Alan García reemplazó en los círculos de poder económico, político y comunicacional del APRA[27] a los intelectuales universitarios, cuya vinculación viene desde los años veinte, por tecnócratas "neoclásicos". En expresión de Cotler (2008: 389) en el APRA se ha producido de esta forma una reconversión casi religiosa al neoliberalismo contradiciendo sus líneas ideológicas históricas. Así lo atestiguan las manifestaciones del Presidente contra el "perro del hortelano". Los grupos en contra de la explotación de los recursos naturales por grandes empresas privadas, sobre todo extranjeras, son calificados por el Presidente en varios artículos[28] como "perros del hortelano" y presentados como enemigos de la democracia y de la modernidad. Además, detrás de este discurso neoliberal amargo se esconde un racismo apenas disimulado (Cotler, 2008: 393).

[26] Como en los acontecimientos de Bagua en junio de 2009. En esta provincia las comunidades amazónicas protestaban desde mediados de 2008 contra una serie de decretos que regulan la posesión y la concesión de tierras y, en particular, los derechos de propiedad de tierra de comunidades indígenas en el marco de la implementación del Tratado de libre comercio con los Estados Unidos. El gobierno rechazaba todo diálogo lo que condujo a los acontecimientos, conocidos como el "Baguazo", de confrontación entre la policía y grupos indígenas que causó 34 muertos (García, 2011: 199).

[27] Alianza Popular Revolucionaria Americana.

[28] Estos artículos fueron publicado por El Comercio entre octubre 2007 y marzo 2008: "El síndrome del perro del hortelano" del 28.10.2007; "Receta para acabar con el perro del hortelano" del 25.11.2007 y "El perro del hortelano contra el pobre" del 02.03.2008.

4. Conclusiones

Para concluir, se subrayan las diferencias encontradas entre Perú y Bolivia a partir del análisis de la aplicación de un instrumento similar de política de lucha contra la pobreza: los programas de transferencias condicionadas[29]. El análisis de discurso permite demostrar las diferencias de las representaciones de la pobreza y del papel del Estado entre los actores bolivianos y peruanos.

Si bien las representaciones de la pobreza son homogéneas en los dos países, están contrapuestas entre ambos. Tales distinciones y oposiciones deben ponerse en contexto tomando como referencia las diferencias socio-políticas e históricas: mientras Perú permanece como uno de los países más neoliberales de Sudamérica, Bolivia trata de romper con este régimen político y económico.

Como se ve en el análisis realizado, Bolivia ha enfatizado un proceso de etnicización de su política, que coloca la imagen del indígena al frente de la escena pública y política. No solamente las cuestiones indígenas se politizan, sino que también la vida política se "etnitiza". En otras palabras, la politización de un problema social pasa por el filtro del clivaje étnico. La pobreza no escapa al fenómeno. Además, al acercarse a las ideas del nacionalismo popular, los discursos bolivianos se acompañan de una representación de la pobreza estructural cuya solución se encuentra en la redistribución. El consenso se articula, entonces, en torno a una imagen indígena de la pobreza y sobre medidas de redistribución como los bonos. Por lo tanto, el indigenismo de Evo Morales se utiliza como recurso estratégico para oponerse al capitalismo global y para homogenizar el pueblo (Canessa, 2006: 252; Cassen, 2013). Sin embargo, el problema de esta indigeneidad es el que borra, de nuevo, las diferencias. De hecho, la representación del indígena es esencialista. Es decir, "si todo el mundo es indígena, se deja poco lugar para que grupos culturalmente distintos puedan organizar su indigenidad. Por ello una de las paradojas del éxito de las políticas a favor de los indígenas en Bolivia puede llegar a ser la continuidad de la marginación del pueblo indígena" (Canessa, 2006: 259).

La situación peruana se opone en gran medida a la boliviana. Debido a numerosos factores socio-históricos y políticos la politización del clivaje étnico en Perú es escasa y la difusión del neoliberalismo es amplia y poco cuestionada. En el Perú la ola de protestas sociales contra el neoliberalismo, asociando características y símbolos campesino-indígenas a la defensa del medio ambiente, no es percibida (aún) como un amplio movimiento social portador de proyectos políticos alternativos. Paradójicamente, mientras que el Perú alberga una de las más viejas tradiciones políticas de izquierda en la región (el APRA) y una de las mayores poblaciones autóctonas de los países andinos, no dispone ni de un gobierno progresista, ni tampoco de amplios movimientos indígenas a nivel nacional, lo que lo diferencia claramente frente a Bolivia y Ecuador (Pajuelo,

[29] Verse el anexo 1 para un esquema que resume estas diferencias.

2010: 319-320). Es por esto por lo que las representaciones consensuales de la pobreza giran alrededor de la responsabilidad individual y de la focalización.

Por lo tanto, si en Bolivia las representaciones de la pobreza parecen tender hacia relaciones Estado/sociedad de tipo nacional-popular basado en un indigenismo estratégico, en Perú se mantienen relaciones más individualistas marcadas por el neoliberalismo.

5. Bibliografía

Adrianzén, A. (2010): "Sistemas, minorías y centralización política", en VV.AA, *Perú Hoy. Centralismo y concentración*, Lima, DESCO, pp. 33-48.

Arroyo, J. (2010): *Estudio cualitativo de los efectos del programa JUNTOS en los cambios de comportamiento de los hogares beneficiarios en el distrito de Chuschi: avances y evidencias*, Lima, Programa Juntos.

Barrientos, A. y J. DeJong (2006): "Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?", *Development Policy Review*, 24 (5), pp. 537-552.

Barrientos, A. (2009): "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", *Economy and Society*, 38 (1), pp. 81-108.

Bey, M. (2003): "Pérou: quelles politiques de lutte contre la pauvreté?", *Autrepart. IRD*, 27, pp. 5-23.

Bourdieu, P. (1982): *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard.

Canvire-Bacarreza, G. y M. Mariscal Ayaviri (2010): *Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia*, La Paz, UDAPE.

Canessa, A. (2006): "Todos somos indígenas: Towards a New Language of National Political Identity", *Bulletin of Latin American Research*, 25 (2), pp. 241-263.

Cassen, C. (2013): "La figura del indígena como encarnación del pueblo boliviano: discusión en torno al esencialismo estratégico del Movimiento al Socialismo (MAS)", *Rubrica Contemporanea*, 2 (3), pp. 67-82.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011): *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, ASDI.

CEPAL (2006): *Estadísticas sociales*, Santiago de Chile, CEPAL.

Cotler, J. (2008): "Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria", en A. Rodrich, J. De Belaunde y J. Cotler, *Perú en el siglo XXI*, Lima, PUCP, pp. 361-394.

Cruzado, E. y V. Sotelo (2011): "Políticas fiscales y pereza gubernamental", en VV.AA., *Perú Hoy. El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*, Lima, DESCO, pp. 252-263.

CVR (2003): *Informe final*, Lima, Comisión de Verdad y Reconciliación.

Do Alto, H. y P. Stefanoni (2008): *Nous serons des millions*, Paris, Raison d'agir.

Favre, H. (1996): *L'indigénisme*, Paris, Presses Universitaires de France.

Fiszbein, A. y N. Schady (eds.) (2009): *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, D.C., World Bank.

Francke, P. y A. Mendoza (2006): "Perú: programa JUNTOS", en Ernesto Cohen y Rolando Franco (eds.), T*ransferencias con coresponsabilidad. Una mirada latinoamericana,* Lima, FLACSO, pp. 389-432.

García, M. (2011):"Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo de Alan García" en VV.AA, *Perú Hoy. El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*. Lima, DESCO, pp. 184-204.

Gonzales de Olarte, E. (2007): "La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006", en Murakami, Yusuke (ed.), *Dinámica politico-economica de los países andinos*, Universidad de Kyoto, CIAS/IEP, pp. 295-342.

Gray Molina, G. (2007): "El reto posneoliberal de Bolivia", *Nueva Sociedad*, 209, pp. 118-129.

Grompone, R. (2009): *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú,* Lima, IEP.

Henning, E., W. van Rensburg y B. Smit (2004): *Finding your way in Qualitative Research*, Pretoria, Van Schaik.

Jenson, J. (2010): "Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America", *Global Social Policy*, 10 (1), pp. 59-84.

Jenson, J. y D. Saint-Martin (2006): "Building blocks for a new social architecture: the LEGOTM paradigm of an active society", *Policy & Politics*, 34 (3), pp. 429-451.

Jodelet, D. (1989): *Les représentations sociales*, Paris, P.U.F.

Lacroix, L. (2007): "La gouvernance de l'ethnicité en Bolivie", *Outre-Terre*, 1, pp. 253-271.

Lascoumes, P. y P. Le Galés (2005): *Gouverner par les instruments*, Paris, Presse de Science Po.

Lautier, B. (2002): "Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté", *Tiers-Monde*, 43 (169), pp. 137-165.

Lavaud, J. P. (2005): "Démocratie et ethnicisation en Bolivie", *Problèmes d'Amérique latine*, 56, pp. 105-128.

Lavaud, J. P. (2006): "Bolivie: vers l'anarchie segmentaire? L' "ethnicisation" de la vie politique", *Hérodote*, 4 (123), pp. 62-81.

Lavaud, J. P. (2009): "Indianisme et écologie dans les pays andins: dispositif légal, discours officiels et mobilisations", *Problèmes d'Amérique Latine*, 76, pp. 97-117.

Marco Navarro, F. (2013): *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia*, Santiago de Chile, CEPAL.

Martinez Franzoni, J. (2008): "Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families and policies", *Latin American Politics and Society*, 50 (2), pp. 67-100.

Mauro, R. (2011): "Empleo, pobreza y democracia: el eslabón escondido", en VV.AA., *Perú hoy. El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión*. Lima, DESCO, pp. 229-249.

Monge, A., E. Vásquez y D. Winkelried (2009): ¿Es el gasto social público en *programas sociales regresivo en el Perú?*, Lima, CIES, Universidad del Pacífico.

Morel, N., B. Palier y J. Palme (2011): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Nagels, N. (2013): *Genre et politiques de lutte contre la pauvreté au Pérou et en Bolivie: quels enjeux de citoyenneté?*, Tesis doctoral inédita, Graduate Institute, Ginebra.

Nagels, N. (2014a): "Programmes de transferts conditionnés au Pérou et en Bolivie: entre ciblage et universalisation de l'assistance sociale", *Revue internationale de politique comparée*, 21, pp. 111-132.

Nagels, N. (2014b): "Social Investment Perspective, Gender and Conditional Cash Transfer Programs in Peru and Bolivia", en Rocha Lukic, M. y C., Tomazini (eds.), *Analyzing Public Policies in Latin America: A Cognitive Approach*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, pp. 1-24.

Nagels, N. (2014c): "Programmes de transferts conditionnés et santé maternelle au Pérou et en Bolivie", *Les cahiers de santé publique et de protection sociale*, 15, pp. 61-69.

Nagels, N. (en prensa), "The Social Investment Perspective, Conditional Cash Transfer Programs and the Welfare Mix: Peru and Bolivia", *Social Policy and Poltics*.

OIT (2011): *Social Protection Floor for Fair and Inclusive Globalization. Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet Convened by the ILO with the collaboration of the WHO*, Geneva, Organisation Internationale du Travail (Bachelet Report).

Pajuelo, R. (2010): "Movimientos indígenas y política nacional en los Andes: ideas para un balance", en VV.AA., *Perú hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías*. Lima, DESCO, pp. 298-320.

Quivy, R. y L. Van Campenhoudt (1995): *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, DUNOD.

Razavi, S. (2014):"Addressing/reforming care, but on whose terms?", en Shirin M. Ray and Georgina Waylen (eds.), *New Frontiers in Feminist Political Economy*, Milton Park, Routledge, pp. 114-134.

Skoufias, E. y B. McClafferty (2001): *Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation,* Washington D.C, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Staab, S. (2010): "Social Investment Perspective in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?", *Journal of Social Policy*, 39 (4), pp. 607-626.

Stefanoni, P. (2009): ""Indianisation" du nationalisme ou refondation permanente de la Bolivie", *Alternatives Sud*, 16 (3), pp. 27-44.

Stefanoni, P. (2011): *La Bolivie d'Evo Morales entre progrès et désenchantement*, Louvain-la-Neuve, CETRI.

Sugiyama, N. (2011): "The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas", *Global Social Policy*, 11 (2-3), pp. 250-278.

Tanaka, M. (2006): "Las protestas sociales en Perú, entre fujimorismo y la "transición democrática (1995-2004)", en Massal, Julie (ed.): ¿Representaciones o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI, Bogotá, IEPRI/IFEA, pp. 113-139.

The Economist (2010): "How to get children out of jobs and into school. The limits of Brazil's much admired and emulated anti-poverty programme", *The Economist*, 29 de julio.

Unidad Ejecutiva del Bono Juancito Pinto (2008): *Informe de cierre preliminar del Bono Juancito Pinto al 31 de diciembre 2008,* La Paz, Ministerio de Educación y de Cultura.

Vargas, R. (2010): *Gender risk, poverty and vulnerability in Peru. A case study of the Juntos programme*, London, ODI.

Vásquez Huamán, E. (2006): *Programas sociales: ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*, Lima, CIES, Universidad del Pacífico.

Villatoro P. (2004): *Programas de reducción de la pobreza en América latina. Un análisis de cinco experiencias*, Santiago de Chile, CEPAL.

Weisbrot, M., R. Ray y J. Johnston (2009): *Bolivia: The Economy During the Morales Administration*, Washington D.C, Center for Economic and Policy Research.

6. Anexos

Tabla 1: Esquema de las diferencias entre las representaciones sociales de los PTC bolivianos y peruanos

	Bolivia	Perú
Pobres	Indígenas idealizado, valiosos	Ociosos
Estado	Fuerte, « desarrollista », distributor	Focalizador, mercantilista
Pobreza	Politizada	Individualizada
Relaciones Estado / sociedad	Nacional-populares	Neoliberales

Fuente: Elaboración propia.

Places making: Construcción participada de ciudades de cultura científica

Alexia Sanz Hernández
Universidad de Zaragoza
alexsanz@unizar.es

Lázaro M. Bacallao-Pino
Universidad de Burgos
lmbacallao@ubu.es

Recibido: 25-06-2014
Aceptado:05-06-2015

Resumen

La participación en el proyecto europeo *Platform of Local Authorities and Communicators Engaged in Science* (PLACES), ha animado la exploración analítica en torno a las articulaciones entre comunicación científica, percepción pública de la ciencia, procesos de participación ciudadana y apropiación del espacio, a partir de un estudio de caso de la ciudad de Teruel, en la Comunidad Autónoma de Aragón, España. En las interrelaciones entre tales cuestiones, emergen una serie de contradicciones, como la diferencia entre un elevado interés informativo por temas de ciencia y tecnología y un bajo nivel de reconocimiento e interacción con las instituciones locales vinculadas a aquellos, la dual y compleja conceptualización de los espacios científicos en relación con el par "público-privado", o la coexistencia de una retórica cívica reivindicativa junto con una escasa corresponsabilidad. Se concluye que, en un contexto local, la dimensión de la territorialidad y en particular la identificación con la localidad, es una mediación central en la activación de la participación ciudadana activa como parte de procesos de apropiación del espacio para la configuración de ciudades de cultura científica.

Palabras clave: cultura científica, espacios urbanos, participación social, ciencia y desarrollo, identidad, ciudades pequeñas.

Places making: participatory construction of scientific culture cities

Abstract

In the framework of the European project Platform of Local Authorities and Communicators Engaged in Science (PLACES), we analyse the articulations between scientific communication, public perception of science, processes of citizen participation and apropiation of space, based on a case study of the inhabitants of Teruel city, Autonomous Community of Aragon, Spain. On the interrelationships between these issues, there are a number of contradictions, such as the difference between a high interest for information about science and technology and a low level of recognition and interaction with local institutions involved in those activities, the complex conceptualization of scientific space in relation to the "public-private" pair, or an articulation of a claiming civic rethoric and an insufficient co-responsibility. We conclude that, in a local context, the dimension of territoriality and, in particular, the identification with the town, is a central mediation for activating citizen participation as part of processes of appropriation of space for setting up cities of scientific culture.

Keywords: scientific culture; urban spaces; social participation; science and development; identity; smalls towns.

Referencia normalizada
Sanz Hernández, A. y L. M. Bacallao-Pino (2015): "*Places making*: Construcción participada de ciudades de cultura científica", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 793-817.

Sumario: 1.Encuadre conceptual, contextual y metodológico. 2.Percepciones: la gente, lo público y la ciencia. 3.Relaciones: la gente, los espacios científicos y la ciudad. 4.Conclusiones: algunas claves para avanzar hacia el places making. 5.Bibliografía.

1. Encuadre conceptual, contextual y metodológico

El proyecto europeo Ciencia en Sociedad, PLACES (*Platform of Local Authorities and Communicators Engaged in Science*), se enmarca en el 7º Programa Marco de Investigación de la Unión Europea y se centra en el desarrollo y fortalecimiento de alianzas entre administraciones locales, instituciones científicas y organizaciones ciudadanas, mediante la creación de una red de colaboración en cada una de las ciudades participantes. El proceso conlleva la elaboración de un Plan de Acción Local basado en las oportunidades de desarrollo que ofrece la actividad científica en dichos entornos[1].

Hasta 2014 y durante cuatro años se han incorporado al proyecto PLACES, 69 ciudades europeas de los casi 30 países diferentes que han participado en esta iniciativa. Teruel fue una de las primeras localidades españolas en involucrarse en el proyecto bajo el lema "Ciudad pequeña, ciencia grande" ("*Small City-Big Science*").

Es en el inicio del proyecto cuando, desde el grupo de trabajo local, surge la necesidad de abordar un estudio exploratorio como elemento de prediagnóstico previo al diseño del plan de acción local. En este artículo describimos parte de ese proceso al que se nos invitó como investigadores sociales y que hemos querido denominar *places making*; pero sobre todo avanzamos en una serie de reflexiones teóricas que dicha experiencia nos sugiere y que sin duda merecerá mayor profundización empírica. Nos situábamos ante el abordaje de dos tipos de relaciones que ya por separado no resultan lineales ni simples: las interrelaciones entre ciencia y sociedad por un lado, y las interrelaciones entre las personas y determinados espacios urbanos, por otro; todo ello mediatizado por la dimensión local y el componente de territorialidad.

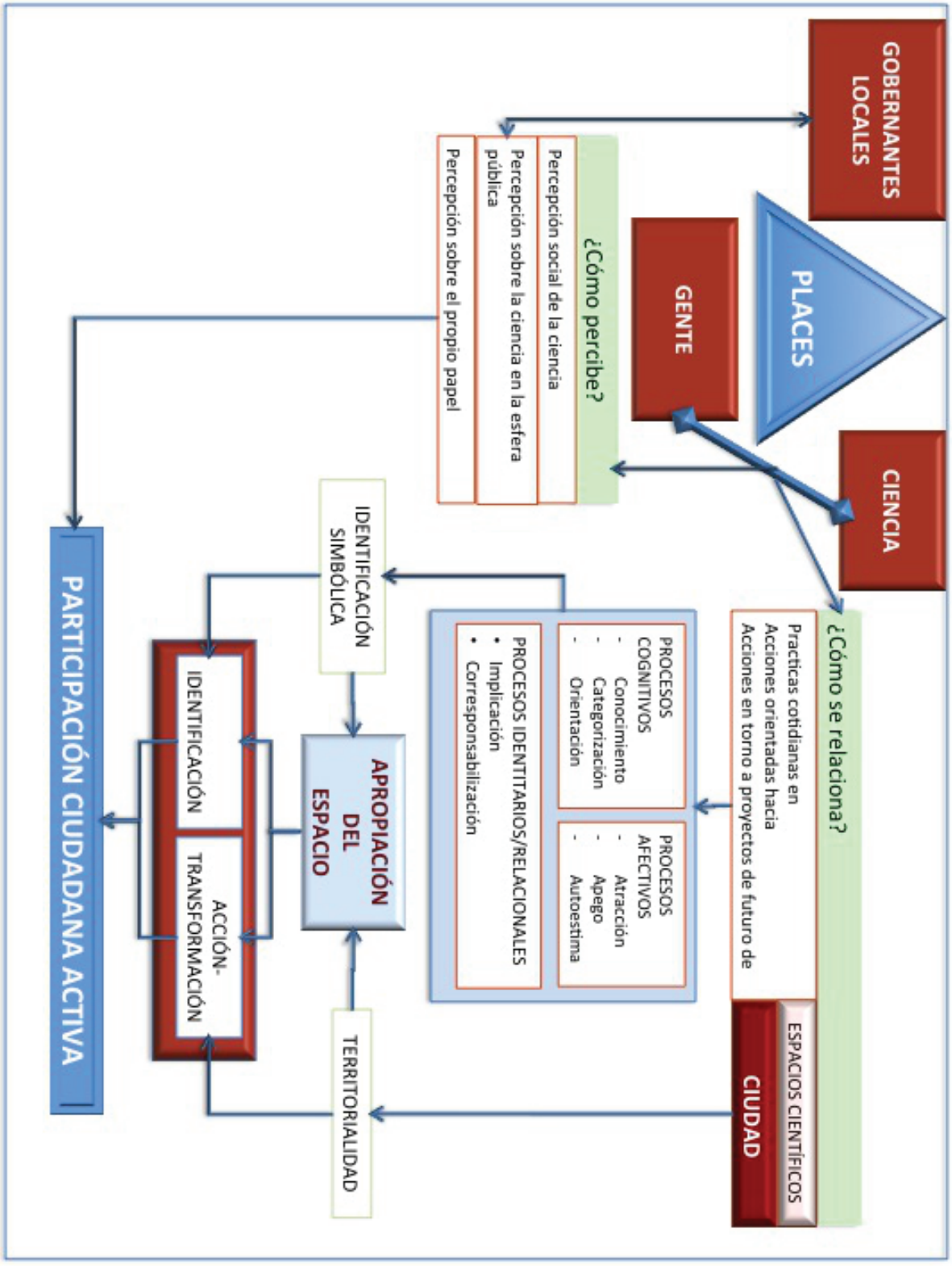
Nuestro punto de partida fueron los siguientes interrogantes: ¿Cómo se percibe socialmente la ciencia en la ciudad? y ¿cómo se relacionan sus habitantes con los espacios científicos? Entendemos que ambas preguntas estan en la base para la comprensión del grado de participación ciudadana que cabe esperarse en una apuesta de futuro como la que se planteaba en este caso: reconstruir el entorno urbano como espacio de cultura científica.

Una noción conceptual se nos mostraba ineludible como paradigma adecuado para aportar claves interpretativas, a saber, la de apropiación de espacios por parte de la ciudadanía como componente vinculado con la participación ciudadana activa.

Como se recoge en la figura 1, entendemos que la participación ciudadana activa tiene tres componentes básicos, uno de percepción, otro de identificación (simbólica) y un tercero de acción (social), estrechamente ligados, pero abordables por separado.

[1] El proceso de implantación y los resultados obtenidos se comparten con el resto de ciudades participantes a través de la plataforma OPEN PLACES (<www.openplaces.eu>).

FIGURA1: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL ESTUDIO DEL PROCESO DE *PLACES MAKING*



Fuente: Elaboración propia, a partir de Vidal y Pol (2005).

El sistema perceptivo-receptivo de la ciudadanía (Pascual Esteve, 2011: 178) ha sido tradicionalmente un factor poco considerado hasta décadas recientes en el análisis de las dinámicas urbanas y en general en el diseño de planes territoriales. Incluso empieza a calar en materia de gobernanza. No obstante, el sistema de gobierno dominante tiene más que ver todavía con un gerencialismo donde la invitación a la ciudadanía a participar es solo un maquillaje, o una escenografía en pos de coartada justificadora o rentabilidad política, alejado pues de una gobernanza democrática interiorizada. Así, la concepción instrumentalista de participación se muestra más como una orientación de la inversión de los recursos públicos, que como construcción e implicación de la ciudadanía.

A pesar de ello, es meritorio encontrar casos que contradicen esas realidades y marcan tendencias. El derecho a la ciudad reclamado por Lefebvre (1969, 1974) está cada día más presente tanto en las políticas urbanas como en los movimientos sociales; ambos tienen a las ciudades como escenario de despliegue y es ahí donde se libra esa batalla dialéctica entre las fuerzas dominantes instituidas que ordenan los espacios y los movimientos reivindicativos instituyentes que reclaman protagonismo y plantan cara. Ello sería expresión de esa disputa permanente que caracteriza las dinámicas de la "microfísica del poder", en términos de Foucault (1979, 1980).

La participación ciudadana en las decisiones políticas que afectan directamente al entorno de la gente (urbanismo participativo o presupuestos participativos, entre otros) se ha incorporado con notorio retraso en España con respecto al resto de Europa. No obstante, el poder de la gente de significar los espacios y de rebelarse contra los usos impuestos en los espacios públicos concretamente, ha existido a pesar de las corrientes de gobernanza que la han ignorado y relegado en los procesos decisionales. Su espacio de desarrollo por excelencia es, como no podía ser de otra forma, el escenario local, donde el ciudadano-gobernado se ubica más próximo a los gobernantes.

En el caso concreto que se expone, nos encontramos ante un entorno urbano singular para el análisis de lo local donde la combinación de ciertos rasgos incorpora matices interesantes, a saber, primero, el tamaño de la ciudad que enfatiza la dimensión local-comunitaria (Teruel es la capital de provincia española de menor tamaño con una población de 35.961 habitantes en 2013, según el INE); segundo, una población significativamente envejecida dado que el 17,71% se ubicaba en la franja de 65 o más (ello nos sugiere la aproximación a la participación ciudadana como indicador de calidad de vida); tercero, una administración local sin tradición de planificación abierta y dialogada (el reglamento de participación ciudadana se ha consensuado y aprobado en fechas recientes); y cuarto y último, la presencia de instituciones de carácter científico de reconocido prestigio muy orientadas a la ciudadanía. En este sentido y dada su condición de capital provincial, dispone de una amplia diversidad de espacios con usos diferenciados en los que se dan además ciertas condiciones de posibilidad para un desarrollo de la actividad científica, fruto de la apuesta puntual política vertebradora aragonesa que ha

ubicado en la ciudad importantes espacios de carácter científico como "Dinópolis", orientado al geoturismo, o el CEFCA (Centro de Estudios de la Física del Cosmos de Aragón), centrado en el astroturismo —ambos combinan en su quehacer la dimensión más científica junto con la divulgativa y lúdica—.

Los usos y acciones de la gente en relación con la ciencia y los espacios que la sostienen son la clave para la definición de una ciudad como de cultura científica. Inicialmente podemos pensar que la cultura científica de la ciudad depende entre otros, de dos elementos relevantes, la cantidad y calidad de la oferta científica y el nivel formativo de sus habitantes. Sin embargo, la frecuencia y calidad de esas acciones y usos espaciales están relacionados por un lado, con las percepciones, los significados y las expectativas de los ciudadanos y por otro, con el cómo interpretan su propio papel en el proceso cultural.

Aproximarnos a ese mundo perceptivo y relacional fue el objetivo de nuestro estudio que de entrada ya se veía metodológicamente dificultado, tanto por cuestiones presupuestarias y temporales, como conceptuales. Se trataba de activar un proceso de "participación social" con toda la problemática y límites que tales procesos conllevan dado que conjugábamos manifestaciones verbales de entrevistados seleccionados por los propios investigadores (a partir de un muestreo teóricamente conducido en los términos que Glaser y Strauss ya establecieran en 1967), como de participantes voluntarios (especialmente motivados por lo tanto y de una manera u otra posiblemente con una particular cercanía a la actividad científica local). Lógicamente se imponía una buena dosis de cautela en la utilización de tales datos ante los sesgos que dicho enfoque introduce.

Como paso previo a la elaboración de un cuestionario se diseñó un guión de entrevista (parcialmente diferente en función de los entrevistados) y se realizaron diez entrevistas semiestructuradas a relevantes actores implicados, todos ellos representantes de instituciones locales: tres responsables de instituciones culturales científicas, tres de la política local y otros cuatro representantes de instituciones socioeconómicas locales. Se transcribieron, codificaron y analizaron con el objeto primordial de proceder a diseñar un cuestionario más afinado y contextualizado. Asimismo, se tomaron como referencia los indicadores que vienen siendo aplicados en los estudios de percepción social de la ciencia (López Cerezo *et al.,* 2009), de modo que la herramienta de consulta constaba de 16 preguntas —4 de ellas abierta, 4 semiabiertas y 8 cerradas, además de aquellas en que se solicitaban datos personales incluyendo variables sociodemográficas tales como edad, sexo, nivel de estudios u ocupación, así como el lugar de nacimiento, y la pertenencia a asociaciones o colectivos locales—. Las preguntas giraban en torno a cuatro tipos de interrogantes: 1) la cultura científica de los sujetos participantes y su relación con los espacios científicos; 2) las valoraciones acerca de los niveles de cultura científica de la ciudad y del papel de la ciencia en Teruel; 3) aspectos relacionados con los objetivos, líneas estratégicas, actuaciones y resultados que, a juicio de los participantes,

debería tener la actividad científica y tecnológica para la ciudad; y 4) el nivel de identificación con la actividad científica turolense y su opinión sobre el papel individual o comunitario en la redefinición urbana.

El diseño del proceso de recogida de datos no se planteó contemplando decisiones muestrales basadas en el criterio de representatividad estadística, sino en torno al de significatividad. Igualmente entendíamos que era necesario, dado la naturaleza inherente de la propia temática, dar la voz a cuantos quisieran participar en el proceso, tanto por canales institucionalizados (entidades y asociaciones fundamentalmente), como por otras vías (de modo directo con los investigadores o por internet).

La herramienta de consulta podía rellenarse tanto en formato papel (se distribuyó —y recogío—, por toda la ciudad a través de asociaciones, comercios, e instituciones de todo tipo), como en soporte digital, mediante un formulario realizado utilizando la herramienta Google Drive. Se pretendía que tanto la ciudadanía organizada como la no organizada tuviese la oportunidad de manifestar su opinión. El proceso de distribución de cuestionarios estuvo precedido y acompañado de sesiones de información y divulgación en diferentes foros (el Consejo local de participación ciudadana por ejemplo) y fue posible gracias a la colaboración de los medios de comunicación local (destacable fue el papel de la prensa y la radio).

El cuestionario fue finalmente contestado por un total de 656 residentes en la ciudad, mayores de 16 años. Desde nuestro punto de vista era un subgrupo numeroso y relevante (eso sí, con un perfil más bien jóven, cualificado y motivado) que, aun no representando estadísticamente el universo de medida (turolenses mayores de 16 años), podía aportar información muy significativa (sobre todo a través de las preguntas abiertas), para, con la debida cautela y la voluntad de buscar el mayor grado de rigor metodológico posible, avanzar en nuestro objetivo: un mayor conocimiento de los facilitadores y obstaculizadores para una participación ciudadana activa en el proceso de construcción colectiva de los espacios urbanos, poniendo especial atención en este caso en los espacios de cultura científica.

2. Percepciones: la gente, lo público y la ciencia

2.1.Percepción social de la ciencia y cultura científica

La presencia de la actividad científica y tecnológica en las sociedades actuales se extiende a la casi totalidad de las esferas de la vida cotidiana: la educación, la salud, la alimentación, el transporte, la vivienda, el ocio, el trabajo, la economía y el trabajo. En contraposición a ello, las investigaciones señalan el desinterés, incluso entre los jóvenes, por los temas científicos (Gil Pérez *et al.,* 2005), e incluso han llegado a considerar imposible la alfabetización científica del conjunto de la ciudadanía (Gil y Vilches,

2004). Sin embargo, las encuestas confirman que hay un parte importante de la población con un elevado interés informativo en torno a los temas de ciencia y tecnología. Esa tendencia es la primera constatación en nuestro análisis con respecto al subgrupo local analizado. La mayoría de los participantes (67%) declaraba que se informaba con una frecuencia elevada sobre temas relacionados con la ciencia y la tecnología. Y un porcentaje muy similar mostraba una necesidad informativa al respecto, que querrían satisfacer a través sobre todo de dos medios: Internet y las redes sociales. También estas cifras confirman la tendencia general entre los españoles, además de la hegemonía de las redes sociales como canal de información científica entre los menores de 25 años (FEYCT, 2012).

El alto nivel de interés por la ciencia y la valoración de los diferentes medios estaría asociado, por una parte, a la composición de nuestra muestra —con un 44% de los participantes ubicados en la franja de edad joven, entre 16 y 35 años— así como a la importante presencia de graduados universitarios (un 51%) y de nivel medio superior (bachillerato, 26% y formación profesional, 9%). Por otro lado, —sobre todo en estos perfiles específicos— tendría que ver con la tendencia a la superación de un enfoque de divulgación unidireccional en la información sobre ciencia y tecnología, y el establecimiento de una perspectiva relacional de la misma, facilitada en el caso de Internet por la multimedialidad y la interactividad propias de esta.

Estamos como plantea Fayard (2004: 20-22) ante un cambio paradigmático (de un modelo divulgativo asentado en una concepción pedagógica y unidireccional, a otro de mediatización bidireccional), que se corresponde a su vez con el incremento en los niveles de importancia de la percepción pública de la ciencia y con el aumento del impacto de la ciencia y la tecnología en las más variadas dimensiones sociales. El interés aparece vinculado, además, a tres cuestiones interrelacionadas: la preocupación de la comunidad científica por mantener niveles de financiamiento público necesarios, el surgimiento de movimientos y organizaciones sociales críticos al desarrollo tecnocientífico y el diseño de políticas públicas dirigidas a actuar sobre la comprensión social de la ciencia y la sensibilización ciudadana al respecto (Polino *et al.*, 2003).

La tendencia de la ciudadanía a preferir una comunicación de la ciencia de carácter bidireccional y más protagónica, se confirma tambien en nuestro caso con propuestas que deben comprenderse tanto en el marco de ese cambio de paradigma en la comunicación para la ciencia —desde uno verticalista de divulgación hacia otro bidireccional que busca compartir, implicar y democratizar—, como en la relevancia que se otorga, en el contexto del caso analizado, a lo local. La preferencia por espacios de comunicación presencial y posibilitadores del "cara a cara", se encuentra directamente asociado a un significativo sentido de lo comunitario y al deseo de reapropiación de los entornos urbanos como "polis" más que como "ciudades análogas" (Boddy en Sorkin, 2004: 145-176) o entornos simulados. Esta preferencia de nuestra sociedad por la simulación antes que por la realidad es quizás una de las observaciones permanentes en la teoría

cultural de nuestro tiempo que vincula a Baudrillard (1978) con Venturi, sin olvidar a Debord (2002). Todos estos autores han hecho referencia a la transformación de muchas ciudades en ciudades-parques temáticos; entornos aparentemente amigables pero programados, rígidos, controladores de la acción social y limitadores de la interacción interpersonal. La respuesta reactiva a estas transformaciones urbanas sería la reclamación del retorno a urbanidades de socialidades presenciales, a la ciudad democrática, la de la democracia de calidad.

2.2.¿Los espacios científicos son lugares públicos?

En nuestro estudio, la población local consultada considera —mayoritariamente— que lo concerniente a la ciencia entra dentro del ámbito de los asuntos de interés general para la comunidad y que por ello deben ser de atención obligada por parte de las administraciones públicas. En ese sentido son asumidos como "públicos", pero existen otros matices en la construcción social de la ciencia atendiendo al par conceptual "publico-privado" que merecen nuestra atención, especialmente para entender cuál es el papel que se auto-atribuye y quiere jugar la ciudadanía.

El par conceptual "público-privado" plantea una diferenciación confusa y potencialmente inconducente, como plantean Bobbio (1987) o Weintraub (1997), quienes lo consideran la gran dicotomía del pensamiento político, pero también una herramienta ineludible del análisis sociológico y político y de la reflexión moral. Siguiendo el análisis de Rabotnikof (s/f: 4), de manera general se pueden señalar tres criterios heterogéneos para el trazado de dicha distinción. El primero es la referencia al colectivo o a la dimensión individual. En tanto en cuanto lo público se vincula con lo concerniente a todo el pueblo, al colectivo, se aproxima a la noción de estado; volviéndose progresivamente sinónimo de "político". Como oposición, lo privado se remitiría a lo que se sustrae a ese poder público, al ser singular y particular.

El segundo criterio se refiere a la visibilidad versus el ocultamiento, y por lo tanto a lo manifiesto o, por el contrario, a lo secreto. Aquí, la connotación espacial es clara, apreciándose un transito desde lo más público o expuesto a todos, a lo más protegido. El tercer criterio que apunta la autora es el de la apertura-clausura. En este caso, público designa lo que es accesible y abierto a todos, en oposición a lo privado, aquí entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros.

Pues bien, en las manifestaciones de los encuestados y entrevistados en relación con la ciencia y los espacios científicos se da un claro ejemplo de no coincidencia de dichos criterios y de semánticas confusas en relación con el citado par conceptual, al combinar representaciones sociales que mezclan atributos tanto de uno como de otro en su referencia a lo científico. Por un lado, se asume la práctica científica como práctica pública, asimilándose según el primer criterio trazador de diferencias, con lo colectivo, y remitiendo al bien general. Sin embargo, si atendemos al segundo criterio, las

prácticas vinculadas con la ciencia y la tecnología no tienen lugar ante la mirada de los otros, ni se consideran políticas (al considerar que deben estar al margen de injerencias gubernamentales), ni se les reconoce como de accesibilidad generalizada (también hay que destacar que las barreras espaciales son en ocasiones establecidas por las instituciones, pero en otros casos no son de índole físico sino psicológico y a menudo ficticias). Observamos pues, que se les confiere más atributos próximos a lo privado que a lo público, al menos desde esa connotación espacial que se deriva de este segundo criterio diferenciador.

Igualmente, lo científico se asimila hoy con rasgos y atributos que atendiendo al tercer criterio considerado se corresponderían con lo privado. De esta manera, lo público (se entiende generalizadamente que la ciencia lo es), que "debería" ser abierto a todos, ha sido sin embargo sustraído a la disposición de todos, reforzando la idea del acrecentamiento de la brecha entre lo que corresponde a la esfera pública y la ciudadanía: el declive del espacio público anticipado por Sennett (1974), la ocupación de los público por los asuntos privados que evidenciaba Bauman (1999) o la suplantación de los espacios de lugares por los espacios de flujos sobre la que llamaba la atención Castells (2005). Este discurso coincide con lo que Goffman (1963) llamaba línea reflexiva de reivindicación de una esfera de lo público en la tradición participacionista o cívica, una de las principales perspectivas de aproximación a la revisión de la distinción público-privado, que retomamos en breve.

La otra perspectiva, aborda la distinción público-privado entendida como oposición entre estado y mercado, esto es, sector público y sector privado. Este contexto de debate emerge en nuestro estudio al plantear a los participantes cuestiones como la responsabilidad de la financiación y el sostenimiento de las prácticas y espacios científicos. La mayoría de ellos están definitivamente "de acuerdo" —e incluso "totalmente de acuerdo", que es la respuesta más frecuente en este caso— con considerar que las instituciones científicas de la ciudad necesitan más recursos públicos. Esta perspectiva responsabiliza de la situación de la ciencia a lo público (a las instituciones políticas y la administración) y exonera a lo privado (mercado y entidades privadas). Dicha afirmacion se confirma con la tendencia mayoritaria a estar "en desacuerdo" e incluso "totalmente en desacuerdo" —respuesta más frecuente en este punto— con el hecho de que estas instituciones deberían financiarse con recursos privados. El nivel de consenso en la posición de los encuestados frente a estas dos afirmaciones es muy similar en ambos casos.

Como muestra de la complejidad antes mencionada, la ciencia y todo lo que le concierne (pese a esas connotaciones de privación y privacidad que a menudo ponen de manifiesto los encuestados) se entiende pues como un asunto público de interés general, mostrándose una tendencia a manifestarse la primera perspectiva a la que aludíamos, la "cívica". La perspectiva cívica supone la recuperación de una "esfera de lo público" pensada en términos de ciudadanía y participación, bajo el modelo de un tipo

de comunidad diferente del mercado y del estado y diferenciada también del ámbito privado, y en este caso en absoluto ligada a él. El ámbito de lo público es aquí el ámbito de participación en las decisiones colectivas, en un plano de igualdad y solidaridad cívica. Lo político-público significaría desde esta perspectiva habermasiana, que también ha emergido en las manifestaciones, discusión, participación, deliberación, voluntad y opinión colectiva, recuperando la idea de *res publica* que implica los tres sentidos que venimos considerando: objeto de bien común, visibilidad y accesibilidad.

En cuanto al primero, es claro que se considera a la ciencia como objeto de bien general, y así se manifiesta al reclamar la responsabilidad gubernamental y estatal en su financiación y sostenimiento. Pero en relación con los otros, visibilidad y accesibilidad, no puede decirse que sean compartidas por la población. De tal forma que no se termina de ver a estos espacios como "lugares públicos", o no al menos tal y como los dibujan Elias, Sennet o Goffman al caracterizarlos como entornos de sociabilidad fluida.

Desde este abordaje, las formas en las que se desarrolla la sociabilidad es lo que marcaría la diferencia en la conceptualización de lo público-privado, de modo que los espacios públicos distan notablemente tanto de las estructuras formales organizacionales como de los ámbitos privados de lo doméstico-familiar, continuum por el que transita esa sociabilidad. Desde esta perspectiva los entornos científicos se conforman como estructuras organizacionales notablemente burocratizadas y poco propicias a la *civil inattention* goffmaniana (espacios de sociabilidad, de visibilidad recíproca, que activan conductas públicas, relaciones colectivas y contribuyen a sostener la identidad personal), pese a que el sentido de su existencia se vincule directamente con el servicio "público".

Nos hemos encontrado pues con una parte de la ciudadanía que no identifica estos espacios como lugares públicos (por su concepción de que no son accesibles, y por la poca visibilidad de sus prácticas); pero sin embargo, los identifican perfectamente con lo público al entender que son de interés colectivo y comunitario y consecuentemente de competencia y responsabilidad gubernamental.

2.3. Autopercepción acerca del papel que corresponde a la ciudadanía

Estrechamente vinculado con lo anterior emerge el asunto acerca de cómo se percibe la gente en su relación con la ciencia y los espacios científicos, y cómo interpreta el papel que le corresponde o puede corresponderle en esa interacción. En parte por la gran heterogeneidad y dispersión de entornos asociados con la generación y divulgación científico-tecnológica, y en parte por la lejanía y ajenidad con la que los perciben los ciudadanos, no puede decirse que en el presente se manifieste una implicación de la ciudadanía ni una corresponsabilidad (ni siquiera en el subgrupo analizado más motivado y cercano).

Ese sentido de lo público como colectivo que mencionábamos, y que en ocasiones se torna retórica cívica reivindicativa, hace emerger otra paradoja al analizar el papel individual y colectivo que los participantes se atribuyen a sí mismos en el proceso: La paradoja de la coexistencia de la reclamación de un papel más protagónico en la esfera pública (también para abordar cuestiones como el papel de la ciencia en el desarrollo local) con la imposibilidad de dejar margen para asumir que la responsabilidad recae también en uno mismo, en cada ciudadano.

En tal sentido, han resultado significativas las diferencias entre las respuestas proporcionadas a qué hacer de forma colectiva e individual para contribuir al objetivo de consolidar la actividad científica local. Desde el punto de vista personal, vuelve a considerarse un obstáculo el desconocimiento, tanto en lo relativo al tejido de las instituciones científicas locales, como de formación general. En algunos casos, se insiste en la imagen de "expericidad" asociada a la ciencia ya mencionada, con lo cual escaparía a las posibilidades personales hacer alguna aportación para quienes están fuera de ese área. Los sujetos perciben una distancia personal respecto a la actividad científica y, en consecuencia, si bien se identifican con un proyecto local que incluya la misma al entender que es "bueno" para su ciudad, sienten que su participación o aportación al mismo es limitada.

Nos encontraríamos con una enajenación doble de la ciudadanía, por parte tanto de los expertos (donde descansa el diseño y control) como de los políticos: enajenación como ciudadanos en la construcción de la ciudad, por parte de estos últimos y enajenación en la construcción del conocimiento científico, por parte de los primeros (Morin, 1986).

Numerosos individuos reconocen la necesidad de una más elevada implicación personal, de naturaleza comunicativa (difusión), conductual (participación activa), o emocional, mediante la coadyuvación en la sensibilización del resto conciudadanos, y mediante su contribución a fomentar la querencia de la ciudadanía por la ciencia, como requisito imprescindible para avanzar en este propósito. Pero en la mayoría, la aportación individual, se concibe solo desde la colaboración con las instituciones públicas y los centros científicos y las actividades realizadas por las mismas, reproduciendo así esquemas de la democracia representativa, todavía lejanos a modelos democráticos deliberativos.

En el deber-hacer colectivo, se subraya la dimensión económica y, en particular, la cuestión laboral, con la creación de empleo asociado a la actividad científica —cuestión que se presenta influenciada por el contexto de situación de crisis económica y de elevadas tasas de desempleo—, se reitera la necesidad de más coordinación y sinergia entre las instituciones científicas turolenses y de estas con las entidades públicas y privadas del tejido territorial, así como de una mayor articulación de la actividad científica en los planes de desarrollo local y se subrayan las dimensiones educativa y comunicativa como áreas de actuación colectiva (alfabetización científica y concienciación ciudadana).

3. Relaciones: la gente, los espacios cientificos y la ciudad

3.1.La relación de la gente con los espacios científicos: procesos de identificación

El notable interés informativo respecto a los temas científicos que se ha observado entre los ciudadanos participantes en la consulta, no se corresponde sin embargo con un alto nivel de conocimiento de los espacios productores y/o divulgadores de la ciencia, ni con un alto grado de aproximación (que se encuentra en la base del apego a los lugares) a instituciones locales vinculadas a la ciencia y la tecnología, como sería esperable.

La mayoría de los encuestados visitan estas instituciones con poca frecuencia. Un 70% dicen visitar estas instituciones con una frecuencia baja mientras que solo un 28% manifiesta hacerlo con regularidad. Las respuestas explicativas serían la falta de tiempo (que sugiere una evidente escasez de vínculos de proximidad con dichos espacios y la priorización de uso de otros), la falta de información y divulgación sobre sus actividades, el estatismo de la oferta, e incluso, el desconocimiento de si es posible visitarlas.

El conocimiento, la querencia y la interacción con un entorno son niveles empíricos complementarios y necesarios como claves explicativas de los modos de apropiación espacial que hemos ido rastreando a partir del modelo dual que proponen Vidal y Pol (2005). Resulta ineludible para entender el proceso de apropiación la consideración de la mediatización de procesos cognitivos y afectivo-emocionales que determinan el establecimiento de los vínculos entre los ciudadanos y sus entornos. La inexistencia de acción que active y mantenga ese grado de proximidad que genera el apego explica que determinadas personas vivan ajenas a espacios públicos de la ciudad en los que no se reconocen. Además es recurrente la percepción de que no se puede acceder a estas instituciones. La autoexclusión, el reconocimiento del desconocimiento de los lenguajes empleados o la falta de conciencia de la posibilidad de interacción anulan cualquier tipo de aproximación a los espacios que los contienen y de generación de vínculos cognitivos en primera instancia.

Graumann (1983) distinguía tres procesos dinámicos esenciales en los procesos de conformacion de identidades: identificar el entorno, ser identificado por el entorno e identificarse con el entorno. En nuestro caso, hemos observado que no se da de manera clara ni siquiera el primero de ellos, que alude al reconocimiento, conocimiento, categorizacion, orientacion, etc.

El hecho de visitar un espacio científico es una acción social que encierra en sí misma una bidimensionalidad clara: actúa como causa (dimensión causal) y se conforma a su vez como efecto o consecuencia (dimensión efectual). En la medida en que un mayor número de instituciones sean asociadas a esta actividad, más posibilidades habrá de que los sujetos visiten más frecuentemente este tipo de instituciones; a su vez una mayor interacción con dichos espacios propiciará el incremento de las interacciones.

Estamos, en consecuencia, ante una relación directa entre percepción acerca de lo que es (o no) científico, la valoración acerca de la frecuencia con que se asiste a centros de cultura científica y el mismo acto de interactuar con dichos espacios. Así este proceso de reconocimiento cognitivo es esencial en el proceso de apropiación de estos espacios con un uso definido "a priori" y a menudo carente de sentido para los ciudadanos.

En relación con el segundo de los procesos dinámicos que Graumann distinguía, a saber, la identificación *por* el entorno, encontramos manifestaciones de sujetos que en las entrevistas incluyen referencias de reproche al modo en que se cargan de significado y activan estos espacios ("de arriba abajo"), a la orientación que desde las instancias políticas se les confiere (marcada orientación hacia visitantes y turistas), y al papel que se reserva a la población local (ajenos a procesos decisionales). En este sentido, Pol (1997) diferencia la presencia de una doble fuente de activación: desde instancias de poder ("simbolismo a priori"), o desde la propia comunidad ("simbolismo a posteriori"). En este segundo caso, será la comunidad quien transforme el significado inicial en otros reelaborados, de forma dialéctica, dinámica, sostenida y mediatizada por el propio proceso de apropiación. Esta activación a la que nos estamos refiriendo encuentra un contexto más acomodable en el caso de los lugares públicos tradicionales, como calles, plazas o entornos abiertos permanentemente recorridos y significados por la gente. Por el contrario, es difícil imaginarse procesos de apropiación de espacios científicos, que puedan ser impulsados desde abajo. La dificultad reside en la propia naturaleza de lo científico, en sus lenguajes y en el marco institucional exclusivo en el que se genera (permanentemente bajo el control de los expertos). Ya en los primeros desarrollos democráticos en Europa, se ponía de relieve esa compleja comunión de la que estamos hablando. En una elocuente y brillante defensa de la democracia ateniense, Platón (2005) concluía —poniéndolo en boca de Protágoras— que "en Atenas, cuando se trata de una ciencia (como la medicina) escuchan solamente a los expertos, pero cuando se trata del gobierno de la ciudad, atienden a todos". En cualquier caso, pensamos que al menos deben propiciarse mecanismos de creación de significados consensuados y participados; es decir, simbolismos a posteriori, conjuntamente fomentados.

Las citadas manifestaciones de reivindicación del local no deben entenderse exactamente como una renuncia a la "ciudadanía cívica", que incluye a todos los que transitan o pueblan la ciudad en términos de igualdad, y a ese cosmopolitanismo que está en la base de la reivindicación al derecho a la ciudad (Correa, 2008). Se sigue reprochando a las instituciones "su" distancia, porque realmente lo que se está evidenciando entre otras cosas es la privación de la ciudadanía de la capacidad decisional que se activa y fiscaliza por parte de los gobernantes en el momento del diseño, ejecución o evaluación de las políticas de desarrollo local, máxime cuando estas implican movimientos transformadores de la vida urbana y la identidad territorial. El reconocimiento mutuo y la reciprocidad desencadenan los procesos afectivo-emocionales que subyacen a la identificacion simbólica. Tal y como planteaba Corraliza (2000) es la experiencia emo-

cional en los lugares (sumada a nuestra capacidad rememorativa), la que conforma significados capaces de provocar procesos relacionales activos e identitarios.

En nuestro caso hemos descubierto que los vínculos que los turolenses participantes en la consulta pueden tener con estos espacios no tienen una procedencia de índole cognitiva (conocimiento suficiente) ni afectiva (experiencia continuada y significada). Los vínculos tienen un origen más comunitario y territorial, de modo que la dimensión local mediatiza y activa de modo indirecto los vínculos entre ciudadanía y los espacios científicos, no tanto por su naturaleza cuanto por su reconocimiento como potenciales referentes identitarios de la comunidad.

El tercer proceso que destaca Graumann es el de identificarse *con* el entorno, que es el que está más directamente ligado con la aparición de acciones orientadas hacia él. Solo una persona de cada tres verbaliza algún grado de proximidad y vínculo activo con dichos espacios. Las personas que visitan estas instituciones con mayor frecuencia, lo hacen motivados en primer lugar, por un interés personal, al considerarse esta una opción interesante y atrayente de ocio o una forma de aumentar su nivel cultural, o bien, por el desempeño de actividades profesionales vinculadas directa o indirectamente con la investigación —lo cual supone un mayor interés por esta actividad, entendida incluso en términos de sector económico o laboral—. En este caso resalta el carácter instrumental y funcional ligado a las actividades y espacios científicos y tiene sentido recordar la noción de *affordance* de Gibson (1979), como uso potencial de un objeto en su relación con el entorno, "potencialidad" u "oportunidad", donde sobresale la percepción de lo que se puede hacer en dichos espacios y su posibilidad de uso (Vidal y Pol, 2005: 286).

Este subgrupo es una parte de la población participante muy vinculada (motivada intrínseca o extrínsecamente) que declara no tener de hecho mecanismos efectivos de participación en las instituciones científicas locales, ni posibilidad de participar en procesos decisionales a este respecto y que podría, sabría y querría tener un papel más activo.

3.2.La relación de la gente con su ciudad: acción-transformación

Hemos hipotetizado que los lugares con significado parten de la activación de procesos cognitivos y afectivos a través de las relaciones sociales en y con el entorno (dimensión local), pero hay que observar que se hallan ubicados geográficamente en un contexto socioeconómico y cultural (dimensional geográfica) que es el que proporciona lo que Gustafson (2001) denomina "identidad territorial subjetiva".

El primer argumento en defensa de esta hipótesis de la identificación territorial como principal variable explicativa del posicionamiento de la ciudadanía consultada ante PLACES (además de la elevada consideración en que se tiene a la capacidad de la ciencia como transformadora de la realidad social), vendría sustentado por los altos

niveles de identificación de la población local consultada con el principal objetivo propuesto en el proyecto PLACES: hacer de Teruel una ciudad de cultura científica. No obstante, esta actitud de los participantes en la consulta debe ser interpretada más como expresión del deseo de los individuos con mayor motivación y cercanía respecto a la actividad científica local y, precisamente por ello, serían quienes mayor interés tendrían en construir, de manera participada, una ciudad de cultura científica. Si bien esta motivación constituye un sesgo para la posibilidad de generalización de resultados de la consulta, es relevante para un diagnóstico que busca precisamente indagar en los ejes y mediaciones que pueden potenciar el objetivo mencionado, articulándose este como un deseo colectivo local.

Más de la mitad de los encuestados (66%) declaran sentirse identificados con ese objetivo, por razones vinculadas con la significativa contribución que puede realizar la ciencia al desarrollo social, económico y cultural; es decir con la dimesión local y territorial. En cambio, el posicionamiento de los sujetos que no se identifican con este propósito, apunta en primer lugar a una dimensión informativa y comunicativa (falta de información, o de conocimientos), ya abordada, y en segundo lugar a una dimensión (des)afectiva no tanto conectada con los espacios científicos en sí, cuanto focalizada hacia la propia ciudad (la percepción de que es poco factible hacer de Teruel una ciudad con cultura científica; poco probable motivarla/movilizarla en torno a tal propósito; es decir percibir bajos niveles de implicación ciudadana y escaso sentido de pertenencia/implicación respecto al mismo). Se trata de respuestas de valencia negativa que traslucen falta de confianza y victimismo, en lugar de atracción, apego por el lugar y por la comunidad (*place attachment-community attachment*)[2] o autoestima: son respuestas que muestran un posicionamiento ciudadano que necesariamente hay que seguir analizando para completar la interpretación de la realidad que describimos.

La complejidad inherente a la dimensión participativa y su vinculación con la actividad científica se confirma con el hecho de que, a pesar de esa tendencia de signo contrario, al mismo tiempo, hay una opinión abrumadoramente mayoritaria (85%) de que Teruel debería apostar por el desarrollo científico y tecnológico como motor de desarrollo local, un porcentaje muy similar al de los españoles en general (FECYT, 2012).

En nuestro caso, este posicionamiento además **se** corresponde con la mayoritaria opinión de que la aportación de la ciencia y la tecnología al desarrollo local debería ser mayor a como ha sido hasta ahora. Los muy bajos niveles de indiferencia o de opinión negativa respecto a este objetivo, muestran esa visión positiva del mismo. Pero se trata

[2] Para profundizar en la noción de *place attachment* se sugiere consultar Hidalgo, 1998, y Gustafson, 2001, 2014, que retoman la noción de "apego a la comunidad", *community attachment*, concepto que se desarrolló desde la Sociología Urbana estadounidense de los 70, de la mano de Kasarda y Janowitz, 1974; estos a su vez partían de la distinción conceptual *gemmeinschaft/gesellschaft* de Toennies y los análisis de Simmel y la tradición de la Escuela de Chicago.

de un compromiso de carácter mayoritariamente social, que no implica una corresponsabilización personal, como se ha puesto de manifiesto. La diferencia de casi 20 puntos porcentuales entre quienes consideran que Teruel debería apostar por el desarrollo científico como motor de desarrollo local (85%) con respecto a los que declaran sentirse identificados o muy identificados con hacer de Teruel una ciudad de cultura científica (66%) confirma que, para ciertos sujetos, dicha apuesta no los implica de manera directa (y eso que estamos frente a un subgrupo motivado de marcado perfil cualificado). Hay en este caso una similitud en ese comportamiento distinto si atendemos a niveles actoriales, es decir, entre lo social-institucional y lo personal, con la tendencia nacional a considerar de manera mayoritaria que las instituciones públicas deben dedicar más recursos a la ciencia, pero apenas el 40% de los españoles, de manera individual, *estaría dispuesto a donar dinero a la ciencia*, por ejemplo (FECYT, 2012).

La percepción social de los sujetos acerca de la ciencia, en el caso analizado, se encuentra mediada de manera central por las valoraciones que hacen estos de la actividad científica y tecnológica en su contexto local. Al mismo tiempo, esta dimensión también resulta una mediación relevante en la comprensión que expresan las personas acerca de su propia participación e implicación en acciones que tengan como propósito lograr una mayor presencia de esta actividad en el escenario de la localidad y reforzar la imagen de Teruel como una ciudad de ciencia.

El sentido de pertenencia es una de las dimensiones centrales en la configuración de ese entramado tridimensional que, a juicio de Rebellato (2000), conforma la participación: formar parte, tener parte y tomar parte. El formar parte de un determinado proceso supone la base precisamente para el despliegue de las dinámicas asociadas al sentimiento de pertenencia, el germen del compromiso y la responsabilidad con el todo en el cual los individuos se sienten incluidos. Precisamente, la participación ciudadana y la democratización de la ciencia y la tecnología, como se ha señalado, han sido propósitos en los estudios sobre percepción pública y cultura científica a partir de la década de los 90. Ello se suma a un interés sin precedentes de las instituciones gubernamentales por las políticas públicas, estrategias y acciones vinculadas a la cultura científica y tecnológica y, por otro, la centralidad adquirida del debate público en torno al papel y la función de la ciencia en las sociedades contemporáneas y, sobre todo, de la cuestión de la democracia tecnológica y el control social de los expertos. Así, se cuestiona la calidad de una democracia en la cual la ciudadanía es descalificada por los expertos (Morin, 1986) y se considera la alfabetización científica como piedra de toque de la democratización tecnológica en una sociedad cada vez más tecnocrática (Levy-Leblond en Fayard, 2004).

La articulación entre cultura científica y participación ciudadana adquiere especial relevancia en un contexto local como el turolense. El escenario local sería donde se observaría una mayor presencia de los mecanismos de participación ciudadana, generalmente asociados a estrategias de mejora de la eficacia de la gestión, el incremento

de la legitimidad institucional o gubernamental o a la respuesta a demandas sociales que exigen dar voz a la ciudadanía en la definición de las políticas públicas locales (Font *et al.*, 2000). Según estos autores, en el mundo local, la participación ciudadanía encontraría un escenario especialmente privilegiado y, de hecho, la emergencia de mecanismos asociados a ella sería particularmente clara en el mismo. Esta especificidad estaría vinculada, por un lado, a la argumentación que considera imposible la democracia directa a gran escala (nacional, global), mientras sí la ve posible en el escenario local, según una fórmula que asocia el tipo de democracia a la dimensión cuantitativa y, por otro, a la proximidad que supone el sentido local con respecto a las cuestiones que afectan a los sujetos, lo cual provoca en estos una mayor disposición a la implicación y la participación activa y de calidad.

El primer aspecto relevante en la articulación entre cultura científica y dimensión local sería la valoración que realizan los sujetos participantes sobre la actividad tecnocientífica en su territorio. Esta valoración incluirá aspectos como la importancia que a su juicio tiene aquella para este, los criterios acerca de la presencia efectiva de la ciencia y la tecnología en la vida cotidiana de los individuos y su imagen sobre cuán avanzada está la ciudad en estos temas. Al respecto, la respuesta más frecuente (43%) es considerar a Teruel como una ciudad atrasada en temas de investigación científica, mientras que, en el extremo opuesto, la respuesta menos frecuente (6%) es calificarla como una ciudad adelantada en este aspecto. Un 36% opta por una valoración intermedia mientras que el 14% no tiene una opinión formada al respecto.

La fuerza de la evaluación negativa se explica, en muchos casos, a partir de una aplicación o extensión, al ámbito científico-tecnológico, de una imagen generalizada de Teruel como "ciudad atrasada en todo". En consecuencia, los consultados perciben o suponen que también en este aspecto lo estará, sobre todo tratándose de una actividad inherentemente asociada al desarrollo. Además de este argumento, los sujetos también explican esta valoración a partir de razones que apuntan a distintas cuestiones de carácter político y económico (falta de apoyo a la investigación y a la promoción de una cultura científica por parte de las entidades tanto públicas como privadas), a otras como la falta articulación entre actividad científica y realidad local (administración, empresas, ciudadanos, espacios científicos), sin faltar tambien las respuestas que responsabilizan de ese atraso también a los propios habitantes de Teruel, y destacando aspectos como la escasa cultura científica de la población y la falta de interés de la ciudadanía por la ciencia, que se expresaría en el hecho de que no surjan más iniciativas vinculadas a la misma "desde abajo" (particulares, empresas, asociaciones), y de que las existentes se hayan promovido "desde arriba", esto es, desde las instituciones.

Esta percepción general que se nos traslada sobre la ciencia en el ámbito local, se completa con las valoraciones acerca de las instituciones científicas turolenses, sobre la base de aspectos como la importancia de sus aportes para el desarrollo local o la utilidad social de los conocimientos que generan. En tal sentido, hay una tendencia a

valorar positivamente el impacto social de las instituciones científicas turolenses, si bien se considera que es mayor la utilidad social de sus conocimientos que su real aportación al desarrollo local (la contribución más esperada de la actividad científica estaría vinculada, en primer lugar, a la creación de puestos de trabajo, 74% de los consultados).

La dimensión local y geográfica se presenta, de esta forma, como una mediación fundamental en la configuración de la percepción social de la ciencia en Teruel y en la activación de significados en estos espacios de la ciudad, hasta el punto de que podría afirmarse que el verdadero componente que puede ser capaz de detonar mecanismos de participación ciudadana activa no es la identificación simbólica con los espacios sino el componente de territorialidad y la identificación simbólica con el entorno más amplio: la ciudad que los alberga.

Diferentes estudios sobre procesos de cambios urbanos y desarrollo local (Pascual Esteve, 2011: 207) resaltan algunos de los componentes que surgen en relación con el papel de la ciudadanía en la construcción participada del desarrollo local: la mayoría de los ciudadanos consideran que el futuro depende en alguna medida de ellos (condición necesaria aunque no suficiente), un amplio sentimiento de arraigo o pertenencia a un lugar, expectativas positivas hacia el futuro, confianza en el conjunto de la ciudadanía y en el papel de las instituciones y la convicción de que es posible la mejora de la cualificación de la propia ciudadanía y de la ciudad.

Como hemos visto, las manifestaciones de los ciudadanos participantes no refuerzan significativamente ni el primer componente ni el tercero, sin embargo denotan un elevado grado de aparición del tercero: la identificación con la ciudad. ¿Cómo pues invertir ese proceso, darle forma y generar la reapropiación de espacios fomentando un mayor grado de aproximación de la ciudadanía que está en la base de un proyecto de redefinición de la ciudad como ciudad de cultura científica? Lograr un compromiso en la labor de "hacer ciudad" en este entorno requiere ineludiblemente diseñar estrategias de comunicación y de motivación focalizadas en ese objetivo. Estas van mucho más allá de las que ya están en marcha de *place marketing* (Rainisto, 2003) y deben centrarse sobre todo en otras de carácter formativo y educativo. Otra cuestión es la imprescindible comprensión por parte de los gobernantes locales de la importancia de las respuestas comunicativas adecuadas y del ejercicio de un liderazgo democrático, que incluya la participación ciudadana sustantiva como dimensión central.

4. Conclusiones: algunas claves para avanzar hacia el *places making*

El estudio realizado en el marco de PLACES nos permitió acercarnos a algunas claves interpretativas en torno a la visión de una parte de la ciudadanía y su manera de entender el rol que podía jugar en la "construcción de su ciudad", en este caso como ciudad de cultura científica.

El impacto de las transformaciones urbanas que se está dando desde hace décadas en otros lugares del mundo, se deja sentir en Teruel solo de manera amortiguada. Sorkin mencionaba tres rasgos característicos de dicho proceso: la pérdida de relaciones estables con la geografía local, física y cultural y la reducción del vínculo con el espacio, en primer lugar; la obsesión por la seguridad y el incremento de la vigilancia sobre los ciudadanos, unido a una mayor segregación urbana, en segundo lugar, y, finalmente, la tendencia a conformar entornos espectacularizados y simulados, a modo de parques temáticos (Sorkin, 2004: 11-13). En el caso de Teruel, y recordando la célebre frase de Victor Hugo "esto va a destruir lo otro", cabe decir que lo otro todavía no ha destruido por completo esto, a la luz del importante peso que juega la territorialidad y la identidad urbana (asentada en el apego al lugar, *place attachment*, y apego a la comunidad, *community attachment*).

Por un lado, la percepción social de la ciencia entre los habitantes consultados de Teruel muestra una tendencia a reconocer la importancia social y económica de la dimensión científica y tecnológica. Esta relevancia, se corresponde con un elevado interés informativo de los sujetos por estos temas pero, al mismo tiempo, se contrapone paradójicamente con unos niveles bajos de (re)conocimiento y de interacción con los entornos que la acogen (reflejado tambien en los registros oficiales de visitas de estos lugares, a los que también tuvimos acceso).

Ese interés, por tanto, resulta de naturaleza básicamente comunicativa y, de hecho, una de las formas de participación que los sujetos reconocen de manera relevante como parte de su contribución individual a la cultura científica local, estará asociada a esta dimensión: la difusión de información sobre el quehacer científico-tecnológico local a través de sus redes sociales. Esta aportación se inserta en un contexto de cambio en la comunicación pública de la ciencia, confirmando que los sujetos ya no se limitan a una posición de receptores pasivos, según un modelo difusionista, sino que —por un lado— reclaman acciones de comunicación y —por otra— también se convierten en comunicadores en este tema. La preferencia por Internet y las redes sociales, con su inherente interactividad y multimedialidad, confirman ese cambio (aun considerando el perfil de la red de de participantes).

Se han descrito igualmente las prácticas que la gente manifiesta desarrollar en estos espacios, así como las acciones que van orientadas hacia esos lugares, y las acciones en torno a proyectos de futuro que implican a estos espacios *en* la ciudad, siendo el componente territorial el que da fuerza al proyecto.

Por su parte, la dimensión afectiva (atracción, autoestima, apego…) en términos mayoritariamente positivos, viene activada no tanto desde los espacios científicos en sí, cuanto desde las experiencias en la ciudad que los acoge. Así lo afectivo que subyace a los procesos de apropiación de espacios y a procesos activos de implicación ciudadana, no se vincula en primera instancia a los espacios atendiendo a la naturaleza de sus elementos, necesidades que atienden o posibilidades que se les reconocen, sino más

bien al entorno local que los aglutina. El componente de territorialidad parece tener mayor peso que el de identificación simbólica con los espacios en sí. Eso se ha puesto de relieve en las manifestaciones de los sujetos con respecto a las acciones en torno a proyectos de futuro de los lugares en cuestión.

En ese sentido, la relación de los sujetos con la actividad científica local y sus espacios se ha mostrado compleja y, en cierta medida, incluso contradictoria. Por una parte, manifiestan una elevada identificación con el objetivo de apostar por la actividad científica como fuente de desarrollo local y, de hecho, consideran que su aportación al mismo debería ser mayor en el futuro. Sin embargo, frente a ello, esa identificación con el objetivo de convertir su localidad en una ciudad de cultura científica no se asume como una cuestión que los implique de manera directa y personal. En cierta forma, esto animaría a pensar en la permanencia de cierta representación social de la ciencia como algo propio de expertos, distante de los individuos, en lugar de como una cuestión cercana, práctica y concreta; como producto más que como proceso, desmitificado y abierto a las personas ordinarias (Domínguez-Gutiérrez, 2006).

La responsabilización institucional, predominante frente a la responsabilidad individual, mostraría una cierta deformación o deficiencia en la comprensión de la participación vinculada a la actividad científica en la localidad. Al respecto, la dimensión local resulta una mediación central en la articulación entre participación y cultura científica. El sentido de local contribuye tanto a la identificación de las sujetos con la actividad científica y con el desarrollo local basado en ella, como a la responsabilización de las instituciones públicas fundamentalmente (dada la debilidad de las organizaciones privadas locales con un mayor impacto de esa actividad).

Como hemos avanzado, en la dimensión emocional, por su parte, parecen articularse el sentido de pertenencia local y la sensibilización con el propósito de una mayor cultura científica en la ciudad. Si, efectivamente, la cultura científica no es un atributo individual sino social, entonces ello explica esa centralidad de la mediación de lo local-territorial en la configuración de aquella, sobre todo en un contexto como el analizado, donde aquel tiene especial importancia y densidad.

Al mismo tiempo, la condición local mediaría la contribución que los sujetos se plantean realizar a los procesos de configuración de la cultura científica colectiva, muy ligada a las redes sociales y comunicativas locales de los individuos. Finalmente, si —como se ha planteado (Gil y Vilches, 2006)— uno de los principales aportes de la ciencia a la cultura ciudadana es su contribución al desarrollo del espíritu crítico de los sujetos, entonces se puede considerar que la dimensión local, en este caso, actuaría como reforzamiento de esa contribución, puesto que el sentido de pertenencia local acentúa la crítica —tanto en sentido negativo como propositivo— a la dimensión científica y tecnológica de la realidad cotidiana inmediata de su ciudad. Y sin duda es un paso clave para la activación de esa participación ciudadana activa en torno a la que es necesario seguir profundizando desde la dimensión más empírica.

Pretender transformar y rediseñar espacios y ciudades sin contar con su gente es obviar un doble proceso dialógico y dialéctico: la gente significa los espacios que habita pero a la par estos la significan a ella. Esa bidireccionalidad retroalimentadora y transformadora emerge claramente en el proceso de apropiación, y también en el de participación ciudadana; ambos son transformadores en sí mismos. La percepción social de la ciencia y de las instituciones que la impulsan y los modos de relación y apropiación social de los espacios que la sustentan es a día de hoy un gran obstáculo en este camino. Además, tal y como han puesto de relieve algunos autores como Pascual Esteve (2011: 208), el convencimiento de que la responsabilidad no recae sobre sí mismo es un serio impedimento en estos procesos de construcción colectiva de entornos urbanos. Todo ello actúa como elementos obstaculizadores al entender que no se dan de modo aceptable las variables esenciales de los procesos de identificación simbólica de la gente con su entorno: (re)conocimiento, experiencias/acciones y corresponsabilización.

Se trataría pues de hacer más esfuerzos para incrementar el grado de aproximación de los ciudadanos a estos espacios como paso ineludible en el proceso de activación de la apropiación cultural colectiva y, a la par, en la revitalización de procesos democráticos participativos activos, asentando la apuesta en lo comunitario-territorial urbano, como nivel capaz de articular estrategias equilibradoras.

Ciertamente, en este proceso, la gente no es sino uno más de los actores. Hemos puesto en tela de juicio si la ciudadanía estaba preparada para participar activamente en este proceso de redefinición urbana; otro contexto de debate sería si los responsables políticos están preparados para ello, quieren y son capaces de liderarlo.

5. Bibliografía

Baudrillard, J. (1978): *Cultura y simulacro*, Barcelona, Kairós.

Bauman, Z. (1999): *Globalización: consecuencias humanas*, México, FCE.

Bobbio, N. (1987): *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE.

Castells, M. (2005): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad red*, Madrid, Alianza.

Corraliza, J.A. (2000): "Emoción y ambiente", en Juan I. Aragonés y María Amérigo (eds.), *Psicología Ambiental*, Madrid, Pirámide.

Correa, L. (2008): "El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano. Relaciones y complementariedades"*, Revista Bitácora urbano-territorial*, 13, pp. 29-46. Disponible en web: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/issue/view/Julio-Diciembre%202008> [Consulta: 17 de marzo de 2014].

Debord, G. (2002): *La sociedad del espectáculo*, Valencia, Pre-textos.

Fayard, P. (2004): *La comunicación pública de la ciencia. Hacia la sociedad del conocimiento*, México, Dirección General de Divulgación de la Ciencia, UNAM.

FECYT (2012): *VI Encuesta de Percepción Social de la Ciencia 2012*. Disponible en web: <http://www.fecyt.es/fecyt/docs/tmp/363174605.pdf> [Consulta: 20 de noviembre de 2013].

Font, J., I. Blanco, R. Gomá y M. Jarque (2000): *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Disponible en web: <http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=465> [Consulta: 20 de noviembre de 2013].

Font, J. (2000): "Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana", *La Asociación de Alicante*, 2, pp. 6-30.

Foucault, M. (1980): "El ojo del poder. Entrevista con Michel Foucault", en Jeremías Bentham, *El panóptico*, Barcelona, La Piqueta, pp. 2-16.

Foucault, M. (1979): *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.

Gibson, J.J. (1979): *An ecological approach to visual perception*, Boston, Houghton Mifflin.

Gil Pérez, D., B. Macedo, J. Martínez, C. Barrios, P. Valdés y A. Vilches (2005): *¿Cómo promover el interés por la cultura científica?. Una propuesta didáctica fundamentada para la educación científica de jóvenes de 15 a 18 años*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Gil, D. y A. Vilches (2004): "La contribución de la ciencia a la cultura ciudadana", *Cultura y Educación,* 16 (3), pp. 259-272.

Goffman, E. (1963): *Behavior in public Places: Notes in social organizations of Gatherings*, New York, Free Press.

Graumann, C.-F. (1983): "On multiple identities", *International Social Sciences Journal*, 35, pp. 309-321.

Gustafson, P. (2001): "Meanings of place: Everyday experience and theoretical conceptualizations", *Journal of Environmental Psychology*, 21, pp. 5-16.

Gustafson, P. (2014): "Place attachment in an age of mobility", en Manzo, L. C. y Devine-Wright (eds.) *Place Attachment: Advances in Theory, Methods and Applications*, London, Routledge.

Hidalgo, M.C.. (1998) *Apego al lugar: ámbitos, dimensiones y estilos*. Tesis doctoral dirigida por Bernardo Hernández Ruiz. La Laguna, Universidad de La Laguna. Disponible en web: <ftp://tesis.bbtk.ull.es/ccssyhum/cs48.pdf> [Consulta: 21 de marzo de 2014].

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013): *Padrón. Población por municipios*. Disponible en web: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase> [Consulta: 20 de noviembre de 2013].

Kasarda, J..D. y M. Janowitz (1974): "Community attachment in mass society". *American Sociological Review*, 39, pp. 328-339.

Lefebvre, H. (1969): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.

Lefebvre, H. (1974): *The production of space*, Paris, Editorial Anthropos.

López Cerezo, J.A., C. Cabello, L. Muñoz y C. Polino (2009): *Cultura científica en Iberoamérica. Encuesta en grandes núcleos urbanos. Proyecto Estándar Iberoamericano de Indicadores de Percepción Pública, Cultura Científica y Participación Ciudadana (2005-2009)*, Madrid, FECYT, OEI, RICYT.

Morin, E. (1986): "La connaissance de la connaissance scientifique", en *Sens et place des connaissances dans la société,* Paris, Centre National de la Recherche Scientifique.

Pascual Esteve, J.M. (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Pérez-Brito, C. (2004): "Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas", *Revista Reforma y Democracia*. Disponible en web: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004>. [Consulta: 20 de noviembre de 2013].

Platón (2005): *Protágoras/Platón*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones científicas.

Pol, E. (1997): "Symbolism a priori. Symbolism a posteriori", en Remesar, A. (ed.) *Urban regeneration. A challenge for public art*, Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 6, pp. 71-76.

Polino, C., M.E. Fazio y L. Vaccarezza (2003) "Medir la percepción pública de la ciencia en los países iberoamericanos. Aproximación a problemas conceptuales", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación,* Organización de Estados Iberoamericanos, 5. Disponible en web: <http://www.oei.es/revistactsi/numero5/articulo1.htm> [Consulta: 20 de noviembre de 2013].

Polino, C., L. Vaccarezza y M.E. Fazio (2003): *Indicadores de percepción pública de la ciencia. Aplicación de la experiencia RICYT/OEI en la encuesta nacional de Argentina y comparación internacional.* Disponible en web: <http://www.science.oas.org/ricyt/interior/normalizacion/.../polinodoc.pdf> [Consulta: 23 de enero de 2013].

Rabotnikof, N.: *Público-Privado*. Disponible en web: <http://www.debatefeminista.com/descargas.php?archivo=public410.pdf&id_articulo=410> [Consulta: 21 de marzo de 2014].

Rainisto, S. K. (2003): *Success factors of place marketing: A study of place marketing práctices in Northern Europe and The United States*. Disponible en web: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/2106/isbn9512266849.pdf?sequence=1> [Consulta: 21 de marzo de 2014].

Rebellato, J.L. (2000): *Antología mínima*, La Habana, Editorial Caminos.

Sennett, R. (1974): *The fall of public man*, New York, Alfred Knops, Inc.

Sorkin, M. (2004): *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

Vidal, T. y E. Pol (2005): "La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares", *Anuario de Psicología*, 36 (3) pp. 281-297.

Weintraub, J. y K. Krisan (1997): *Public and Private in Thougth and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy,* Chicago, University of Chicago Press.

Análisis dinámico de trayectorias laborales a través del concepto de flexiguridad

Ángel Alonso Domínguez
Universidad de Oviedo
alonsodangel@uniovi.es

Recibido: 15-07-2014
Aceptado:05-06-2015

Resumen

El artículo realiza un análisis dinámico para conocer si el mercado laboral español responde a las características de los mercados de trabajo transicionales, desde un enfoque de flexiguridad. A través de la Muestra Continua de Vidas Laborales se estudian las trayectorias de los trabajadores españoles durante el período 2007-2010, que abarca el final de la expansión de la economía española y el comienzo de la actual crisis de empleo. De la conjunción del tema elegido, el enfoque y la base de datos utilizada, resulta una perspectiva novedosa en nuestro país. Se ofrece evidencia empírica de la evolución de los episodios de empleo y paro, del grado de rotación del mercado laboral español y de las dificultades de determinados colectivos para realizar transiciones en y hacia el empleo. Los resultados muestran un mercado de trabajo en el que a) las transiciones se encuentran bloqueadas, y b) existe una alta inseguridad laboral.

Palabras clave: flexiguridad; transiciones laborales; empleo; muestra continua de vidas laborales; mercados de trabajo transicionales.

Dynamic analysis of employment trajectories through the concept of flexicurity

Abstract

The paper presents a dynamic study of the Spanish labour market which tries to determine if it matches the characteristics of transitional labour markets from a flexicurity approach. Employment trajectories of Spanish workers during the years 2007-2010 are studied using the Continuous Sample of Working Lives. This period covers the end of the expansion of the Spanish economy and the beginning of the current employment crisis. From the combination of the chosen topic, the approach, and the database used, this is a novel perspective in our country. The article shows evidence of the evolution of the employment and unemployment spells, the Spanish labour market turnover degree, and the difficulties of some groups for carrying out transition between employment and unemployment. The results obtained show a labour market in which a) transitions have come to a halt, and b) there is high job insecurity.

Keywords: flexicurity; transitional labour market; employment; continuous sample of working lives.

Referencia normalizada
Alonso Domínguez, A. (2015): "Análisis dinámico de trayectorias laborales a través del concepto de flexiguridad", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 819-844.

Sumario: 1.Introducción. 2.Los mercados de trabajo transicionales: seguridad versus flexibilidad. 3.Flexiguridad del mercado de trabajo español: perspectiva comparada. 4.Metodología e indicadores. 5.Resultados: análisis de transiciones. 6.Conclusiones 7.Bibliografía.

1. Introducción

La búsqueda del equilibrio entre flexibilidad y seguridad (flexiguridad) en el mercado de trabajo no es una aspiración nueva. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial y durante todo el período de la Guerra Fría se han alentado medidas tendentes a alcanzar la armonía entre protección social y flexibilización del mercado de trabajo, si bien no es hasta finales del siglo XX cuando el debate se actualice, sobre todo cuando el Estado de Bienestar comienza a ser cuestionado. En los años ochenta, la hegemonía de las políticas neoliberales de Reagan y Thatcher, proclives a los procesos de individualización de las relaciones laborales (Serrano *et al*., 2009) y con su mirada puesta exclusivamente en el mercado, provoca que las principales medidas de reformas se centren en las mejoras productivas soslayando la función protectora (Burroni y Keune, 2011), dentro de un marco general en el que se ponen de manifiesto nuevos problemas asociados a la globalización económica. Algunas de estas dificultades se reflejan rápidamente en el ámbito laboral, provocando la toma de conciencia de la necesidad de una nueva ponderación entre flexibilidad y seguridad.

No existe una definición universalmente aceptada sobre flexiguridad. El presente artículo utiliza el significado más restrictivo utilizado por la Comisión Europea que la define como "una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007). Con la flexiguridad como punta de lanza de sus políticas laborales, la Unión Europea (UE) está apostando por una nueva estrategia de empleo que favorezca la competitividad y la adaptación a un nuevo contexto económico y laboral caracterizado por un alto nivel de incertidumbre y la dificultad para asegurar la estabilidad en el puesto de trabajo (Unión Europea, 2007). Flexibilidad, seguridad, empleabilidad, activación y transiciones son conceptos muy presentes en las iniciativas comunitarias que la UE pretende impulsar a través de la Estrategia Europa 2020 y a partir de los modelos de referencia —Dinamarca, Holanda o Austria—.

El artículo trata de aportar evidencia empírica sobre la flexibilidad y la seguridad del mercado de trabajo en España, y para ello el análisis se centra en el período 2007-2010, una etapa que abarca unos años en los que se constatan ya los efectos que ha tenido la crisis económica sobre el empleo. Esta etapa abarca unos años en los que se constatan ya los efectos que ha tenido la crisis económica sobre el empleo, y es precisamente en estos ciclos de recesión económica en donde la flexiguridad resulta de más utilidad.

El estudio está organizado como sigue. Primero, se presenta el concepto analítico de Mercados de Trabajo Transicionales, a partir de una discusión más amplia sobre la flexiguridad y el Modelo Social Europeo, que servirá de marco teórico al artículo. Segundo, se aborda la aproximación metodológica, en la que se relacionan los indicadores claves con la hipótesis de partida. Tercero, se aborda la flexiguridad del mercado laboral español en perspectiva comparada. Cuarto, se presentan los resultados del análisis

realizado con la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) como fuente de datos. Y quinto, se presentan las conclusiones basadas en los resultados obtenidos.

2. Los mercados de trabajo transicionales: seguridad versus flexibilidad

Desde mediados de los años 90, cuando el neologismo "flexicurity" es adoptado por la UE, la flexiguridad comienza a ser incluida en la agenda política de los principales países europeos. El Consejo y la Comisión Europea han sido los dos pilares fundamentales del proceso, al que han dotado de los impulsos necesarios para su desarrollo, definiendo las orientaciones políticas generales que han aplicado después los diferentes socios comunitarios. La intención es convertir a la UE en la primera y más competitiva economía del mundo, capaz de armonizar un mercado laboral que registre más y mejores empleos, al tiempo que se avance también en una mayor cohesión social (European Communities, 2001).

En su etapa inicial, la flexiguridad buscaba respuestas a los retos impuestos por la globalización para alcanzar el equilibrio entre la flexibilización del mercado y los desarrollos sociales. Este sentido original de la flexiguridad, mostraba una cara "más humana" y más ajustada al Modelo Social Europeo (MSE) que a la simple desregulación (2007: 7). Es ésta una concepción más cercana a la que ofrecen los Mercados de Trabajo Transicionales (MTT). Los MTT plantean una respuesta institucional adaptada a las dificultades e incertidumbres que se ciernen sobre los trabajadores actuales, basada en "transiciones integradoras, creíbles y accesibles" (De Gier y van den Berg, 2006: 394-395). Es la "reinstitucionalización flexible de los mercados de trabajo", según la terminología de Köhler y Martín-Artiles (2005), que permite responder a los episodios básicos del ciclo vital de un trabajador, a partir de las nociones de empleabilidad, seguridad y conciliación, poniendo el énfasis en la formación a lo largo de la vida, la "activación"[1] y la organización flexible del tiempo. De acuerdo con esta visión, los mercados de trabajo modernos han dejado de ofrecer itinerarios predecibles y requieren de ajustes internos y externos para la gestión de este nuevo "mercado de riesgos" (Schmid y Schömann, 2006).

El análisis del riesgo suele abordarse desde una perspectiva individual pero los MTT lo afrontan como "riesgos sociales", referidos a una colectividad. Austria, Dinamarca y Holanda, países que la UE propone habitualmente como ejemplos de medidas de flexiguridad (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007), han conseguido, en parte gracias a esas políticas, mantener tasas de desempleo muy inferiores y salvaguardar un buen nivel económico de sus ciudadanos, a pesar de las dificultades ocasionadas por la crisis (ver sección3). Eso sí, las diferentes rutas que han seguido en la búsqueda

[1] Se entiende aquí por activación la mejora de los incentivos para que compense trabajar.

del equilibrio entre flexiguridad y seguridad, demuestran que no hay una vía única en el proceso. Así planteado, los MTT representarían el concepto analítico mientras que la flexiguridad aparecería como su complemento normativo.

Sin embargo, gran parte de la literatura sobre flexiguridad entiende que esta concepción original de flexiguridad se ha ido desnaturalizando en favor de un mayor énfasis en la dimensión flexibilidad. Así, Keune y Jepsen (2007) consideran que la visión de la flexiguridad de la Comisión enfatiza la economía por encima de los objetivos sociales, la protección contra el riesgo y la solidaridad. Esta nueva conceptualización de la flexiguridad es, según estos autores, indisociable de la construcción del MSE, criticado por las múltiples combinaciones que tienen cabida en los estados miembros y, sobre todo, por la improvisación con la que se va conformando (Serrano Pascual, 2007; Tovar y Revilla, 2012). A pesar de los intentos de la Comisión por legitimar el modelo ante la sociedad, la visión economicista y las ambigüedades y contradicciones del MSE no solo no se superan sino que se trasladan a las políticas de flexiguridad (Jepsen y Serrano, 2006; Serrano Pascual, 2007).

Desde este mismo enfoque, y en su larga serie de documentos de debate Diskussionspapier, Tangian (2007, 2008, 2009) ha tratado de buscar evidencias empíricas y de hacer operativos algunos indicadores sobre flexiguridad en Europa. Según Tangian (2010), desde un concepto de seguridad basado en la protección de los trabajadores atípicos y pasando por un equilibrio seguridad-flexibilidad, se ha desembocado en la adaptación de la fuerza de trabajo al empleo flexible. El investigador alemán sostiene que la flexibilidad en el empleo está directamente relacionada con la precariedad y considera, además, que una alta empleabilidad difícilmente puede conseguirse mediante el empleo flexible.

Por su parte, Madsen (2004) encuentra otras consecuencias no previstas del exceso de flexibilidad. Mercados flexiseguros como el danés, en los que existe una elevada rotación entre empleos, necesitan de una contante evaluación de la fuerza de trabajo y la ausencia de conexión entre las capacidades de los trabajadores y los criterios de los empleadores estaría expulsando gradualmente del mercado de trabajo a muchos empleados.

Tovar y Revilla (2012: 255) entienden que el concepto de seguridad "está siendo constantemente dinamitado" y puesto al servicio de la flexibilización a través de un proceso de "desapropiación" iniciado por la Comisión Europea. En similares términos se expresa Serrano Pascual (2009) quien considera que se ha producido una desvirtuación de la seguridad en su recorrido desde el significado de protección contra el riesgo hasta el de activación, con el consecuente impulso de la responsabilidad individual.

Para los MTT, sin embargo, la gestión del riesgo no se circunscribe solamente a reducirlo o hacerle frente sino también a prevenirlo. La clave estaría en formular correctamente el problema para poder diseñar medidas que reconsideren el equilibrio entre solidaridad y responsabilidad individual. Sobre la base de esta distinción termi-

nológica, los MTT proponen alternativas al tradicional seguro de desempleo, a través de la introducción de alguna modalidad de seguro de empleo, léase seguro salarial, cuentas de tiempo o de formación, que protejan a los individuos durante los períodos de transición (De Gier y Van den Berg, 2006).

Por último, aunque no menos importante, el concepto de activación, fundamental en las políticas de flexiguridad, es también duramente criticado por quienes consideran que ataca directamente al corazón de los derechos sociales, convirtiendo a estos en meras oportunidades de integración laboral (Serrano Pascual, 2007). Madsen (2004), por su parte, centra sus críticas en el aumento del gasto público que conlleva la activación de los desempleados, sobre todo en épocas de recesión.

Los MTT, en cambio, estarían situando el análisis en los flujos más que en los stocks. En su condición normativa —y aquí estaríamos refiriéndonos más estrictamente a políticas vinculadas a la flexiguridad— la intención es dotarse de nuevos mecanismos institucionales que mejoren la empleabilidad tanto de los parados (transiciones integradoras) como de los ocupados (transiciones de mantenimiento de la posición) y posibiliten no solo que "compense trabajar" sino que también "las transiciones compensen" (Schmid y Schömann, 2006: 70).

La visión integradora de la teoría de los MTT se ve reforzada, además, por la oportunidad de sus propuestas, en un momento en el que la Estrategia 2020 apuesta firmemente un nuevo modelo económico y laboral que presenta mayores incertidumbres y dificultades para asegurar la estabilidad en el puesto de trabajo (Unión Europea, 2007). Sería incorrecto decir que la Estrategia Europea de Empleo ha adoptado un enfoque de los MTT, pero los estados miembros sí han introducido o están diseñando, también España, medidas como las que proponen para conseguir un Modelo Social Europeo viable (De Gier y Van den Berg, 2006).

Con este debate como trasfondo, se plantea como hipótesis de trabajo que el mercado de trabajo español es flexible solamente en su dimensión externa y más próximo a la noción de "seguridad en el puesto de trabajo" que de "seguridad en el empleo". Esto es, en nuestro país todavía siguen existiendo mayores garantías de protección frente a los despidos o modificaciones de las condiciones laborales vía contrataciones indefinidas ("seguridad en el puesto de trabajo"), a diferencia de los países "flexiseguros". En estos últimos, la certidumbre de permanencia en el trabajo ("seguridad en el empleo"), se produce a través de la formación, la activación y nuevas disposiciones como las que proponen los MTT.

Siguiendo esta hipótesis, la incompleta transición de un modelo a otro estaría favoreciendo la perpetuación de un escenario de inseguridad laboral, a partir de ese exceso de flexibilidad externa, la también llamada "mala flexibilidad" (Ruesga, 2011), un elevado desempleo estructural y un incremento del paro de larga duración durante las fases recesivas. Para Valdés Dal-Ré (2004) los sucesivos y no siempre consistentes acuerdos adoptados por los agentes sociales serían la causa de un modelo de relaciones

laborales que el propio Valdés Dal-Ré y Lahera (2010:36) consideran "erráticamente flexible y sin apenas seguridad en el empleo", como consecuencia de las sucesivas reformas del mercado laboral español

3. Flexiguridad del mercado de trabajo español. Perspectiva comparada

El mercado de trabajo español presenta algunas peculiaridades, como el desempleo de larga duración o las deficiencias en los sistemas de formación continua y negociación colectiva (Guillén y Gutiérrez, 2008). Pero sin duda, su rasgo más característico es la elevada y endémica temporalidad, resultado de la política laboral española de las dos últimas décadas, que ha sido responsable, en gran medida, de un gran crecimiento económico, pero obtenido a costa de fomentar la segmentación del mercado de trabajo. Como consecuencia de estas prácticas, en los últimos veinticinco años en torno al treinta por ciento de los trabajadores han estado empleados con contrato temporal (Valdés Dal-Ré y Lahera, 2010), lo que supone un tercio del total y triplica casi la media de la UE-15.

La segmentación "por tipo de contrato" se ha convertido en una de sus características distintivas, como también lo han sido las medidas flexibilizadoras basadas en la "desregulación parcial" que la han exacerbado (Polavieja, 2003:1-2). Estas características del mercado de trabajo español vendrían a constatar la existencia de un mercado primario y otro secundario en cuanto a condiciones laborales y de estabilidad en el empleo. Esto es, de empleos con elevados salarios, buenas condiciones de trabajo, estabilidad y posibilidades de ascenso, por una parte, frente a bajos salarios, escasos beneficios sociales, malas condiciones de trabajo y pocas posibilidades de ascenso, por otro (Doeringer y Piore, 1985). O de "empleos buenos y malos" en los que existe una segregación laboral atendiendo a distintos criterios (Köhler y Martín-Artiles, 2005).

Las últimas reformas laborales aprobadas en España, han pretendido seguir la senda marcada por la UE y se han mostrado abiertamente partidarias de la flexiguridad. Otra cosa es que lo hayan logrado. La Ley 3/2012, de 6 de julio, por ejemplo, menciona expresamente que el "objetivo es la flexiseguridad" (BOE, 11.02.12), definida como un "conjunto coherente de medidas" que pretenden fomentar la empleabilidad de los trabajadores, la contratación indefinida y otras formas de trabajo, incentivar la flexibilidad interna en la empresa y favorecer la eficiencia del mercado de trabajo. Sin embargo, a pesar de esta hipotética apuesta por la flexiguridad, el articulado posterior demuestra mucho mayor compromiso con la dimensión flexibilidad que con la dimensión seguridad.

Con anterioridad, la reforma laboral de 2010 —Real Decreto-ley 10-2010 de 16 de junio— se presentó como una innovación en clave de flexiguridad pero, hasta ahora, sus objetivos tampoco se han cumplido. En 2011 apenas se incrementó el número total de contratos realizados con relación al año anterior, continuó aumentando la contrata-

ción temporal mientras disminuía la indefinida y los contratos de fomento, descendía el número de ocupados y se incrementaba más de un punto y medio el desempleo respecto a 2010 (INE, 2013). La mejora de la flexibilidad interna mediante la implantación de la reducción de jornada —*Kurzarbeit* [2]— y la ampliación de las cláusulas de descuelgue, o la mejora de las políticas de empleabilidad basadas en la creación de la carta de servicios del desempleado y de la figura del tutor, no han sido plenamente desarrolladas ni dotadas económicamente. Otras reformas más ambiciosas, como la introducción del modelo austriaco de indemnizaciones por despido, han sido aplazadas *sine die* e incluso el intento de reducir la dualidad mediante la limitación del encadenamiento de contratos temporales se transformó en una ampliación de los supuestos que lo permiten (Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto).

Podría decirse que las sucesivas reformas aplicadas desde 1984 han terminado por desnivelar el equilibrio entre las dimensiones seguridad y flexibilidad en favor de esta última, condicionando el modelo de flexiguridad español. Así que, a continuación, se tratará de comparar el balance entre flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo español con el de sus pares, el resto de estados miembros de la UE, mediante la utilización de algunos indicadores que se han considerado útiles para la medición de ambas dimensiones. Para ello se ha acudido en primera instancia a datos secundarios, procedentes de diversas fuentes, un paso imprescindible para situar el debate sobre la flexiguridad en nuestro país. A continuación, en el epígrafe de resultados, se realiza un análisis ya con datos primarios.

3.1.Indicadores de flexibilidad en España

Para que la discusión sobre las características del mercado laboral español no quede reducida a un debate teórico, en los siguientes apartados se han tratado de reforzar estas aportaciones con datos empíricos sobre el grado de flexiguridad del mercado laboral español. Se confronta la situación de España con la del resto de países de la UE-27, y se destaca la realidad de aquellos que más y mejor están trabajando las políticas de flexiguridad.

A partir de la noción de rigidez/flexibilidad del mercado laboral, se van a emplear varios indicadores para tratar de medir el grado de flexibilidad del caso español. Por un lado se utilizarán algunos indicadores de flexibilidad externa, como el porcentaje de rotación en el empleo, o las tasas de contratación y finalización de contratos. Para evaluar el grado de implantación de medidas de flexiguridad interna, se utiliza como indicador el número de expedientes de reducción de jornada.

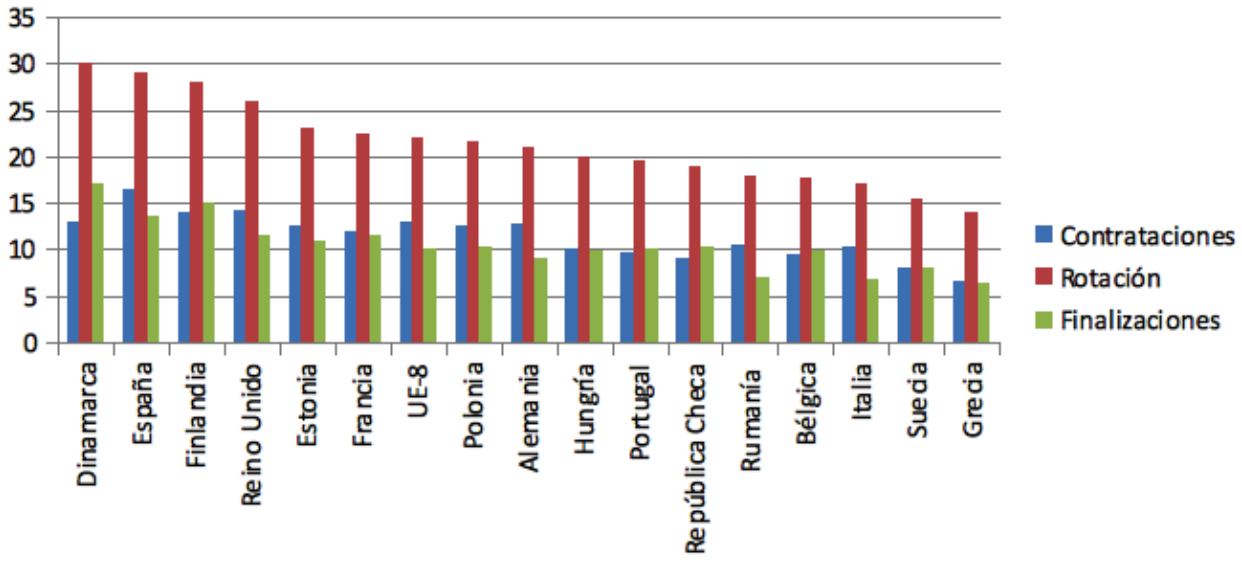
[2] El *Kurzarbeit* es una medida laboral anti crisis que podría traducirse al español como trabajo corto o trabajo reducido. En los últimos años se ha popularizado en España pues es una de las medidas que mejor han funcionado en Alemania para mantener la tasa de desempleados en los niveles anteriores a la recesión.

3.1.1. Disposiciones contractuales flexibles: flexibilidad externa

La discusión sobre la rigidez del mercado laboral es un tema recurrente, que cobra actualidad especialmente en épocas de crisis. Sin embargo, las cifras son interpretadas por los distintos actores sociales de tal forma que resulta difícil conocer el grado de flexibilidad/inflexibilidad real del mercado de trabajo español.

Debido a que la flexibilidad/rigidez del mercado de trabajo español se asienta sobre conceptos de límites difusos, se presenta a continuación el gráfico 1 que puede otorgar más nitidez al asunto. Se han utilizado datos del período 2002-2007, para evitar cualquier "contaminación" producida por la actual crisis de empleo. Como puede apreciarse, España tuvo entre 2002 y 2007 la tasa de rotación más alta de los países de su entorno, solamente superada por Dinamarca, pero con la particularidad de que la danesa es una rotación fundamentalmente voluntaria, que obedece a la facilidad para encontrar otro empleo en un mercado altamente dinámico (Andersen y Svarer, 2007).

Gráfico 1: Contrataciones, rotación, finalizaciones de contrato 2002-2007 (% del empleo)



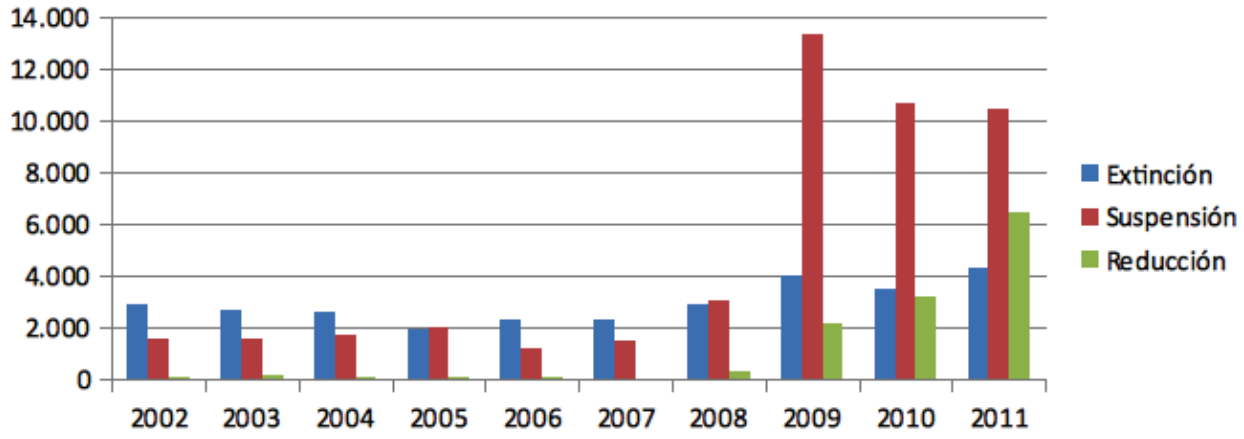
Fuente: Elaboración propia, a partir de *European Commission* (2009) *Employment in Europe* 2009, *Hirings, separations and labour turnover*.

También se puede observar cómo la alta tasa de contratación existente en nuestro país (15%) era más elevada que la de cualquiera de los mercados laborales en comparación. Por último, por lo que se refiere al porcentaje de contratos finalizados, también España se sitúa a la cabeza, concretamente en tercer lugar, solamente superada otra vez por Dinamarca y por Finlandia, que poseen políticas activas que favorecen una rápida recolocación de los trabajadores desempleados.

3.1.2. Disposiciones contractuales flexibles: flexibilidad interna.

Una medida de flexibilidad interna existente en España pero apenas utilizada hasta ahora, es la que permite que las empresas apliquen reducciones temporales de jornada como alternativa a los despidos colectivos. Es el equivalente al *Kurzarbeit* alemán, solo que en el caso español conlleva una tramitación mucho menos ágil. Además, el marco legislativo en nuestro país es más restrictivo, puesto que solo es aplicable en el marco de un Expediente de Regulación de Empleo. Esto supone dejar fuera a las empresas de menos de diez trabajadores,[3] que constituyen más del 95 % del total (INE, 2013) y la reducción de jornada debe ser de al menos el 33 %, con una minoración de salario equivalente.

Gráfico 2: Evolución de los Expedientes de Regulación de Empleo (número total de expedientes)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ministerio de Empleo y S. Social (2012), Estadística de regulación de Empleo, datos anuales.

Por lo demás, con algunas diferencias, como quién se hace cargo de las cotizaciones a la S.S., o el consenso entre los agentes sociales para su aplicación, el funcionamiento es similar al del *Kurzarbeit* alemán. Estas medidas fueron incluidas en la Ley 27/2009 ante la escasa utilización del "*Kurzarbeit* español". El resultado es que desde 2009 se han reducido los expedientes de suspensión a favor de los de reducción, mientras que se han mantenido bastante estables los despidos colectivos, como se puede ver en el gráfico 2.

Este cambio de tendencia ha permitido el mantenimiento de muchos puestos de trabajo que de otra forma se hubieran destruido, pero tiene otras ventajas, como una

[3] Un Expediente de Regulación de Empleo (ERE) tiene que afectar al menos a 10 empleados en empresas de menos de cien trabajadores.

menor aportación del Estado por prestaciones de desempleo o la mayor capacidad de las empresas en crisis de retener a sus mejores trabajadores hasta que la situación económica mejore. Los trabajadores, por su parte, ven reducido mínimamente su poder adquisitivo, mantienen intactas las cotizaciones a la S.S. y pueden aprovechar el tiempo disponible para formarse mejor y para conciliar.

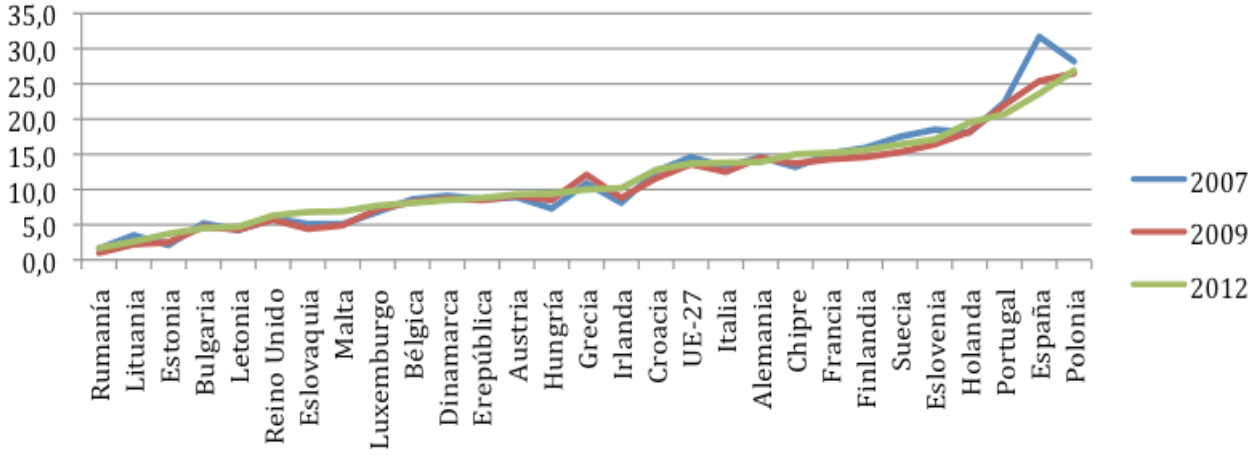
A la vista de lo expuesto, podría decirse que el exceso de rotación conlleva un elevado grado de incertidumbre en un mercado tan poco dinámico como el español. En el mercado danés, por ejemplo, resulta mucho más aceptable este exceso de flexibilidad externa, a pesar de las consecuencias no previstas que según Madsen (ver sección 1) puede comportar. E incluso el propio Madsen (2004) considera que es un precio razonable a pagar por el alto grado de eficiencia del mercado de trabajo danés. Parece, pues, más razonable acometer una modernización del mercado laboral español mejorando aspectos organizativos y funcionales de las empresas como la flexibilización interna, que podría redundar, desde el punto de vista empresarial, en una mayor adaptabilidad a las fluctuaciones de los ciclos económicos. Y desde la perspectiva del trabajador, ayudaría al mantenimiento de puestos de trabajo en épocas de crisis.

3.2.Indicadores de seguridad en España

Por lo que respecta a la dimensión seguridad, servirán como indicadores la tasa de temporalidad de los trabajadores de nuestro país —(in)seguridad en el puesto de trabajo—, el gasto en políticas activas —seguridad en el empleo— y la tasa de desempleo de larga duración —(in)seguridad de rentas—.

3.2.1. Temporalidad: (in)seguridad en el puesto de trabajo.

Gráfico 3: Tasa de temporalidad En España y la UE (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Eurostat

Según el Ministerio de Economía, en 2006 España había creado casi el 40% del empleo nuevo de la zona euro. Sin embargo, a finales del 2012, el desempleo en España se situaba en el 25,0 % de la población activa —era el 8,3 % en 2007—, lo que situaba al país como el primero de la UE-27 con mayor porcentaje de paro. Además, la tasa de temporalidad registrada en España es de las más elevadas de la UE, solo superada por Polonia, muy por encima de los países de su entorno y, lo que es peor, sostenida en el tiempo.

Pese a que la temporalidad ha descendido en España desde el 31,7% que registraba en 2007 hasta el 23,6 con el que se cerró 2012 (gráfico 3), esto no significa que se esté resolviendo el problema de la eventualidad en España sino que la masiva destrucción de empleo en estos dos años se ha concentrado fundamentalmente en los trabajadores temporales, más expuestos por sus menores costes de despido.

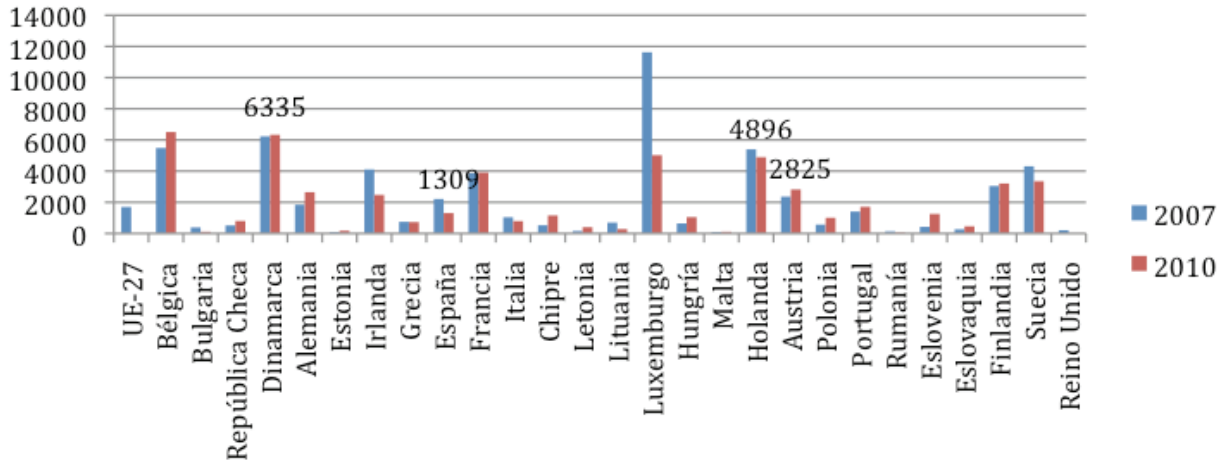
3.2.2. Activación y formación: seguridad en el empleo

Otro componente básico de la flexiguridad son las políticas activas, que requieren una importante inversión de recursos públicos, por lo que se precisa de una buena planificación e implementación que asegure la rentabilidad de dichas medidas y el cumplimiento último de sus objetivos de reducción del desempleo (BBVA Research, 2011).

Las políticas activas tienen su mirada puesta en la recualificación de los empleados en paro de forma que puedan acortarse los plazos en las transiciones desde el desempleo a la actividad, o lo que Wilthagen y Tros (2004) llaman en su clasificación "seguridad en el empleo". Sin embargo, todavía existen muchas carencias en cuanto a políticas de activación en España, lo cual dificulta tanto el acceso al mercado de trabajo como las transiciones de entrada y salida de él. Y los datos ponen en duda la efectividad de las políticas implementadas (Mato y Cueto, 2008), o al menos el esfuerzo realizado hasta el momento se muestra insuficiente.

De acuerdo con Eurostat, España se encontraba en 2007 por encima de la media comunitaria en gasto —aunque mejor sería llamarlo inversión— en políticas activas, con un 0,63% del PIB frente al 0,46% de la UE-27, y cerca del 0,72% de Holanda. E incluso invirtió más que Austria —0,51%— o Alemania —0,47%—. No obstante, si lo que comparamos es la inversión en políticas activas por persona participante en estos planes, como se observa en el gráfico 4, la cantidad que dedicaba España por persona ya no se encuentra entre las más altas de Europa y muy lejos de los países que la Comisión (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007) propone como modelos de flexiguridad, que se encuentran muy por encima de la media de la UE-27. E incluso la proporción había disminuido en España en 2010 con respecto al gasto de 2007, a pesar de haberse producido en ese tiempo un incremento de casi doce puntos en la tasa de desempleo.

Gráfico 4: Gasto en políticas activas por persona que busca empleo (en paridad de poder adquisitivo)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Eurostat.

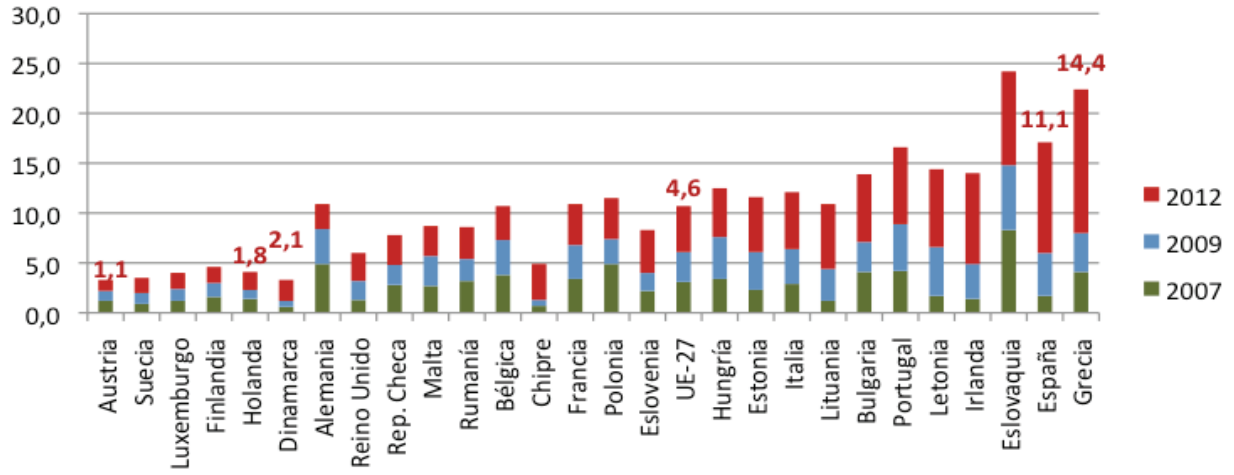
3.2.3. Desempleo: (in)seguridad de rentas

Las políticas de flexiguridad han reportado a algunos países unos excelentes resultados en materia de empleo y seguridad de rentas, entre ellos a Austria, Dinamarca y Holanda, que han conseguido mantener bajos niveles de desempleo (4,3%, 5,3% y 7,5% en 2012, respectivamente) a pesar de las turbulencias económicas. Sin embargo, España experimentó un vertiginoso incremento, entre 2007 y 2010, desde el 8,3%, el más bajo de su historia reciente, hasta el 21,7%, doce puntos por encima de la media de la UE-27, lo que demuestra el mal funcionamiento del mercado laboral en su conjunto (Koster *et al.*, 2011).

Esta variabilidad es todavía más apreciable en la evolución del desempleo de larga duración (gráfico 5), un buen indicador de cómo el mercado laboral no es capaz de afrontar los cambios en el largo plazo (ibídem). Los datos del gráfico 5 no están acumulados, sino que cada color corresponde a un año y las etiquetas de datos se refieren a cifras del último año recogido, 2012. Se ha optado por este modelo de gráfico para reflejar mejor los desequilibrios por países entre los años de expansión y contracción económica.

En cualquier caso, en este apartado también los datos son claros: mientras en Austria, Holanda o Dinamarca el desempleo de larga duración suponía en 2012 entre el 1% y el 2%, en España se superaba el 11%, más del doble de la media comunitaria. Y se observan grandes desequilibrios entre los años de expansión y los de contracción de la economía, un efecto que no se aprecia en los países flexiseguros, en donde el paro de larga duración permanece constante y en porcentajes muy bajos ante los cambios de ciclo económico.

Gráfico 5: Tasa de desempleo de larga duración (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Eurostat (2012).

Como conclusión de este apartado, podríamos decir que todos los datos reflejan que España tiene problemas en varios componentes de su mercado de trabajo, que la flexiguridad podría ayudar a resolver. En cuanto a la flexibilidad, parece que existe demasiada en su versión externa, mientras que las empresas carecen de los mecanismos necesarios para implantar flexibilidad interna en sus organizaciones.

Por lo que respecta a la dimensión seguridad, se ha evidenciado la presencia de una gran incertidumbre tanto en el trabajo como en el empleo, como lo demuestran las altas tasas de paro y las elevadas cifras del desempleo de larga duración. Además, la protección gubernamental se centra en la protección pasiva y descuidan la activa. Las políticas de activación resultan controvertidas, tanto por el componente de responsabilidad individual que comporta como por el gasto público que conlleva. Sin embargo, algunos de sus detractores, como Madsen (2004) reconocen su utilidad económica y política durante décadas y en situaciones adversas como las acaecidas durante las crisis del petróleo.

4. Metodología del estudio empírico

La metodología empleada en el presente artículo contempla, en primer lugar, un análisis de algunas fuentes estadísticas disponibles sobre el mercado laboral con las que poder construir algunos indicadores que nos aporten un mejor conocimiento del grado de flexiguridad del mercado laboral español. Para esta parte, que se desarrolla en la sección dedicada al estado de la cuestión de la flexiguridad en España, se han utilizado como indicadores datos secundarios, procedentes esencialmente de la EPA, los registros del MTAS o Eurostat. El empleo de datos secundarios se justifica, en primer

lugar, por la importancia de plantear cuál es la situación de partida del mercado laboral español en materia de flexiguridad. Y también por la necesidad de establecer unos indicadores en las dos dimensiones del término, flexibilidad y seguridad, que sirvan de base para la elaboración de un método operativo de trabajo para el análisis de datos que se realiza en el apartado de resultados.

En segundo lugar, para salvar las limitaciones propias de los datos secundarios, se han estudiado otras fuentes alternativas que permitan la realización de una investigación ya con datos primarios. Este trabajo se realiza en el mencionado apartado de resultados. Para esta sección, se ha realizado un análisis mediante la explotación de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), que se obtiene a partir de registros administrativos y cuyo funcionamiento se explica en el siguiente epígrafe. La MCVL posibilita conocer las trayectorias laborales de los trabajadores españoles, lo que casa muy bien con la visión dinámica del mercado de trabajo de los MTT. La utilización de esta fuente de datos, no solo permitirá la confirmación de algunas hipótesis relacionadas con las transiciones laborales, sino el análisis empírico de otras variables que, como la temporalidad o el tipo de jornada, están muy presentes en la teoría de los MTT.

4.1.La Muestra Continua de Vidas Laborales

La fuente de datos elegida para el análisis con datos primarios, la MCVL, es la única que posibilita conocer en detalle las trayectorias laborales de los trabajadores españoles debido a la procedencia de sus datos, los registros de la Seguridad Social (S.S.). La MCVL ofrece información sobre más de un millón de personas y tiene una visión tanto estática como dinámica de todas las personas que han estado afiliadas o recibiendo pensiones contributivas o prestaciones por desempleo en algún momento del año de referencia, sea cual sea el tiempo que hayan permanecido en dicha situación.

Disponible desde el año 2004, la MCVL se configura como una sucesión de muestras anuales autocontenidas pero su diseño garantiza que un individuo que ha sido seleccionado en una muestra también lo sea en las posteriores. Se obtiene a partir de un muestreo aleatorio simple no estratificado, equivalente al 4% de la población de referencia, la información está disponible en microdatos y la unidad de análisis puede ser el "episodio de cotización" (Toharia y Cebrián, 2007) o la persona.

Existen dos formas de abordar la muestra. Una transversal o estática, mediante la utilización de una sola ola, mejor para el corto plazo. La segunda posibilidad es el análisis longitudinal o dinámico, para lo que se necesita trabajar con los datos hasta convertirlos en una base de datos tipo panel aunque con algunas peculiaridades, pues los procesos de entrada y salida alejan a la MCVL de un panel clásico.

La MCVL ofrece numerosas ventajas para la investigación. Una de sus utilidades es la facilidad para conocer con exactitud el inicio y fin de todos los episodios laborales de los individuos seleccionados. La MCVL también permite analizar el momento de

la entrada en el mercado de trabajo, una circunstancia influyente en la trayectoria laboral posterior —*scarring efects*— (ibídem).Y una tercera ventaja, de la que se puede obtener un indudable rendimiento, es que la MCVL ofrece un periodo de análisis más largo que el de la Encuesta de Población Activa (EPA), permitiendo, además, estudiar la trayectoria anterior.

Así que la MCVL, a pesar de la dificultad operacional que entraña el análisis de transiciones, se muestra como una herramienta fundamental que ofrece una información valiosísima para una investigación sobre flexiguridad.

4.2.Plan de trabajo y variables utilizadas

En el presente artículo se ha desarrollado un análisis de transiciones entre las distintas situaciones laborales por las que han atravesado los trabajadores entre 2007 y 2010, aprovechando la información existente en los registros de la S.S. Se optó por iniciar el análisis en 2007 para aislar la posible influencia que sobre los datos pudiera tener la reforma laboral de 2006, fundamentalmente en lo referente al cambio de la pauta de estabilidad contractual que pudieran haber introducido los contratos iniciales bonificados previstos en la Ley 43/2006. Pero también por la oportunidad de realizar un análisis en una etapa de crisis, pues en estos momentos de dificultad para el empleo es donde más apreciables son los efectos de las políticas de flexiguridad.

Para obtener la muestra se seleccionaron todas aquellas personas que durante el año 2007 habían tenido episodios de empleo de más de tres meses. Se descartó a las que habían trabajado menos de ese período de tiempo por considerarse que no cumplían los criterios necesarios para incluirlos en una investigación que trata de analizar trayectorias de empleo desde una perspectiva de flexiguridad. El total de episodios recogidos mediante este procedimiento alcanza los 10.992.222, que corresponden a 782.783 personas. De éstas, 451.109 son hombres (57,6%) y 331.480 mujeres (42,3%)

El análisis de transiciones se configura a partir de las distintas situaciones laborales por las que han atravesado los trabajadores entre 2007 y 2010. Para llevar a cabo este análisis, se recodificaron algunas variables y se crearon otras nuevas, de forma que pudiera hacerse un estudio detallado de las trayectorias laborales y de las distintas categorías en las que se ubican los trabajadores en los años que abarca la muestra, esto es, *indefinido, temporal, autónomo, desempleado o fuera de muestra*. Las tres primeras categorías son claras y recogen lo que habitualmente se entiende por trabajador con contrato indefinido, temporal o autónomo. Pero no así las dos últimas, respecto a las que hay que hacer algunas aclaraciones.

Debido a la metodología utilizada por la MCVL, debemos entender por *desempleado* a aquel trabajador que ha perdido su empleo y está recibiendo algún tipo de prestación contributiva. Por eso, los datos referentes al paro que aparecen en algunas tablas del capítulo de resultados no reflejan a quienes han perdido su empleo pero no

tienen derecho al cobro de prestaciones, una de las razones por las que se ha añadido la categoría denominada *fuera de muestra*. En esta última categoría se incluye a la población muestral que estando empleada al menos tres meses en 2007 no se encuentra registrada en las sucesivas olas en ninguna de las otras categorías (*indefinido, temporal, autónomo, desempleado*) bien porque ha salido del mercado laboral, bien porque, aun estando en él, se encuentra en situación de desempleo y sin derecho a prestación contributiva.

5. Resultados: análisis de transiciones.

Para esta parte del estudio se han realizado comparativas bianuales, de tal forma que las transiciones intercategoriales se reflejen en las tablas 1, 2 y 3. Por lo que se refiere a la situación de los *indefinidos,* observamos dos categorías, los que se mantienen en el mismo episodio de empleo indefinido y aquellos que aunque continúan en años posteriores a 2007 con una modalidad contractual de este tipo, lo hacen en un episodio distinto al de 2007. Entre 2007 y 2008 se mantienen en el *mismo episodio de contrato indefinido* el 65,4% de los trabajadores, un porcentaje que se eleva hasta el 83,6% en el período 2008-2009 y asciende todavía más en el bienio 2009-2010. Podríamos decir que el mejor seguro contra la inestabilidad laboral es mantenerse en el mismo episodio de empleo indefinido que se tenía en 2007, porque si se pierde éste, aunque el trabajador o la trabajadora recuperen el empleo a través de un contrato indefinido, tienen muchas probabilidades de que éste sea muy breve, tanto que no le alcance para adquirir derecho a recibir una prestación por desempleo.

Observamos qué ocurre en las transiciones para quienes tienen un contrato indefinido diferente al de 2007 en el período 2008-2010, una categoría que hemos denominado simplemente *indefinido*. Entre 2007 y 2008 se mantuvieron con un contrato indefinido —aunque en diferente episodio— el 7,2%; un 10,0% entre 2008 y 2009; un 11,8% en el período 2009-2010. Durante el cuatrienio analizado, tampoco se incrementó en demasía el trasvase entre *indefinido* y *temporal*, 4,1%, 3,1% y 3,6%, respectivamente, para los bienios 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010, ni entre *indefinido* y *desempleado*, 10,3%, 13,4% y 11,7% respectivamente. Entonces, ¿qué sucedió con el resto? Pues que el 12,9% de los trabajadores que tenían un episodio de empleo indefinido en 2007 se encontraban *fuera de muestra* en 2008. Pero es que los porcentajes se incrementaron de forma exponencial entre 2008-2009 y 2009-2010 para aquellos cuya situación contractual era distinta a la que tenían en 2007. Hasta un 73% de los *indefinidos* el año anterior se encontraban *fuera de muestra* en el siguiente, siempre hablando del grupo de trabajadores que firmaron un contrato indefinido con posterioridad a 2007. Parece aquí trascendental estar contratado de forma indefinida en el momento en el que comenzó la crisis, pues cerca de un 90% de estos trabajadores se mantenían en la misma

situación en 2008, mientras que casi tres de cada cuatro los nuevos indefinidos de ese año se encontraban *fuera de muestra* en 2009. Por tanto, encontramos a partir de 2008 una elevadísima cantidad de contratos indefinidos de tan corta duración que a su rescisión dejan sin prestación de desempleo a los trabajadores.

Para analizar la situación de los trabajadores *temporales* hemos operado de la misma manera que con los indefinidos, distinguiendo entre quienes conservaron el mismo episodio de contrato temporal que en 2007 (*mismo episodio temporal*) y quienes se mantuvieron en esta misma modalidad contractual pero en un episodio distinto (*temporal*). Entre los primeros, encontramos que permanecieron en el mismo episodio el 23,5% entre 2007 y 2008, el 27,4% en el período 2008-2009 y ascendieron hasta el 33,9% en el bienio 2009-2010. Como el trasvase entre *temporal* e *indefinido* fue tan solo del 4% o el 5% en todos los momentos temporales, lo interesante en este caso es observar cómo se han comportado el resto. Y vemos que un porcentaje elevado, en torno al 30% en todos los bienios, ha terminado en el desempleo y que a otros tantos los hemos perdido en la muestra. Concretamente, el 25,5%, el 37,3% y el 30,2% se encuentran *fuera de muestra*. En todo caso, en los bienios 2008-2009 —el peor a tenor de los datos— y 2009-2010, si comparamos el trasvase *temporal-desempleo/fuera de muestra* e *indefinido-desempleo/fuera de muestra*, las ventajas se redujeron para los contratados de forma indefinida respecto a quienes lo fueron de manera temporal, al menos en cuanto a estabilidad en el empleo.

Tabla 1: Transiciones entre categorías 2007-2008

Situación 2007↓2008→	Indefinido	Temporal	Desempleo	Fuera de la muestra	Mismo episodio indefinido	Mismo episodio temporal	Mismo episodio autónomo	Mismo episodio desempleo
Indefinido	7,2	4,1	10,3	12,9	65,4	0,0	0,0	0,0
Temporal	5,3	23,5	30,5	25,5	0,0	15,2	0,0	0,0
Autónomo	1,6	3,5	1,6	11,6	0,0	0,0	81,8	0,0
Desempleo	4,9	15,9	35,6	33,4	0,0	0,0	0,0	10,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

Tabla 2: Transiciones entre categorías 2008-2009

Situación 2008↓2009→	Indefinido	Temporal	Desempleo	Fuera de la muestra	Mismo episodio indefinido	Mismo episodio temporal	Mismo episodio autónomo	Mismo episodio desempleo
Indefinido	10,0	3,1	13,4	73,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Temporal	4,8	27,4	30,5	37,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo	4,1	14,4	49,1	32,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Fuera de la muestra	6,3	6,5	12,7	74,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Mismo episodio indefinido	3,9	0,7	7,2	4,6	83,6	0,0	0,0	0,0
Mismo episodio temporal	2,4	6,0	11,4	9,1	0,0	71,2	0,0	0,0
Mismo episodio autónomo	0,8	1,5	0,3	7,4	0,0	0,0	89,9	0,0
Mismo episodio desempleo	0,2	0,6	7,7	10,3	0,0	0,0	0,0	81,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

Tabla 3: Transiciones entre categorías 2009-2010

Situación 2009↓2010→	Indefinido	Temporal	Desempleo	Fuera de la muestra	Mismo episodio indefinido	Mismo episodio temporal	Mismo episodio autónomo	Mismo episodio desempleo
Indefinido	11,8	3,6	11,7	73,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Temporal	4,4	33,9	31,4	30,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Desempleo	3,6	13,9	55,9	26,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Fuera de la muestra	4,3	5,1	9,0	81,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Mismo episodio indefinido	4,3	0,6	5,6	2,6	86,9	0,0	0,0	0,0
Mismo episodio temporal	1,9	4,8	6,3	8,1	0,0	78,9	0,0	0,0
Mismo episodio autónomo	0,6	1,1	0,2	5,8	0,0	0,0	92,3	0,0
Mismo episodio desempleo	0,1	0,3	5,0	9,1	0,0	0,0	0,0	85,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

Tabla 4: Transiciones entre categorías 2007-2010

Situación 2007↓2010→	Indefinido	Temporal	Desempleo	Fuera de la muestra	Mismo episodio indefinido	Mismo episodio temporal	Mismo episodio autónomo	Mismo episodio desempleo
Indefinido	5,4	3,9	13,1	30,2	47,3	0,0	0,0	0,0
Temporal	2,9	14,1	27,4	47,2	0,0	8,4	0,0	0,0
Autónomo	1,3	3,8	3,9	24,8	0,0	0,0	66,2	0,0
Desempleo	2,8	9,8	29,9	50,5	0,0	0,0	0,0	7,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la MCVL.

A continuación vamos a analizar cuáles fueron las transiciones que llegan a realizar los *parados* entre los años de referencia, teniendo en cuenta de nuevo que, como en las categorías anteriores, también se distingue entre *mismo episodio de desempleo* y *desempleo.*

La evolución del paro se comprueba negativa sea cual sea el bienio y las categorías que analicemos. Así, en 2008 se mantuvieron en situación de desempleo el 35,6% de quienes ya lo estaban en 2007, una cifra que se incrementó hasta el 49,1% para el bienio 2008-2009 y al 55,9% en 2009-2010. Con el agravante de que más del 80% de los parados de los ejercicios 2008-2009 y 2009-2010 se encontraban en el mismo evento de desempleo —parados de larga duración, por tanto— cuando entre 2007 y 2008 solo el 10,2% seguía en el mismo episodio de paro. Y no son menos negativas las cifras que ofrecen el resto de transiciones desde el paro, pues menos del 5% de las personas desempleadas consiguieron firmar un contrato indefinido en los bienios comparados y solo entre el 14% y el 16% consiguieron transitar del desempleo a la temporalidad. Además, al menos una cuarta parte de los parados se quedaron sin prestaciones con relación al año anterior, pues salieron de la muestra el 33,4%, el 32,4% y el 26,6% respectivamente en los bienios 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010.

Es posible que debido a las dificultades que hemos visto para transitar entre las distintas categorías laborales por cuenta ajena, haya un porcentaje importante de personas que se hayan decantado por el trabajo por cuenta propia, la categoría más estable de todas las que analizamos Según se puede comprobar en las tablas 1,2 y3, en 2008 conservaban el mismo episodio de ***autónomo*** el 81,8% de aquellos que partían en esta situación en 2007, manteniéndose e incluso mejorando la estabilidad en el período 2008-2009 (89,9%) y en el bienio 2009-2010 (92,3%). Y prueba del escaso interés que

despertaba en los autónomos cambiar su situación laboral —o de las dificultades para transitar— es que las transiciones desde esta categoría a las restantes son estadísticamente poco relevantes. Tan solo es apreciable el porcentaje de autónomos que salen de la muestra, 11,6%, 7,4% y 5,8% para los bienios 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010, respectivamente. Aquí cabe destacar que a diferencia de las otras categorías en las que la situación generalmente empeoraba a medida que se profundizaba en la crisis, en el caso de los autónomos los casos que encontramos *fuera de muestra* son decrecientes y, de cualquier forma, mucho menores que los que veíamos en las categorías *indefinido, temporal o desempleado*.

Pero la mejor manera de comprobar la dificultad para realizar transiciones la encontramos analizando plazos más largos que las comparaciones bianuales llevadas a cabo hasta ahora. Por eso, en la tabla 4 se pueden observar las trayectorias de cuatro años, los que transcurren entre 2007 y 2010.

Los porcentajes muestran ciertamente datos preocupantes. A saber, que menos de la mitad de los *indefinidos* de 2007 continúan en el mismo episodio cuatro años más tarde (47,3%) y casi una tercera parte se encuentran *fuera de muestra* y, por lo tanto, ni trabajan ni perciben prestaciones de desempleo; o que el panorama para los *temporales* es aún más sombrío, ya que solo el 2,9% ha conseguido transitar hasta un empleo indefinido mientras que el 27,4% ha terminado en el *desempleo*, o lo que es peor, casi la mitad ya no tiene derecho a recibir prestaciones y se encuentra *fuera de la muestra* (47,2%). Estos datos irían en la línea de las conclusiones de Toharia (2005) para quien el problema de la temporalidad en España es que está muy arraigada y sus causas van más allá de los costes de despido o de la estacionalidad de muchos empleos.

Peor es la situación para aquellos que partían en situación de paro en 2007, cuyas transiciones hacia la estabilidad han resultado una quimera, pues casi la tercera parte atraviesa cuatro años después por otro episodio de *desempleo* (29,9%), más de la mitad han agotado prestaciones y/o ya no buscan empleo (50,5% *fuera de muestra*), e incluso un 7,0% no ha conseguido salir del *mismo episodio de desempleo* en el que se encontraba en 2007. Y las transiciones hacia el empleo fueron prácticamente residuales: el 9,8% de quienes se encontraban sin trabajo en 2007 tiene un contrato temporal y un pírrico 2,8% ha conseguido en 2010 uno indefinido partiendo de la situación de paro de cuatro años antes.

Y de nuevo los *autónomos* se muestran como la categoría más estable, ya que el 66,2% se mantuvo en el mismo episodio que en 2007, si bien casi una cuarta parte, el 24,8% se ha ido *fuera de la muestra*. Además, las transiciones hacia otro tipo de empleo son, como en las comparaciones entre dos años, residuales: el 1,3% tiene un contrato indefinido partiendo del empleo por cuenta propia en 2007 y menos del 4,0% se encuentran trabajando de forma temporal o en el desempleo.

Por lo tanto, los datos recabados en este análisis de transiciones reflejan el alto grado de rotación del mercado laboral español pero también las dificultades existentes para realizar transiciones en y hacia el empleo de un importante contingente de trabajadores,

confirmando la elevada flexibilidad externa pero también la inseguridad del mercado de trabajo que pronosticaba la hipótesis de partida planteada en este artículo.

Solamente los trabajadores que partían con un contrato indefinido consolidado parecen resistir mejor los embates de la crisis de empleo, mientras que los que fueron contratados en esa modalidad a partir de 2007 sufren la inestabilidad tanto como los temporales. Además, aun siendo difícil conseguir estabilidad entre las distintas categorías laborales, haberse quedado desempleado durante el período objeto de análisis es el peor de los escenarios posibles para conseguir futuras transiciones laborales, en tanto que los autónomos parecen mantenerse mejor en el mismo episodio de empleo, al menos en el corto plazo.

6. Conclusiones

El éxito de las medidas que en materia de flexiguridad plantean la Agenda de Lisboa y la Estrategia 2020 es incierto en el momento actual. Las distintas disposiciones educativas, laborales y económicas de los países de la Unión y la inseguridad que la crisis ha introducido en las agendas políticas impiden ver un horizonte claro en el camino de la flexiguridad. Sobre todo porque los actores implicados todavía no han tomado una decisión sobre qué políticas están dispuestos a aplicar y a qué coste, o cuáles pueden asumir de aquí en adelante las maltrechas economías europeas.

Así que la cuestión quizás no sea si la flexiguridad es un concepto útil sino si lo es en tiempos de crisis. La respuesta de este artículo es que, precisamente en los momentos de recesión económica, es en donde mejor se ven las carencias del sistema y más decisivo resulta el diseño de nuevas políticas. En las fases económicas expansivas no han existido en España suficientes incentivos para el cambio, y así ocurría en 2007, cuando se alcanzaron los niveles más bajos de desempleo de su historia reciente. Sin embargo, los elevados niveles de paro alcanzados durante la crisis y la rapidez con la que ha crecido el número de desempleados, demuestran que España sigue adoleciendo de los mismos problemas estructurales, como hemos podido comprobar en el presente trabajo. El mercado de trabajo español carece, por una parte, de la suficiente flexibilidad interna para adaptarse al nuevo escenario planteado por la actual crisis económica y de empleo. Igualmente, no puede obviarse la presencia de una elevada inseguridad, asociada principalmente a las tasas de desempleo, al paro de larga duración y a la dificultad para realizar transiciones laborales.

Se podría decir, por tanto, que la hipótesis de partida planteada es correcta, pues estas caracterización de flexibilidad externa y alta inseguridad sitúan al mercado de trabajo español en un escenario más próximo a la noción de "seguridad en el puesto de trabajo" que a la de "seguridad en el empleo". No obstante, no parece sencillo conciliar una política uniforme de flexiguridad. En primer lugar porque la elección de un térmi-

no sintético como el de flexiguridad abre mucho el abanico de las posibles políticas a implementar y no permite delimitar con precisión hasta dónde llega la flexibilidad y en qué momento comienza la seguridad. En segundo lugar, porque las realidades sociales y económicas de los países que lideran las políticas de flexiguridad son muy distintas a las del resto, y con ello las rutas a seguir van a ser forzosamente desiguales. Así que existen notables diferencias con respecto al mercado de trabajo español que podrían hacer fracasar la transposición sin más de estos modelos.

En el presente artículo se ha encarado un concepto multidimensional como el de la flexiguridad, y las transiciones laborales son sólo una de las dimensiones analíticas de un concepto poliédrico y tangencialmente relacionado con muchas materias. Entre otras, conviene no perder de vista la negociación colectiva española. El éxito de las políticas de flexiguridad en Dinamarca se debe, en gran medida, a que los agentes sociales se encuentran presentes en todos los niveles de la negociación y existe una continua cooperación, lo que permite identificar mejor los territorios comunes y encontrar mecanismos de resolución de conflictos.

Al igual que en Dinamarca, en Holanda existe un alto nivel de confianza entre los agentes sociales y un sistema corporativo de relaciones laborales, pero la política socioeconómica ha sido distinta a la danesa. En el país nórdico el gobierno otorga una amplia discrecionalidad a los interlocutores para el diseño de las políticas sociales, mientras que en el caso holandés, el gobierno es más activo en la toma de decisiones. Austria, por su parte, combina la presencia del "partenariado social" con una relativamente elevada flexibilidad del mercado laboral, un buen nivel de prestaciones sociales y un eficaz modelo de activación e indemnizaciones por despido.

Por tanto, también habría que considerar, cuál de los itinerarios de la flexiguridad adoptados se podría adaptar mejor a la realidad del caso español. Austria constituye un buen ejemplo de seguridad tanto en el trabajo como en el empleo, Holanda representa el paradigma de la flexibilidad —especialmente interna— en Europa, mientras que Dinamarca mantiene un buen equilibrio entre ambas dimensiones. Así que, teniendo en cuenta que la segmentación por tipo de contrato y las medidas flexibilizadoras se ha convertido características distintivas del mercado laboral español (ver apartado 2), parece más fácilmente replicable una flexiguridad "a la holandesa". Holanda eligió una ruta diferente para incrementar la flexibilidad del mercado laboral, en la que los esfuerzos se han concentrado en el trabajo a tiempo parcial. Pero el principio de igualdad en el trato otorgado a los trabajadores temporales y la mejora sustancial de su nivel de protección también ha reforzado la posición de los trabajadores, otorgándoles seguridad. Todo ello aleja a la temporalidad holandesa de los estándares habituales de inestabilidad e inseguridad.

7. Bibliografía

Andersen, T. y M. Svarer (2007): "Flexicurity-Labour Market Performance in Denmark", *CESIfo Economic Studies*, 53 (3). Dispinible en web: <http://dx.doi.org/10.1093/cesifo/ifm015> [Último acceso, 15 de Julio de 2015].

BBVA Research (2011): "Desempleo juvenil en España: causas y soluciones", *Servicio de Estudios del BBVA*, Documentos de Trabajo número 11/30, Madrid.

Burroni, L. y M. Keune (2011): "Flexicurity: A conceptual critique", *European Journal of Industrial Relations,* 17 (1), pp. 75-91.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007): "Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad", Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 27.6.2007 COM (2007): 359-final. Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:ES:PDF> [Último acceso 15 de Julio de 2014].

De Gier, E. y A. Van den Berg (2006): "Gestión de los riesgos sociales por medio de los mercados de trabajo transicionales: hacia una estrategia europea de empleo enriquecida", en Luis Toharia (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos,* Ministerio de Trabajo e Inmigración, 29: 353-457, Madrid.

Doeringer, P. y M. Piore (1985): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

European Commission (2009): *Employment in Europe 2009*. Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Communities (2001): "Council Recommendation of 15 June 2001 on the broad guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community". *Official Journal* (2001/483/EC). Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0483&from=EN> [Último acceso 31 de marzo de 2015].

EUROSTAT, *Statistics by theme*. Disponible en web: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> [Último acceso 15 de Julio de 2014].

Guillén, A. M. y R. Gutiérrez (2008): "Treinta años de pactos sociales en España: un balance". *Cuadernos de Información económica*, 203, pp. 173-180.

Instituto Nacional de Estadística, *Directorio central de empresas* (DIRCE). Disponible en web: <http://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?type=db&divi=dir&his=0&L=0> [Último acceso 15 de Julio de 2014].

Instituto Nacional de Estadística, *Movimiento laboral registrado*. Disponible en web: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/a061&file=inebase&L=0> Último acceso 15 de Julio de 2014].

Jepsen, M. y A. Serrano (2006): *Unwrapping the European Social Model,* Bristol, Policy Press.

Keune, M. y M. Jepsen (2007): "Not balanced and hardly new: the European Commision's quest for flexicurity", en Jørgensen, H. y P. Kongshøj Madsen (eds.), *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, DJØF Publishing.

Köhler, H.-D. y A. Martín-Artiles (2005): *Manual de la Sociología del Trabajo y de las Relaciones Laborales*, Madrid, Delta Publicaciones.

Koster, F., J. Mcquinn, I. Siedschlag y O. Van Vliet (2011): "Labour Market Models in the UE", *NEUJOBS Special Report,* 1, Leiden University/ESRI, 23 p. Disponible en web: <http://dare.uva.nl/document/448479> [Último acceso 15 de Julio de 2014].

Madsen, K. (2004): "The Danish model of `flexicurity´. Experiences and lessons", *Transfer: European Review of Labour and Research,* 10 (2), pp. 187-207. Disponible en web: doi:10.1177/102425890401000208. [Último acceso, 29 de Marzo de 2015]

Mato, J. y B. Cueto (2008): "Efectos de las políticas de formación a desempleados", *Revista de Economía Aplicada*, 46, pp. 61-84.

Polavieja, J.G. (2003): *Estables y Precarios: Desregulación Laboral y Estratificación Social en España,* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ruesga, S. (dir.) (2011): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España*, Premio Programa FIPROS 2011- Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Schmid, G. y K. Schömann (2006): "El concepto de mercados de trabajo transicionales y algunas conclusiones para la política de empleo: el estado de la cuestión", en Luis Toharia (comp.), *Los mercados de trabajo transicionales: nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos,* Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 29, pp. 15-40.

Serrano Pascual, A. (2007): "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe", en Serrano Pascual, A. y L. Magnusson (eds.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe,* Bruselas, P.I.E.-Peter Lang, pp. 11-35.

—— (2009): "Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación", en E. Crespo, C. Prieto y A. Serrano (dirs.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación,* Madrid, Editorial Complutense / CIS.

Serrano, A., Alba Artiaga, C. Fernández, P. Martín y J.F. Tovar (2009): *Protección y flexiguridad: la modernización de los servicios públicos de empleo*, Investigación Proyecto FIPROS 2008/35, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Tangian, A. (2007): "Flexibility-Flexicurity-Flexinsurance: Response to the European Commission's Green Paper "Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century", WSI-Diskussionpapier no. 149, *Wirtschafts - und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung*.

—— (2008): "On the European Readiness for Flexicurity: Empirical Evidence with OECD/HBS Methodologies and Reform Proposals", *Wirtschafts - und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung*, WSI-Diskussionpapier no. 160.

—— (2009): "Six families of flexicurity indicators developed at the Hans Böeckler Foundation", *Wirtschafts - und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung*, WSI-Diskussionpapier no. 168.

—— (2010): "Not for bad weather. Macroeconomic analysis of flexicurity with regard to the crisis, Brussels, *ETUI working paper.*

Toharia, L. (dir.) (2005): *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Madrid, MTAS, Colección Economía y Sociología del Trabajo.

Toharia, L. e I. Cebrián (2007): *La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias*, Madrid, MTAS, Colección Informes y Estudios, nº 32.

Tovar, F.J. y J. C. Revilla (2012): La institucionalización de la individualización del trabajo: el concepto de flexiguridad, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30 (1), pp. 235-258.

Unión Europea (2007): *Síntesis de la legislación de la UE*. Disponible en web: <http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11335_es.htm> [Último acceso 15 de Julio de 2014].

Valdés Dal Ré, F. (2004): "The difficulty of reconciling flexibility and security in Spain: the paradigmatic case of part-time work", *Transfer: European Review of Labour and Research,* 10 (2), pp. 248-262. Disponible en web: doi:10.1177/102425890401000208 [Último acceso, 23 de Marzo de 2015].

Valdés Dal-Ré, F. y J. Lahera (2010): "La flexiguridad laboral en España", *Fundación Alternativas*, Documento de trabajo 157/2010, Madrid.

Wilthagen, T. y F. Tros (2004): "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets", *Transfer*, 10 (2), pp. 166-186. Disponible en web: <http://dx.doi.org/10.1177/102425890401000204> [Último acceso, 15 de Julio de 2015].

La formación ciudadana en la escuela desde la mirada de los futuros profesores de primaria

Héctor Cárcamo Vásquez
Universidad del Bío Bío
hcarcamo@ubiobio.cl

Recibido: 18-07-2014
Aceptado:07-09-2015

Resumen

El trabajo que aquí se expone busca reconocer las imágenes que de la ciudadanía y la formación ciudadana en la escuela, poseen los futuros maestros de educación primaria. La metodología utilizada corresponde a la metodología cualitativa, particularmente utilizando el enfoque etnográfico. Las técnicas usadas para la recolección de datos fueron la entrevista en profundidad de tipo etnográfico y la revisión documental de carácter institucional que aporta a la interpretación de los discursos, por ejemplo planes de estudio, programas de asignaturas y perfil de egreso. El análisis de los discursos se efectúo a partir del paradigma de la codificación. Como hallazgos principales podemos señalar que el concepto de ciudadanía que destaca entre los futuros maestros de educación primaria se reduce al civismo, y que la formación ciudadana la reducen al espacio escolar, pues consideran que la promoción de la ciudadanía sirve para la incorporación de los niños a la sociedad, reproduciendo con ello una visión 'propedéutica' de la educación.

Palabras claves: educación; ciudadanía; civismo; futuros maestros.

Citizenship training in school from the perspective of future primary education teachers

Abstract

The aim of this paper is to recognize the images that prospective elementary school teachers have about citizenship and citizenship education in school. The qualitative methodology with an ethnographic approach is used for that deep interview of ethnographic kind and analysis of institutional documents, for example, curricula, course syllabus and graduated profile. The revision of documents helps to a better understanding of discourses. The analysis of the corpus obtained after the application of the paradigm of codification proposed in the established theory. As the principal findings we way point out that the concept of citizens that is common among prospective elementary school teachers is reduced to the school environment because they consider that the promotion of citizenship helps to the incorporation of children to society, thus reproducing a propaedeutic view of education.

Keywords: education; citizenship; civility; prospective teachers.

Referencia normalizada
Cárcamo Vásquez, H. (2015): "La formación ciudadana en la escuela desde la mirada de los futuros profesores de primaria", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 845-867.

Sumario: 1.Introducción. 2.Elementos de contexto y problematización. 3.Elementos teóricos conceptuales. 4.Método y Técnicas. 5.Ciudadanía: imágenes que circulan entre los futuros profesores de primaria. 6.La ciudadanización en el espacio escolar desde la visión del futuro maestro. 7.Conclusiones. 8.Bibliografía.

* * *

Agradecimientos

Este artículo es fruto de una investigación más amplia, financiada por MECESUP y la Universidad del Bío-Bío, a través del Proyecto Mecesup-UBB 0704.

1. Introducción

El trabajo que aquí se presenta, es producto de una investigación más amplia que se desarrolló en cuatro Universidades de la ciudad de Madrid, entre los años 2010 y 2013. Específicamente, el propósito de este artículo es dar a conocer las imágenes que posee el estudiantado que cursa su formación nicial docente respecto del proceso de ciudadanización[1] que tiene y/o puede tener lugar en la escuela. En este sentido, se analizan los discursos de los futuros maestros en educación primaria.

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo de investigaión planteado, en la páginas siguientes se exponen, en primer lugar, los elementos de contexto que sirven de base para la problematización del fenómeno estudiado; en segundo lugar, se presentan algunos aspectos teóricos conceptuales respecto a la ciudadanía y la formación ciudadana en el contexto escolar; en tercer lugar, se da cuenta de los métodos y técnicas empleados; en cuarto lugar, presentaremos los resultados; y, en quino y último lugar, exponemos las conclusiones del estudio.

2. Elementos de contexto y problematización

En España, el año 2006 se promulga la Ley Orgánica de Educación (LOE). De acuerdo a autores como Marco (2008), Escandell (2009) y Tiana (2009), entre otros, la LOE se sustenta en dos referentes esenciales; por una parte, los derivados del proyecto Definición y Selección de Competencias Clave (DeSeCo), promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y los postulados expuestos desde la propia Unión Europea, a partir de la cual se promueve el desarrollo de una educación orientada al desarrollo de la ciudadanía en todos sus países miembros.

Los principios motores de esta ley fueron: asegurar la calidad de la educación escolarizada, lograr la equidad para garantizar la igualdad de oportunidades, y un tercer principio orientado a transmitir valores que tributasen al mejoramiento y consolidación de una sociedad democrática, como por ejemplo: libertad, responsabilidad, tolerancia, igualdad y respeto. Para cumplir sus objetivos, la LOE consideró cinco dimensiones concretas sobre las cuales se desarrollaría la educación escolar obligatoria: la identitaria, la contextual, la cognoscitiva, la afectiva y la axiológica. El fin es que, en su abordaje integrado, el sistema educativo contribuyera a la cohesión social (Marco, 2008). Tucho (2006) sostiene que la LOE ponía de manifiesto de forma clara que la educación es el medio esencial para garantizar la promoción, el desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía;

[1] El proceso de ciudadanización de los estudiantes se entiende como proceso dinámico que tiene cabida en la cotidianeidad del centro escolar (aulas, patios, comedor, etcétera) y siempre en articulación con los otros mundos vividos por los niños.

de modo tal que incorporó a nivel curricular la asignatura Educación para la Ciudadanía (EpC), que venía a complementar el enfoque transversal de la educación en valores.

Siguiendo el plantemiento de Tucho (2006) se puede indicar que, si sólo nos remitimos a la ciudadanía en términos de las 'formalidades curriculares', ésta no tiene posibilidad de expresión práctica, pues la declaración y la vivencia cotidiana son dimensiones distintas. En consecuencia, para la expresión empírica de la 'ciudadanía' se requiere, además de una modificación curricular tal como se estipuló en la LOE, un replanteamiento de la manera en que funciona la educación formal, así como también una formación inicial docente acorde con dichas exigencias. Por tanto, procurar una mayor articulación entre los mundos vividos por los estudiantes, no quedarse encapsulados solo en los aspectos instrumentales de la enseñanza, sino establecer una articulación con los aspectos convencionales (Díaz de Rada, 1996) correspondientes a la cotidianeidad de los sujetos.

Claro está que la asignatura de Educación para la Ciudadanía (EpC) se institucionalizó por medio de un curriculum oficial que detalló los contenidos y formas de enseñarla a los niños(as) y jóvenes del país en edad escolar. En torno a ella surgieron diversos manuales con ejemplos, ejercicios, actividades, etcétera, con el fin de de facilitar la concreción curricular de la asignatura. A diferencia de lo que ocurre en la educación universitaria, en la cual se desarrolla el proceso de formación inicial docente, donde no se reconocen esfuerzos equiparables en esta dirección.

Siguiendo a Bolívar (2007) y Mata (2011), ha de tenerse en cuenta que la ciudadanía no puede quedar circunscrita ni reducida exclusivamente al ámbito curricular formal como conocimiento a impartir desde una asignatura específica, sino que además requiere de un conjunto de prácticas escolares —tanto en el aula como fuera de ella— que den cuenta de la vivencia cotidiana del 'ser ciudadano' en un contexto escolar de tipo democrático.

De este modo, es posible reconocer que una de las funciones atribuida a la educación es preparar a los jóvenes para una adecuada inserción en la sociedad. En este sentido y producto de las transformaciones que ha experimentado la sociedad española, con la LOE se procuró dar un nuevo impulso al papel valórico de la educación en la formación del sujeto. En términos estrictamente normativos, en la LOE se estipuló que una de las funciones del profesorado era:

> "La contribución a que las actividades del centro se desarrollen en un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática" (LOE en el Título III, sobre el profesorado, capítulo I, sobre funciones del profesorado, artículo 91, g; en Bisquerra, 2008:53).

El escenario hasta aquí descrito sufre cambios desde que asumió el Gobierno del Partido Popular (2011), pues desde la Cartera Ministerial de Educación se planteó una modificación curricular, para el año académico 2012-2013 de los contenidos de la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Entre los principales cambios, se pudo apreciar la

retirada de los contenidos alusivos a la pluralidad de modelos familiares y los prejuicios sociales hacia los homosexuales. Otro de los contenidos que se retiraron fueron los relativos a prácticas sexistas y racistas. En su reemplazo, se incorporaron temas relativos al terrorismo, el espíritu emprendedor, la libertad económica o la iniciativa privada como generadora de riquezas; además se procuró reforzar contenidos en los que se trataban los derechos presentes en la Constitución Española y la legislación europea.

De acuerdo al José Ignacio Wert, quien asumio el Ministerio de Educación recién iniciado el gobierno, la nueva Educación para la Ciudadanía se centraría más en los principios de una ética personal y social que en "contenidos adoctrinadores" como los que se han suprimido.

Un segundo paso dado por el actual Gobierno fue el de reformular la Ley Orgánica de Educación. Una de las propuestas dicía relación con la eliminación de la asignatura de educación para la ciudadanía en educación primaria. Al respecto, la Consejera de Educación de Madrid de ese momento sostenía que:

> "La asignatura de educación para la ciudadanía debe eliminarse para reforzar materias como matemáticas, lengua e inglés, materias en las que estamos en desventaja en relación a otros países europeos. Durante muchos años esta asignatura se ha transformado en un dolor de cabeza nacional". (RTVE, La 1, 24 de mayo de 2012)

Los contenidos modificados y la opinión de algunas autoridades educativas del partido gobernante ponen en evidencia el cambio de enfoque ideológico al que se ve sometida la educación formal en el contexto español. No obstante, con independencia de los cambios de gobierno, la formación en ciudadanía en el contexto escolar no está en entredicho; esta labor se asume como papel propio del quehacer educativo en la escuela. En tal sentido, la manera en que se aborde esta temática en la formación inicial del profesorado es crucial para su posterior desarrollo en el contexto escolar. Aunque en algunas universidades de la ciudad de Madrid, se reconoce la presencia de una asignatura orientada a tratar los temas relativos a la ciudadanía, debe decirse que esta iniciativa no es una constante.

En consideración a los elementos expuestos, nos planteamos las siguientes preguntas de investigación: ¿cuál es el concepto de ciudadanía que manejan?, ¿qué entienden por formación ciudadana?, ¿qué imágenes se han formado del rol que la escuela y ellos mismos, en tanto que futuros maestros, deben desempeñar en el proceso de ciudadanización de los alumnos?

3. Elementos teóricos conceptuales

Domingo (2001) afirma que después de la segunda guerra mundial la ciudadanía se abordó como un problema eminentemente jurídico, es decir, estableciendo un vínculo

irrevocable entre nacionalidad y ciudadanía, por tanto, vinculándola a cuestiones de consanguinidad y lugar de nacimiento. Estos criterios (consanguinidad y lugar de nacimiento) servían de fundamento para que los Estados nacionales asumieran como tarea el resguardo de los derechos de "sus ciudadanos". Hoy, en cambio, la ciudadanía es tratada como un problema vinculado más a la idea de 'democracia real' que al de democracia representativa, lo que supone pasar de una ciudadanía concebida como un estado pasivo (que es defendida o no por la legislación y/o los poderes fácticos), por ejemplo a través de la reproducción de modelos electorales poco inclusivos cuya justificación se encuentra en la necesidad de mantener altos niveles de gobernabilidad en los países, a una ciudadanía entendida en términos activos (que conlleva intervenir en los asuntos públicos), por ejemplo a través de movilizaciones de colectivos, organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales orientadas a resguardar la salud de las personas y el medio ambiente.

A medida que se avanza en el debate en torno a qué es la ciudadanía, se aprecia el surgimiento de una nueva forma de concebirla. La idea de ciudadanía que la circunscribe a unas fronteras estatales o nacionales ha comenzado a superarse a través de conceptos como ciudadanía global, ciudadanía transnacional o ciudadanía post-nacional, en los que se puede reconocer un cambio importante de perspectiva, pues la concepción de la ciudadanía tiende a desnacionalizarse (Abu El-Haj, 2009; Bosniak, 2000). El enfoque desnacionalizador presenta la ciudadanía como una categoría flexible, dinámica y contextualizada en un espacio en el que se producen alianzas entre los Estados y en el que tienen cabida diversas identidades. Es un enfoque en el que la ciudadanía es remitida a un proceso con un gran potencial transformador en el que es posible reconocer una dimensión objetiva vinculada a los derechos reales existentes y una dimensión subjetiva, referida a las formas de acercarse a los derechos.

Tomada en este sentido, la formación en ciudadanía en y desde la escuela es fundamental, sobre todo en sus dimensiones subjetivas, y, por consiguiente, también lo es que la reciban los maestros, incluso antes de pasar a formarlos para trabajar "estos contenidos" con los alumnos cuando ejerzan la docencia. A este respecto, autores como Molina, Miralles y Ortuño (2013), Muñoz y Torres (2014), Ovelar (2008), plantean la necesidad de investigar y actuar en la formación inicial del profesorado, pero también en las salas de clases en las que inician su carrera docente; basándose en la comunidad de aprendizaje profesional continuo y las reformas de la escuela.

Cortina (2001) afirma que las cualidades y actitudes de los ciudadanos son cruciales para la estabilidad de las democracias, lo que constituye un motivo más para subrayar la importancia de formar esas cualidades y actitudes en la escuela. Pero no sólo en términos de incluir en ella una asignatura que tenga como propósito formar en ciudadanía, sino en términos vivenciales (véanse las razones de ello en Díaz de Rada, 2008), es decir, fomentándolas de una manera transversal. Pues la escuela, tal como lo

señalan Bolívar (2007), Santos Guerra (2010), entre otros, se constituye en el espacio social para cumplir este objetivo.

Como se plantea en el paradigma pedagógico predominante en el sistema educativo español[2], los procesos de enseñanza/aprendizaje deben articularse en torno a la formación de competencias[3], en este caso, de *la competencia social y ciudadana*[4], de ello se deriva que, si se aspira a que sea incorporada por los niños y/o los jóvenes, debería promoverse su formación mediante su puesta en práctica en la cotidianeidad, incluida la cotidianeidad de la escuela, y no por formatos propios de la instrucción escolar. Esto quiere decir que el proceso de ciudadanización, tanto de los niños y niñas como del estudiantado del grado de educación primaria, requiere de una acción docente orientada a actuar en y por medio de la experiencia cotidiana de los agentes para crear desde ella espacios de reflexión dirigidos a la problematización de esas vivencias.

En lo que a nuestro tema de interés se refiere, la inexistencia de espacios de reflexión acerca de la ciudadanía, esto es, el no impulsar una problematización de la misma en la formación inicial docente, puede llevar a que los futuros maestros de primaria reproduzcan el modelo de ciudadanía anclada en la concepción republicana en su dimensión política, pues resulta más fácil trabajar la ciudadanía en la escuela desde los aspectos curriculares formales que llevan a replicar declarativamente un conjunto de deberes y derechos que la Constitución Española reconoce a los ciudadanos, que reflexionar sobre ellos a partir de las vivencias que se han tenido en contextos sociales específicos, entre ellos, la misma escuela.

Ladson-Billings (2004) señala que el actual contexto mundial requiere de un abordaje diferente de la ciudadanía. En este sentido, plantea que es más apropiado hablar de ciudadanía global que de ciudadanía a secas. Asimismo, destaca la distinción entre el nivel teórico general de la ciudadanía, refiriéndose a la dimensión global por la que aboga, y el nivel sustantivo de la experiencia, referida a la exclusión y marginalización que carac-

---

[2] Y también a nivel internacional, al menos en Occidente, pero digo español porque es el ámbito en el que se ha llevado a cabo la investigación que sirve de base empírica a esta investigación.

[3] El modelo por competencias se fundamenta, de acuerdo a Escanilla (2008), en cuatro ámbitos: el sociológico, el psicológico, el epistemológico y el pedagógico, que convergen en destacar la necesidad de dar un vuelco a la forma de entender, modelar y gestionar la educación a partir de la concepción de un sujeto holístico, integral y acorde con el modelo de sociedad democrática al que se aspira. En tal sentido, las competencias —en términos técnicos- se asumen como aprendizajes fundamentales para el ser en sociedad, que -en palabras de Marco (2008: 14)— "aseguran la realización personal, la ciudadanía activa, la incorporación a la vida activa y el aprendizaje permanente".

[4] Siguiendo a Martínez y Hernández (2008) se puede indicar que la competencia social y ciudadana está vinculada con la clasificación de Delors, quien da cuenta de competencias dirigidas a 'aprender a convivir' y a 'aprender a ser'; la de Echeverría quien las califica de 'saber estar' y 'saber ser'; y la de Bunk, quien se refiere a ellas como 'competencias participativas' y 'competencias sociales'. Al margen de cómo las denominen, los tres autores expresan la necesidad de promoverlas, además en una doble dimensión: el para sí y el para los demás.

terizan las experiencias de gran parte de los ciudadanos en función de las desigualdades basadas en la raza, el género y la clase, lo que hace complicado el paso de una a otra.

Ladson-Billings (2004) plantea una serie de dificultades que existen para el desarrollo de la ciudadanía global, que traducidas al lenguaje de lo que hemos llamado proceso de ciudadanización que tienen lugar en la formación inicial docente, pueden formularse del siguiente modo: presentación de experiencias irrelevantes para los estudiantes como expresión del ejercicio de la ciudadanía, evitación en las clases de tópicos controvertidos (léase, nuevos modelos familiares, orientación sexual, discriminación en función del origen en la propia escuela, etc.), escasa atención a temas de carácter global y falta de entrenamiento en el desarrollo de un pensamiento propio y en el proceso de adquisición de habilidades por parte de los maestros, lo que revela el predominio, sino en la teoría sí en la práctica, de un enfoque de aprendizaje pasivo. Estas dificultades se relacionan, además, con la conformación de un concepto de ciudadanía bastante restringido, visible incluso —según sostiene Ladson-Billings (2004)— en estudiantes universitarios, quienes la circunscriben a dimensiones tales como: votar en elecciones, obedecer las leyes o pagar los impuestos. Estos elementos en su conjunto definen un deber ser ciudadano, fuertemente anclaso en el enfique republicano.

Continuando con la concepción global de la ciudadanía, Carlson-Paige y Lantieri (2004) plantean crucial la educación de la conciencia social. De acuerdo a los autores, la conciencia social podría desarrollarse a partir de: experiencias en el cuidado del medio ambiente, dar oportunidades para la toma de decisiones y una acción prosocial en su propia formación inicial docente, desarrollar habilidades para la resolución de conflictos de forma pacífica y favorecer las condiciones para que se pueda hacer frente a la injusticia. Partiendo del planteamiento de Carlson-Paige y Lantieri (2004), cabe preguntarse: ¿es probable que los futuros maestros de educación primaria desarrollen estos contenidos cuando estén formando a sus alumnos, si no han reflexionado sobre ellos y si no los han trabajado críticamente durante su proceso de formación inicial docente? Probablemente no, a no ser que esta reflexión y este trabajo lo lleven a cabo (o lo hayan llevado a cabo) en otros espacios educativos, sean éstos de la naturaleza que sean (formales, no formales, informales). En cualquier caso, la concreción de los contenidos en el aula y en la vida propia del centro estará condicionada por las reflexiones y los métodos que utilicen los maestros.

4. Método y técnicas

El diseño de investigación se sustentó en la metodología cualitativa con enfoque etnográfico. La investigación se desarrolló en dos universidades públicas y dos universidades privadas ubicadas en la ciudad de Madrid entre los años 2010 e inicios de 2013. Este trabajo se desprende de un proceso de investigación más amplio en el que se utili-

zaron diversas técnicas de recolección de información. Entre las que destacan: revisión documental, observación participante y entrevistas en profundidad. En el caso específico de este artículo se exponen los resultados derivados de los discursos obtenidos a través de las entrevistas en profundidad realizadas a un total de 32 futuros titulados en maestro de educación primaria (22 mujeres y 10 hombres), 16 de universidades públicas y 16 de universidades privadas.

Tabla 1: Características de la muestra de futuros maestros entrevistados

Edad	Universidad pública		Universidad privada		Total
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
20-25 años	7	5	2	8	22
25-30 años	1	2	0	3	6
30-35 años	0	1	0	2	3
35-40 años	0	0	0	0	0
40-45 años	0	0	0	0	0
45-50 años	0	0	0	1	1
Total	8	8	2	14	32

Fuente: Elaboración propia.

Para establecer el número total de informantes en ningún caso se persiguió la representatividad estadística, sino más bien la representatividad estructural (lo que queda de manifiesto en la Tabla 1), pues siguiendo los postulados de la investigación etnográfica, se procuró abarcar una amplia variedad de situaciones y casos para lograr una adecuada comprensión del fenómeno estudiado. No obstante, hay que señalar que, en términos muestrales, se buscó alcanzar la saturación discursiva; es decir, se decidió terminar las entrevistas en el momento en que los discursos no proporcionaban nuevos elementos para el abordaje del objeto de estudio.

El acceso a los sujetos se efectuó a través de la identificación de informantes claves, técnica de bola de nieve y listados confeccionados por los docentes-directivos de las Facultades correspondientes. En cuanto a los criterios de inclusión de los sujetos diremos que nos interesó el que hubiesen superado el primer año de su formación y que fuesen estudiantes matriculados al momento de realizar las entrevistas.

En lo que respecta a los guiones de entrevistas, estos se diseñaron sobre la base de algunas categorías apriorísticas de carácter general, entre las que se pueden señalar las siguientes: concepto de educación, noción de ciudadanía, ciudadanización en la escuela, rol docente en la formación ciudadana. En torno a estas categorías se establecieron temas y subtemas que facilitaron el desarrollo de las entrevistas con los estudiantes.

El análisis de la información, se trabajó sobre la base del paradigma de codificación propuesto en la teoría fundamentada (Abela, García-Nieto y Pérez, 2007; Trinidad, Carrero y Soriano, 2006). Este procedimiento opera a partir de un proceso de codificación que supone tres fases: abierta, axial y selectiva, y requiere por parte del investigador tener en cuenta las estrategias de interacción de los sujetos, el fenómeno en sí y su contexto de aparición, los antecedentes, condiciones de variación y consecuencias. Esta estrategia de codificación del corpus discursivo fue de gran utilidad para la construcción de categorías y el establecimiento de relaciones entre ellas. El análisis de las entrevistas se realizó combinando diferentes estrategias para la revisión del material empírico, sin perder de vista el paradigma de codificación antes detallado. De este modo, podemos indicar que el procedimiento analítico se desarrolló siguiendo las etapas que a continuación se enumeran:

1) Se efectuó una lectura analítica de cada una de las entrevistas realizadas a partir de las categorías apriorísticas (si se quiere, de tipo teórico-conceptual), las cuales sirvieron de orientación inicial para la lectura del material discursivo. Se llevó a cabo, de manera simultánea, una nueva clasificación del material según estas categorías apriorísticas.

2) Luego se desarrolló una codificación abierta de dicho material, que dio como resultado un conjunto de categorías emergentes que llevaron a nuevas clasificaciones del mismo y, sobre todo, re-orientaron el análisis hacia aspectos de la realidad no previstos en el diseño inicial del proyecto de investigación, tales como: contenidos/objetivos educativos naturalizados, asignación de un determinado rol a los padres en materia educativa y formación ciudadana.

3) Después se acometió un análisis integrado del corpus discursivo de acuerdo al tipo de informante siguiendo las categorías apriorísticas y las categorías emergentes que englobaron los códigos iniciales. Fue un análisis de tipo horizontal —de acuerdo a los bloques temáticos trabajados— que incorporó la totalidad de entrevistas realizadas, con el fin de poder construir categorías más generales de tipo teórico, así como también de establecer relaciones entre el conjunto de categorías.

5. Ciudadanía: imágenes que circulan entre los futuros profesores de primaria

A continuación se exponen algunos elementos relativos a la concepción de ciudadanía que manejan los estudiantes de magisterio en educación primaria, puesto que dicha concepción de ciudadanía está relacionada con el modo en que estos estudiantes piensan que se debe desempeñar el rol de maestro en lo que atañe a la formación ciudadana de los alumnos.

Un primer aspecto desprendido de los discursos de los futuros maestros de primaria acerca de la ciudadanía alude a elementos propios de la dimensión política; es

decir, una imagen sustentada en deberes y derechos. Esta asociación entre *ciudadanía* y *deberes-derechos* se corresponde con las visiones más comunes a este respecto pues, tal como sostienen Marshall (1998) y Peces Barba (2007), la ciudadanía en tanto constructo da cuenta de la pertenencia de los sujetos a comunidades políticas específicas. Se puede señalar que la imagen de ciudadanía que circula entre los discursos del estudiantado entrevistado se enmarcan dentro de la tradición liberal, desde la que se enfatiza: 1) la capacidad de los sujetos miembros de cada comunidad política de ejercer sus derechos, 2) la necesidad de que estos sujetos cumplan responsablemente los deberes que la comunidad establece, y 3) el sentido de pertenencia en el que se fundamentan y justifican tanto los derechos como las obligaciones. Estos elementos se aprecian en el discurso de Diana:

> "La ciudadanía es la forma que tiene una sociedad de comportarse basándose en unas normas, derechos, deberes". (Diana. 25-30 años. Estudiante Universidad Pública)

Esta visión política parte de la distinción entre un plano individual y un plano colectivo de la ciudadanía, pero también abre espacio para la conjugación de ambos. Así, el cumplimiento de deberes y el ejercicio pleno de los derechos de los individuos-ciudadanos se reconoce como necesario en un contexto de interacción social y, por tanto, de convivencia ciudadana, al que se le llama "grupo de personas". A este respecto Estrella sugiere lo siguiente:

> "La ciudadanía podría definirse como un grupo de personas que tienen que regirse por unas normas y en convivencia, porque sin esas normas esto sería una jungla". (Estrella. 20-25 años. Estudiante Universidad Privada)

La convivencia ciudadana a la que se hace referencia suele ser conceptualizada en términos de civismo; es decir, se considera que las relaciones sociales, inmediatas o mediatas, físicas o virtuales, operan a partir de un corpus normativo que regula las prácticas sociales concretas, al que se apela con el fin de asegurar el orden social o, si se quiere, unas relaciones sociales basadas "en el respeto", como afirma Camila:

> "La ciudadanía es que todos aprendamos a convivir, que todos sepamos unas normas básicas para convivir, que creo que todos sabemos pero que no cumplimos. Es saber convivir, vamos. Y me reitero y me reitero: basándonos en el respeto". (Camila. 25-30 años. Estudiante de Universidad Pública)

La imagen de ciudadanía de tradición liberal se representa como un cuerpo reglado de disposiciones (formas de hacer, sentir y pensar) susceptibles de ser aprendidas por los sujetos que deseen ser parte de la comunidad de referencia. La ciudadanía no queda restringida, de este modo, a un status jurídico-político del individuo-ciudadano (sea por *jus solis* o por *jus sanguinis*), sino que sobrepasa esta condición desde el momen-

to en que se prevé la posibilidad de ser enseñada/aprendida en tanto que conjuntos de comportamientos, sentimientos y pensamientos que contribuyen a la convivencia armoniosa entre las personas de una sociedad. Es decir, la imagen de ciudadanía que circula en los discursos no remite sólo a una definición política del término ya que, por una parte, si bien alude al sentido de pertenencia de los individuos-ciudadanos, éste no se ve limitado por la clásica frontera estado-nacional y, por otra parte, trasciende dicha definición al dotar al concepto de una carga ético-moral a través de la homologación del ciudadano con la persona (Cortina, 2001). Ello puede apreciarse de forma explícita cuando se habla de la "ciudadanía universal" y/o a la "sociedad" en términos abstractos, como es el caso de Pía:

> "Ciudadanía supone ser parte de algo, de una ciudad o país, o lo que quiera cada uno. Desde un sentido más amplio, la veo como una ciudadanía universal, ser capaz de entender que todos somos ciudadanos, todos somos personas. Pensándola sobre todo en un determinado contexto, y no solo eso, pues hasta en los pueblos no sólo vive gente del pueblo, ha comenzado a llegar gente de fuera de Madrid, de fuera de España, de fuera de Europa, de diferentes partes del mundo". (Pía. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública)

Volviendo a prestar atención a la idea de civismo tratado en los párrafos precedentes, puede resultar interesante detenerse en el vínculo que se establece, unas veces de manera explícita y otras implícitamente, entre la ciudadanía y el civismo:

> "La ciudadanía es como un comportamiento de las personas, un comportamiento social que… es un ciudadano con derechos, con deberes, que está dentro de una sociedad y que tenemos que respetar unas normas. Como vives con más gente, tienes que saber respetar muchas cosas, por ejemplo, no tirar papeles al suelo, no empujar a la gente si vas andando… un comportamiento cívico". (Carlota. 25-30 años. Estudiante Universidad Privada).

El civismo como elemento modelador de la ciudadanía hace referencia a la competencia adquirida por los sujetos para vivir en sociedad, es decir, para saber ser y saber estar. En los discursos de los entrevistados se reconoce una concepción de la ciudadanía como actitud que se forja tomando como elemento fundamental el sentido de pertenencia, el cual a su vez está mediado por la posibilidad de participación de los agentes sociales en la comunidad (Ramírez, 2005).

6. La ciudadanización en el espacio escolar desde la visión del futuro maestro

Aunque el propósito inicial de las entrevistas era indagar sobre las imágenes que los futuros maestros de primaria tienen del proceso de formación ciudadana, los sujetos en-

trevistados fueron orientando su discurso hacia un espacio temático más restringido o, si se quiere, más concreto: la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Esta asignatura, como ya se indicó en páginas precedentes, se incorporó en la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE), suscitando una serie de controversias que impulsaron a que el actual gobierno en España transformara profundamente los contenidos en ella estipulados.

El estudiantado entrevistado establece una homologación entre esta asignatura y el proceso de ciudadanización que tiene lugar en la escuela. Ahora bien, —como se verá más adelante— ello no implica que estén de acuerdo en limitar la formación en ciudadanía a una asignatura, sino que la mención a ella les sirve de punto de partida para argumentar la necesidad de promover la ciudadanización sobre la base de la complementariedad de los enfoques transversal y por asignatura. En definitiva, consideran que la asignatura puede ser necesaria pero no es, bajo su punto de vista, suficiente.

La tendencia de los sujetos entrevistados a centrar la atención, al menos en sus primeros momentos, en una asignatura concreta cuando hablan de la formación ciudadana en la escuela puede atribuirse a la controversia, que saltó hasta el discurso público en España (véase Peinado, 2012) a partir de la incorporación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía en el currículo de primaria y de secundaria. Fue una discusión, que se prolongó durante varios años (en concreto, desde antes incluso de la promulgación de la LOE en el 2006 hasta la puesta en marcha de la asignatura en el 2010), por lo que no debe sorprender que los futuros maestros de primaria aludieran a ella en el momento en que fueron entrevistados, así como tampoco que plantearan que la polémica generada a su alrededor respondiese más a cuestiones político-ideológicas (en el sentido de intereses de los partidos políticos) que a cuestiones pedagógicas. A este respecto, Mónica asegura lo siguiente:

> "Conozco gente que ha dado esa asignatura y creo que no hay mucho problema. Creo que no se da una controversia. Creo que con fines propagandísticos y políticos es que se genera la discusión de ese tema pero, en general, no se da en la escuela una controversia. Se decía que se pretendía adoctrinar con ideas de un lado o de otro. También por el tema de las parejas homosexuales, porque había un libro de texto que decía que este niño tiene dos papás. Pero realmente creo que eso es más una anécdota" (Mónica. 30-35 años. Estudiante Universidad Privada).

La asignatura de Educación para la Ciudadanía es considerada como un espacio para la formación de ciudadanos, y ésta es vista a su vez como análoga a la formación en valores. Jesús lo expresa del siguiente modo:

> "Ahora está muy de moda esto de educación para la ciudadanía. Antes se suponía que esa educación para la ciudadanía se hacía entre todos. Creo que lo que más importa son los valores. ¡Vamos!, para mí. Yo creo que hay una pérdida de valores en esta sociedad muy importante, y que si se educa en valores de respeto, responsabilidad y todo eso, como que ya es un buen paso (…). Creo que los valores es una

> parte bastante importante pero que también tiene que enseñar la familia". (Jesús. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública)

En los discursos de estos estudiantes aparecen referencias constantes a la necesidad de establecer la Educación para la Ciudadanía como asignatura dentro del curriculum escolar obligatorio dada la pérdida de valores ciudadanos. No obstante, también se ha constatado que los sujetos entrevistados, aun considerando la pertinencia de la asignatura, estiman que no es suficiente. Algunos de ellos afirman que la formación en ciudadanía no puede restringirse a una asignatura debido a que, desde su perspectiva, la ciudadanización es un proceso que se experimenta en los diversos mundos vividos por los niños. De ser así, cabría esperar que concluyeran que todos estos mundos contribuyen a formarla, son espacios educativos. Sin embargo, siguen poniendo el énfasis, cuando no en la familia, en la escuela: otras asignaturas, los pasillos, el patio, el comedor, etcétera.

> "Yo creo que, para formar a un ciudadano, tendrás que involucrarlo un poco en la sociedad e intentar que tenga relación con todos sus compañeros, que sepan tratarse, que a lo mejor sepan resolver conflictos, que sepan tratarlos de otra forma (…) Respeto hacia los demás y saber que tus acciones pueden molestar a otros y pensar en el bien de todos" (Laura. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública).

Lo escolar siempre aparece cuando se abordan temas educativos, y la formación ciudadana y/o la formación en valores no son una excepción.

> "Yo creo que el profesor tiene que tener unas normas, tiene que seguir unas pautas para educar a sus alumnos. Esto que te decía del respeto, el respeto hacia los profesores, entre los alumnos… Siempre, siempre, el respeto. Por ejemplo, que si el profesor pregunta: '¿Quién sabe quién es el de la escultura del parque?', y si todos responden a la vez, es que no se va a entender nada. Pues, venga, que respeten el turno de palabra" (Paula. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública).

Otro elemento que forma parte de los discursos de los entrevistados es un concepto de ciudadanización que, cuando se refiere a la escuela, la define en función de un conjunto de valores que consideran necesario enseñar a los niños; destacando el respeto. Así lo expresa ahora Lucía:

> "Enseñarles a usar el sentido común sobre todo, en cuanto al respeto por la persona, sobre todo respeto de la dignidad de esa persona". (Lucía. 30-35 años. Estudiante Universidad Pública)

Y de este otro modo lo plantea Concepción:

> "Enseñar a ser persona a un niño, enseñar lo que está bien y lo que está mal, enseñar en valores, pero no sólo los religiosos, porque la religión explica una cosa, pero no todas. La enseñanza en valores es importante, pero enseñar en valores es

> enseñar las normas no escritas (…). Es que tenemos que decir todas las cosas con respeto. Es que (en) una educación en valores, yo pondría el respeto en primero lugar". (Concepción. 20-25 años. Estudiante Universidad Privada)

El ciudadano-persona se constituye como tal, según los estudiantes entrevistados, cuando adquiere las herramientas ético-valóricas que le permiten distinguir entre el bien y el mal. El ser un "buen ciudadano", una "persona", lleva implícita una fuerte carga moral. Claro está que esta formación ciudadana, en tanto que equiparada a la formación en valores, es atribuida a la familia como principal responsable. Sin embargo, la imagen que los entrevistados manejan es que, dada las características de la actual sociedad, las familias han caído en una especie de abulia con respecto a esta responsabilidad. El incumplimiento de lo que consideran una parte del rol parental educativo, lleva a un número importante de entevistados a plantearse proximos a la idea de que el profesorado ha tenido que hacerse cargo de ella y se ha visto obligado a asumir 'como suyo', el deber promover la formación en ciudadanía como parte integral del proceso socializador de los niños.

> "Que a un niño de seis años se le incite a ser el mejor y a luchar contra sus compañeros cuando, en realidad, debería estar jugando en el parque, a mí me parece una barbaridad. Eso es muy duro. Por ejemplo, hoy los padres les dicen a sus hijos: 'No les dejes tus lápices a tus compañeros, porque a lo mejor no te los devuelven'. ¿Cómo le dices a un niño de seis años eso? Desde ahí pierden total posibilidad de altruismo, de ser buenas personas". (Ramón. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública)

Cuando los futuros maestros de primaria hablan de formación en ciudadanía, lo hacen desde dos planos. Uno de ellos consiste en pensarla en términos de lo que podría calificarse de "producto" del proceso de ciudadanización, esto es, del "buen ciudadano" o del "ciudadano normal" que se quiere formar. El otro alude, en cambio, a las condiciones mínimas que se consideran necesarias para la consecución de este "buen ciudadano". Entre estas condiciones, se puede identificar el "saber razonar", el "saber usar la inteligencia" y el "saber pensar críticamente", que aparecen representadas, en el marco de los discursos de estos estudiantes, como competencias que pueden y deben ser desarrolladas en el contexto escolar. Así, consideran que estas *condiciones para* formar ciudadanos se orientan a la *necesidad de* contar con "buenos ciudadanos". La ciudadanización estará fuertemente enraizada, entonces, en una formación ético-valórica de los niños en edad escolar.

Como se ha indicado más arriba, la promoción de la ciudadanía en la escuela es asumida por un segmento de los sujetos entrevistados como parte del rol de maestro. Este fenómeno se da como consecuencia de la imagen que se han formado acerca de que las familias; pues sostienen que estas incumplen hoy en día esta función. Una vez dan por establecida esta situación, pasan a considerar la posibilidad de seguir dos

enfoques en la formación para la ciudadanía. Estos enfoques, ya mencionados más atrás, son: 1) el enfoque por asignatura, que se entiende, a partir de la incorporación al currículo de la asignatura obligatoria Educación para la Ciudadanía; 2) el enfoque transversal, que estipula la definición de objetivos que han de estar presentes en todas las asignaturas obligatorias y en el quehacer mismo del centro educativo.

Aunque los informantes se decantan, al menos declarativamente, por el enfoque transversal, no puede obviarse que de manera reiterada se muestran favorables a una asignatura como Educación para la Ciudadanía, si bien lo hacen desde un planteamiento que aboga por la complementariedad de enfoques.

> "Tal vez han pensado que tal como están las cosas, a la sociedad algo se nos está escapando y por eso han dicho: 'Vamos a incorporar una asignatura más social, porque parece que cada niño está ahí en su mesita, en su jaulita, y que sólo se relaciona con los otros en el patio'. (…) Bueno, pero creo que no se arregla sólo con una asignatura. Tiene que estar en la escuela completa" (Pía. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública).

Esta complementariedad la consideran tanto más imprescindible cuanto más necesaria ven la formación en ciudadanía debido a la convicción de que las familias actuales no desempeñan adecuadamente el rol que les compete, traspasando muchas de sus funciones (entre ellas la formación en ciudadanía) hasta el espacio escolar. En este contexto, que la escuela se ocupe de formar en ciudadanía se les presenta como una necesidad. El siguiente verbatim sirve para ilustrarlo:

> "Yo pienso que si realmente se ha implantado y si es que hemos llegado a esta medida, es porque realmente la necesitamos, vamos, que eso lo aseguro. Además que soy una de las que apoya esa asignatura porque algo falla. Y si lo podemos hacer en el colegio, aunque sea un minuto al día, hay que hacerlo. (…) Vamos, que yo creo que es una asignatura muy buena y que debe estar dirigida a los valores principales". (Camila. 25-30 años. Estudiante Universidad Pública)

No obstante, son partidarios de la incorporación de la asignatura al currículo escolar de una manera condicionada; es decir, siempre y cuando dicha incorporación no afecte a "las asignaturas importantes". Es lo que nos dice Guadalupe:

> "Es que los niños vienen cada vez peor, y es que yo reconozco también que somos una generación que está fatal. Yo creo que mi generación hay muchos valores que no los tiene. Pero si te lo explican desde pequeño como algo realmente importante, como algo que realmente hay que saber en Ciudadanía (en la asignatura), no como: '¡Niño no tires el papel al suelo que eso está mal! Si no va a quitar horario a cosas importantes, como matemáticas lengua e inglés, lo considero fundamental". (Guadalupe. 20-25 años. Estudiante de Universidad Pública)

Ahora bien, aunque admitan la necesidad que hay en la actualidad de promover la formación ciudadana en la escuela, en los discursos se puede reconocer la tendencia a externalizar la responsabilidad, esta vez la de acometer este proceso de ciudadanización, pues lo consideran un cometido de la familia. Esta situación, por la que se acepta desempeñar una función cuya responsabilidad se atribuye a otro, se hace más comprensible si se tienen en cuenta, por un lado, las imágenes desmejorada que los futuros maestros tienen acerca de las familias y de la relación familia-escuela y, por otra, la fetichización de los aspectos técnico-pedagógicos de su quehacer docente.

Tres son los modos a través de los cuales el estudiantado externaliza, a nivel del discurso, las responsabilidades que pudiera tener la escuela y, con ella, ellos mismos con relación al proceso de ciudadanización de los alumnos:

1) Evocar el incumplimiento de las funciones que competen a los padres: los futuros titulados en maestro de educación primaria propenden a pensar que, como parte de la dejación que han hecho de su función socializadora, las familias contemporáneas han descuidado particularmente esta parcela de la educación en valores. Así, manifiestan que se ha perdido la idea de autoridad, que hay una excesiva permisividad por parte de los padres, que no saben cómo educar a los hijos, etc.; todo lo cual, en su conjunto, lleva a que las familias traspasen a la escuela la tarea de formar a los niños en estos ámbitos ético-valóricos, con el consiguiente aumento de presión sobre su trabajo docente.

> "Estamos de acuerdo en que no es obligación de la escuela transmitir valores. Eso se aprendía en casa. Pero es que tenemos que ser realistas, y actualmente tanto el padre como la madre trabajan y los niños se pasan medio día en el colegio". (Sofía. 20-25 años. Estudiante Universidad Pública)

2) Apelar a la Ley: los entrevistados reconocen la dificultad que conlleva promover el desarrollo de la ciudadanía en el contexto escolar, aunque también la importancia que tiene asumirlo debido a los cambios que han acontecido en la sociedad española, sobre todo —como se ha dicho— en la institución familiar. La dificultad proviene de los conflictos potenciales que, a su parecer, conlleva la enseñanza de ciertos contenidos definidos por Ley. Esta idea tiene su origen en el temor de que se reproduzcan en cada escuela concreta las disputas que, como se comentó, tuvieron lugar en la arena política española cuando se decidió incorporar Educación para la Ciudadanía en los currícula de primaria y secundaria. Haciendo frente a esta situación de fuerte politización de la asignatura y, en general, de la educación en España, los entrevistados apelan a lo establecido por la Ley como vía para des-responsabilizar a la escuela de "lo que hay que enseñar" y des-responsabilizarse también a sí mismos.

3) Recurrir al conocimiento experto: si se considera que los contenidos de Educación para la Ciudadanía ya han sido formalizados, desde fuera del espacio

escolar, por expertos que han intervenido en definirla, sólo hay que dar un paso más para ver como lo ideal, que estos expertos intervengan también en la impartición de la asignatura. Hugo, en el siguiente verbatim, identifica a los sociólogos y psicólogos como "especialistas", como "personas preparadas" para impartirla:

> "El colegio donde me correspondió la práctica comenzó a darla un poco a disgusto. Ahora, como esto es de partidos, cuando los profesores son de ese partido, la dictan sin problemas; cuando son del otro, la dan a regañadientes. La persona a la que el año pasado vi impartirla era del partido contrario. Ella decía que debía haber clases de religión, clases de estudio, porque esa asignatura no valía para nada, que ella la daba porque la obligaban. En el centro en el que he estado este año había profesores especialistas, sociólogos por ejemplo, que eran personas preparadas para ese ámbito específicamente. Entonces, la daban bien". (Hugo. 20-25 años. Estudiante Universidad Privada)

Dado que la realidad indica que en todos los centros escolares no es posible contar con expertos que se hagan cargo de Educación para la Ciudadanía, la existencia de *manuales* para la asignatura viene a cubrir esta carencia, puesto que se asume que estos libros de texto han sido elaborados por especialistas en la materia, aunque cada uno presente matices según líneas editoriales específicas[5]. Esta situación supone de nuevo dejar los contenidos (en este caso, incluido el desarrollo didáctico de los mismos) en manos externas, en concreto, en manos de las empresas editoriales, si bien éstas los trabajan de acuerdo a los que han sido seleccionados y definidos por la Administración Educativa.

En cuanto al enfoque transversal para la formación ciudadana, los futuros maestros de primaria prefieren éste como estrategia más adecuada para la promoción de la ciudadanía en la escuela. Y aunque no niegan la posibilidad ni siquiera la necesidad de impartir una asignatura específica donde se aborde la temática, valoran que es más útil para el tratamiento de unos aspectos que de otros, como pudiera ser el caso de los derechos humanos.

Cuando —en las imágenes de estos estudiantes— la ciudadanía pasa de tener un componente eminentemente político (de derechos y deberes en una sociedad democrática) a ser entendida en términos actitudinales, se comprende que piensen que una asignatura, independientemente de su nombre y de los contenidos que se le asocien, constituye un espacio excesivamente reducido para que a través de ella se pueda lograr la formación de unas actitudes (o disposiciones a actuar, sentir y pensar de una manera determinada) ya de por sí difíciles de formar en cualquier sitio, tiempo y circunstancia.

[5] Escandell (2009) ha realizado una revisión, tanto a nivel de los contenidos como de los ejercicios que se proponen, de diecinueve manuales diseñados para dictar la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

> "Puede haber asignaturas o contenidos específicos como la educación sexual, la educación vial, que sí podrían estar en una pero, en fin, creo que la educación para la ciudadanía debe estar presente desde infantil y en todas las asignaturas de manera implícita, debe ser parte del discurso del maestro. No creo que deba haber una asignatura en específico pero, en fin, si la han puesto, es porque quizá han visto una carencia por parte de los maestros a la hora de pasar valores ciudadanos". (Diego. 25-30 años. Estudiante Universidad Pública)

De lo dicho por Diego se desprende que la transversalidad en el currículo escolar de la competencia social y ciudadana es considerada por los futuros profesores de primaria como el enfoque más apropiado; teniéndose en cuenta, por otro lado, que la formación transversal puede entenderse en dos sentidos distintos: como una formación a lo largo de la vida escolar (esto es, en todos los niveles obligatorios) o como una formación que, en cada curso académico, debe estar presente en todas las asignaturas, en todos los momentos y en todos los lugares de la escuela.

7. Conclusiones

Los estudiantes de magisterio de primaria hacen uso de los tres modos antes reseñados para externalizar a través de ellos la responsabilidad de la formación en ciudadanía que se les pudiera atribuir. Por otra parte, dejan claro que aun sin ser parte de su rol *natural* como docentes, aun sin que definan "lo que se enseña", aun sin sentirse tan preparados como "los especialistas" para impartir la asignatura de Educación para la Ciudadanía…, aun sin todo eso, la escuela y, en consecuencia, ellos mismos en tanto que futuros maestros de primaria deben contribuir a esa formación, debido a los cambios sociales que, en general, ha experimentado la sociedad contemporánea y, en particular, las familias, que les afectan directamente en la medida han ocasionado una ampliación y una diversificación de sus quehaceres profesionales.

En el discurso de los futuros maestros de primaria, la ciudadanización siempre aparece circunscrita al espacio escolar. Consideran que la promoción de la ciudadanía, ya sea en el aula o en el patio del recreo, sirve para la incorporación de los niños a un contexto social más amplio, esto es, a la sociedad en general, con lo que reproducen así una visión propedéutica de la educación. Evidenciándose una contradicción a nivel del discurso ya que, por un lado, se pretende formar sujetos con una mirada crítica de la sociedad para superar los patrones actualmente predominantes y, por otro, se procura la incorporación de los niños a la sociedad en sus diversas dimensiones. Es decir, la imagen de "persona educada" unida a la idea de educación que tienen los futuros maestros de primaria se ven reflejadas en sus concepciones sobre la ciudadanía y en las formas que consideran apropiadas para promoverla, en tanto que competencia social y ciudadana, en el interior del espacio escolar.

Aunque en los discursos de los sujetos se manifiesta el interés por formar personas críticas superando la idea tradicional de socialización, esto no se manifiesta en la imagen que se han formado acerca de su quehacer como maestros, asociado más a la transmisión de conocimientos y actitudes que las familias no estarían realizando. Tampoco se expresa en la concepción de ciudadanía que manejan, que se fundamenta en el civismo y, por tanto, en la incorporación de normas y valores por parte de los niños que garanticen una cierta convivencia, en definitiva, un orden social tanto en la escuela como en la sociedad de la que van a formar parte cuando sean "personas educadas".

Esta interpretación ético-normativa de la ciudadanía puede obedecer a sus propios procesos socializadores, reforzados en la formación inicial docente. En las universidades en que se trabaja curricularmente la ciudadanía entre quienes estudian para ser maestros de Educación Primaria, es para 'formarlos como formadores de futuros ciudadanos'. De modo que, no se hace sino, acentuar la visión propedéutica referida con anterioridad.

La formación en ciudadanía a la que los futuros profesores de primaria se refieren está más próxima, por consiguiente, a la promoción del respeto (un respeto que, en su opinión, debe empezar por la escuela: respeto al maestro, respeto a los compañeros, respeto al material, etc.) y la resolución pacífica de conflictos, que a la acción político-legislativa dirigida, por ejemplo, a problematizar el mundo en que viven, incluida la escuela, y empezar en ella a ejercer y/o reivindicar derechos y deberes que vayan más allá de los cívicos.

A raíz de los elementos expuestos en este artículo, tales como la predominancia de una imagen minusvalorativa de las familias en materia educativa y la persistencia de una imagen del proceso de ciudadanización en la escuela reducido al civismo, se estima pertinente exponer algunas sugerencias que apuntan a la mejora del proceso de formación inicial del profesorado, prestando atención sobre todo a aquello que, según se desprende de la investigación realizada, puede incidir en la educación para la ciudadanía que desarrollarán en la escuela cuando ejerzan como maestros. Estas sugerencias son las que a continuación se detallan.

Una primera sugerencia se orienta a plantear el debate sobre la educación más allá de la escuela, lo que implica ampliar la mirada de los futuros profesores con el fin de que reconozcan en los demás mundos vividos por los niños y niñas posibilidades educativas que no necesariamente han de responder a los dictámenes formulados desde la escuela.

En segundo lugar, dado que a quienes cursan su formación inicial docente no se les forma en ciudadanía o en valores, sino que como futuros 'formadores' en valores y ciudadanía, se estima que las instancias formalmente establecidas a nivel curricular deben dirigirse a facilitar al estudiantado el ejercicio de la ciudadanía más allá de la imagen restrictiva anclada en el civismo y más allá de la transmisión de valores que se consideran deseables y las posibles formas de enseñarlos en la escuela.

Finalmente, situar la temática de la ciudadanía en una asignatura conlleva el riesgo de que se *asignaturice*, es decir, de que pase a ser tratada como un conjunto más de contenidos que se han de "transmitir" a los niños mediante las estrategias pedagógicas y los métodos docentes adecuados para que sean "adquiridos" por ellos. Un riesgo que tal vez pudiera evitarse, al menos en parte, mediante la transversalización de la educación para la ciudadanía. Se trataría, entonces, de que los contenidos relacionados con ésta estuvieran presentes en todas las asignaturas que conforman el currículo no sólo de la educación primaria, como abogan los futuros profesores, sino también en la formación inicial de ellos mismos, es decir, de quienes se preparan para ser docentes en la educación primaria.

8. Bibliografía

Abu El-Haj, T. R. (2009): "Imagining Postnationalism: Arts, Citizenship Education and Arab American Youth", *Anthropology and Education Quarterly*, 40 (1), pp. 1-19. doi: 10.111/j.1548-1492.2009.01025.x

Abela, A., A. García-Nieto, y A. Pérez (2007): "Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo", *Cuadernos Metodológicos,* 40, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Bisquerra, R. (2008): *Educación para la Ciudadanía y Convivencia. El enfoque de la educación emocional,* Madrid, Wolters Kluwer.

Bolívar, A. (2007): *Educación para la ciudadaní*a: algo más que una asignatura, Barcelona, Grao.

Bosniak, L. (2000): "Citizenship denationalized", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol 7. Indiana. Disponible en web: <http://www.javvo.com/colerche/documents/citi.pdf. Extraído el 20 de noviembre de 2012>

Carlsson-Paige, N. y L. Lantieri (2004): "A changing vision of education", en N. Noddings (ed.), *Educating Citizens for Glotal Awareness*, New York, Teachers College Press, pp. 107-121.

Cortina, A. (2001): "El Protagonismo de los ciudadanos. Dimensiones de la ciudadanía", en A. Cortina y J. Conill (coords.), *Educar en la ciudadanía,* Valencia, Institució Alfons Magnànim, pp. 13-30.

Díaz de Rada, A. (2008): "Valer y valor. Una exhumación de la teoría del valor para reflexionar sobre la desigualdad y la diferencia en relación con la escuela", en M. Jociles y A. Franzé (eds.), ¿Es la escuela el problema? Perspectivas socio-antropológicas de etnografía y educación*,* Madrid, Trotta, pp. 345-379.

Díaz de Rada, A. (1996): *Los primeros de la clase y los últimos románticos. Una etnografía para la crítica de la visión instrumental de la enseñanza,* Madrid, Siglo XXI.

Domingo, A. (2001): "Ciudadanía multicultural y filosofía política: un desafío cultural al pluralismo", en A. Cortina y J. Conill (coords.), *Educar en la ciudadanía*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim, pp. 63-83.

Escandell, J. (2009): *Diecinueve Manuales de Educación para la Ciudadanía*, Madrid, CEU.

Escanilla, A. (2008): *Las competencias básicas: claves y propuestas para su desarrollo en los centros,* Barcelona, Grao.

Ladson-Billings, G. (2004): "Differing Concepts of citizenship: schools and communities as sites of civic development", en N. Noddings (ed.), *Educating Citizens for Glotal Awareness*, New York, Teachers College Press, pp. 69-80.

Marco, B. (2008): *Competencias básicas. Hacia un Nuevo paradigm educativo,* Madrid, Narcea.

Marshall, T. (1998): *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza.

Martínez, P. y F. Hernández (2008): "La formación en competencias en educación superior: un nuevo factor de calidad en el contexto multicultural", en E. Soriano (coord.), *Educar para la ciudadanía intercultural y democrática,* Madrid, La Muralla, pp. 157-185.

Mata, P. (2011): *La ciudadanía ética, crítica, participativa y transformadora: Propuestas educativas desde el enfoque intercultural,* Tesis Doctoral, Facultad de Educación. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

Molina, S., P. Miralles y J. Ortuño (2013): "Concepciones de los futuros maestros de educación primaria sobre formación cívica y ciudadana", *Educatio Siglo XXI, 31* (1), pp. 105-126. Disponible en web: <http://www.academia.edu/8085798/Concepciones_de_los_futuros_maestros_de_Educaci%C3%B3n_Primaria_sobre_formaci%C3%B3n_c%C3%ADvica_y_ciudadana>

Muñoz, C. y B. Torres (2014): "La formación ciudadana en la escuela: Problemas y desafíos", *Revista Electrónica Educare*, *18* (2), pp. 233-245.

Ovelar, N. (2008): Una aproximación empírica a significados y representaciones sociales sobre ciudadanía. Caso: Estudiantes de educación-UCV. EUS (región capital) 2005-1, *Investigación y Postgrado*, *23*(1), pp. 285-316. Disponible en web: <http://www.scielo.org.ve/pdf/ip/v23n1/art13.pdf>

Peces-Barba, G. (2007): *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*, Madrid, Espasa.

Peinado (2012): "En torno a la asignatura: Educación para la ciudadanía. Balance de una polémica (2007-2011)", *Revista de Antropología Experimental*, 12, pp. 277-286.

Ramírez, J. (2005): Las dimensiones de la ciudadanía: implicancias teóricas y puesta en práctica". Disponible en web: <www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/espiral/espiralpdf/Espiral2/89-112.pdf> [Fecha de consulta: 17 de marzo de 2012].

Tiana, A. (2009): *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación,* Madrid, Wolters Kluwer.

Santos Guerra, M. (2010): "La formación del profesorado en las instituciones que aprenden", *Revista Interuniversitaria de formación del profesorado 68,* 24 (2), pp. 175-200.

Trinidad, A., V. Carrero y R. Soriano (2006): "Teoría fundamentada 'Grounded Theory'. La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional", *Cuadernos Metodológicos,* 37, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Tucho, F. (2006): "La educación en comunicación como eje de una educación para la ciudadanía, *Revista Científica de Comunicación y Educación,* 26, pp. 83-88.

Factores explicativos de las actitudes hacia el castigo juvenil Evidencias de un diseño factorial

Olalla Baz Cores
Centro de Investigación en Criminología. Universidad de Castilla-La Mancha
Olalla.Baz@uclm.es

Eva Aizpurúa González
Centro de Investigación en Criminología. Universidad de Castilla-La Mancha
Eva.Aizpurua@uclm.es

Esther Fernández Molina
Centro de Investigación en Criminología. Universidad de Castilla-La Mancha
Esther.Fdez@uclm.es

Recibido: 26-03-2015
Aceptado:10-09-2015

Resumen

El rol desempeñado por la opinión pública en el desarrollo de la política criminal actual justifica el incremento de investigaciones destinadas a evaluar las actitudes de los ciudadanos hacia el castigo. No obstante, los avances en este ámbito han sido limitados debido a la utilización de rudimentarios instrumentos de medida. Por ello, el presente trabajo tiene como propósito explorar la influencia que tienen ciertas variables referidas al hecho delictivo y al infractor sobre la elección de las penas. Para satisfacer este objetivo se recurrió a un diseño factorial de la encuesta, creando una población de 256 casos-escenario fruto de la combinación de cuatro variables: la edad del joven, su historial delictivo, el grado de implicación en el hecho y el tipo de delito cometido. Los mismos fueron distribuidos en grupos de ocho casos ordenados aleatoriamente y fueron suministrados a 32 sujetos. Posteriormente se aplicaron análisis de regresión logística binaria. Los resultados obtenidos revelan que la naturaleza violenta de los hechos, la implicación activa de los jóvenes y el historial delictivo son predictores importantes de las condenas punitivas. Sin embargo la edad, una variable fundamental en la configuración de la justicia juvenil, no resulta significativa. De este modo, el trabajo muestra el potencial explicativo de este conjunto de factores y debate sus implicaciones teóricas y metodológicas para la investigación futura en este terreno.

Palabras clave: actitudes punitivas; delincuencia juvenil; política criminal; diseño factorial de la encuesta; caso-escenario.

Factors explaining attitudes towards the punishment of juvenile offenders Evidence from factorial design

Abstract

The role played by public opinion in the determination of current criminal justice policy justifies the increase in studies which aim to evaluate public attitudes towards punishment. However, advances in this area have been limited, due to the use of rudimentary survey instruments. Hence, this work aims to explore the influence of certain variables with regard to the offense and the offender and the different sentences selected. In order to meet this objective the survey employs a factorial design, creating a population of 256 vignettes resulting from the combination of four factors: the age of the youth, his criminal record, his degree of involvement, and the nature of the crime committed. They were distributed in groups of eight cases, randomly assigned, and administered to 32 subjects. Binary logistic regression analyses were later applied. The results obtained reveal that the violent nature of acts, the active involvement of the youth, and his criminal record, are important predictors of support for punitive sentences. Age, on the other hand, a fundamental variable of the juvenile justice system, was, very interestingly, not a significant factor. The study exhibits the explanatory potential of this set of factors and discusses their theoretical and methodological implications for future research in this field.

Keywords: punitive attitudes; juvenile delinquency; criminal policy; factorial survey design; vignette.

Referencia normalizada
Baz, O., Aizpurúa, E. y Fernández, E. (2015): "Factores explicativos de las actitudes hacia el castigo juvenil. Evidencias de un diseño factorial", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 869-895.

Sumario: 1.Introducción. 2.Metodología. 3.Resultados. 4.Discusión. 5.Bibliografía.

* * *

Agradecimientos

Este trabajo se ha realizado con una ayuda del Plan Nacional I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad, "Análisis criminológico de la justicia penal en España. Una profundización sobre el proceso de producción de datos oficiales y sobre la eficacia del sistema de justicia" (DER2011-28769).

1. Introducción

En las últimas décadas, científicos y analistas sociales han centrado su atención en la opinión que tienen los ciudadanos sobre el desarrollo de la política criminal y el funcionamiento de la administración penal. La pertinencia de este objeto de estudio descansa en nuestro propio modelo de gobierno. En una democracia representativa los ciudadanos escogen a sus representantes y esperan que éstos tengan en cuenta sus opiniones en las políticas que desarrollan para regular la vida pública (Wood, 2009). Existen ciertas áreas en las que el público tiene más interés que en otras y es indudable que la seguridad y la delincuencia preocupan especialmente a los ciudadanos.

En los últimos tiempos, la forma en la que la política criminal se ha dirigido a reducir el miedo al delito tanto o más que la propia delincuencia, es una prueba evidente de que la opinión pública sobre el delito y su control ha pasado a ser un aspecto nuclear en la formulación legislativa (Diez, 2004; Garland, 2001). Por ello, y aunque existe un debate no exento de dificultades acerca del rol que deben asumir expertos y ciudadanos en la toma de decisiones político criminales (Becerra, 2013; Díez, 2003), para evitar un déficit democrático la voz de los ciudadanos debe ser escuchada.

En el debate social se alude constantemente a las percepciones y demandas sociales, y el papel que la opinión ciudadana desempeña en la gobernanza pública es a día de hoy innegable. Muestra de ello son las continuas reformas que ha sufrido el Código Penal español, cuya finalidad ha sido atender la demanda social y apaciguar el creciente sentimiento de inseguridad ciudadana (Varona, 2009). En la medida en que el clamor popular constituye el principal argumento legitimador de la política criminal, resulta fundamental conocer qué opinan los ciudadanos del sistema penal y qué demandan de él (Varona, 2008). El análisis científico no debe restringirse al estudio del hecho delictivo, del delincuente, de la víctima o de los mecanismos de control social, sino que debe extenderse también a la ciudadanía a la que se dirigen las normas penales.

1.1. El estudio de la opinión pública hacia el castigo

Desde el nacimiento de este ámbito de estudio, la forma de cuantificar la opinión pública ha experimentado una marcada evolución (Boots *et al*., 2003). Inicialmente, los primeros trabajos utilizaron cuestionarios muy rudimentarios que no permitían captar adecuadamente la complejidad de las actitudes (Cullen *et al.*, 2000). Los mismos empleaban preguntas abstractas cuyas respuestas tendían a ser muy punitivas. La imprecisión en la formulación de las preguntas, unida a la sobredimensión de la delincuencia en el imaginario colectivo, provocaban que la población pensase en los hechos más graves —aunque menos representativos— al emitir sus respuestas, expresando así posicionamientos retributivos. Estas aproximaciones iniciales concluyeron que los ciudadanos tenían unas

actitudes marcadamente punitivas hacia el castigo. De hecho y dada esta creencia, en el ámbito político surgió el denominado "*populismo punitivo*" (Bottoms, 1995) que supuso la instrumentalización del derecho penal por parte de los gobernantes asentada en la convicción de que la ciudadanía exigía sanciones más severas hacia la delincuencia.

Sin embargo, a medida que avanzaba esta línea de investigación fue surgiendo un cuerpo de estudios que pretendía conocer en profundidad y con mayor rigor metodológico este ámbito. Sus resultados cuestionaron los hallazgos previos que sustentaron el populismo punitivo, al presentar una opinión pública en ocasiones más benevolente que el propio sistema penal (Cullen *et al*., 2000; Hough y Roberts, 2004; Roberts, 2004). La evidencia acumulada puso de manifiesto que el público no posee unas actitudes uniformes hacia el castigo, sino que éstas son flexibles y ambivalentes (Hutton, 2005). Por lo tanto, considerar como se ha hecho en el debate político, que la sociedad reclama únicamente medidas ejemplares implica subestimar la complejidad de la opinión ciudadana (Becket y Sasson, 2004; Cullen *et al*., 2000).

Resumiendo brevemente los hallazgos sobre los que existe un mayor consenso, puede afirmarse que detrás de la actitud punitiva se halla, fundamentalmente, una concepción errónea sobre la magnitud de la criminalidad y la eficacia del sistema penal. La investigación científica ha evidenciado que los ciudadanos tienen una visión magnificada de la delincuencia. Tienden a pensar que ésta es cuantitativa y cualitativamente más grave de lo que en realidad es y consideran que el sistema de justicia es ineficaz y excesivamente indulgente con el infractor (Cullen *et al.,* 2000; Gelb, 2006; Hough y Roberts, 2004; Roberts, 2004; Varona, 2008). La explicación que ofrecen Hough y Roberts (2004) a esta distorsión es que, independientemente de que las tasas delictivas aumenten, disminuyan o permanezcan estables, la opinión pública tiende a atribuirles una dimensión mayor. Según los autores, esta percepción estaría alimentada, en gran medida, por la imagen fragmentaria y distorsionada del fenómeno que ofrecen los medios de comunicación (de la misma opinión Beckett y Sasson, 2004; Bishop, 2006; Gelb, 2008; Roberts, 2004). En este sentido se manifiesta Díez (2004: 9) cuando afirma que "*la preeminencia de los espacios dedicados a la crónica criminal en los más diversos medios de comunicación tiene que ver sin duda, aunque no exclusivamente, con el eco que tales informaciones suscitan en capas amplias de la población*".

Por otra parte, y como se concretaba anteriormente, la opinión pública no es homogénea. Esta cualidad explica que ante delitos de menor gravedad, el público muestre un pronunciado apoyo hacia las medidas alternativas al internamiento (Beckett y Sasson, 2004; Cullen *et al.,* 2000; Mayhew y Van Kesteren, 2002), especialmente cuando la condena incorpora algún tipo de compensación a las víctimas (Cullen *et al*., 2000; Roberts y Stalans, 2004), mientras que este enfoque pro-rehabilitador se desdibuja en los supuestos más graves, cuya naturaleza es violenta (Cullen *et al.,* 2000; Fernández y Tarancón, 2010; Roberts, 2004). En tales casos el apoyo a la punición es ostensible, sin que pueda hablarse de un artificio metodológico.

Cabe señalar que estas valoraciones se refieren exclusivamente a las actitudes generales (que Stalans (2002: 18) denominaría "*surface attitudes*"), las cuales reflejan la opinión abstracta y no informada de los entrevistados y se caracterizan por su inestabilidad en el tiempo. En palabras de Hutton (2005) la metodología empleada tiene un efecto directo en los resultados obtenidos. Por ello, en la última decada los esfuerzos se han dirigido a conocer, a través de otras estrategias metodológicas, las actitudes más internas del sujeto, que están estrechamente vinculadas con sus creencias y valores (que Stalans (2002: 18) designaría "*inner attitudes*").

1.2.La técnica del caso-escenario y su utilización en el estudio sobre opinión pública hacia el castigo

La necesidad de complementar las preguntas generales y avanzar en la medición de las actitudes punitivas dio lugar al desarrollo del denominado caso-escenario. Una técnica consistente en facilitar a los participantes distintos eventos criminales con información concreta acerca del hecho delictivo y sus circunstancias adyacentes, para posteriormente solicitarles que sentencien a los infractores, evalúen la conveniencia de las penas impuestas o se posicionen ante determinadas afirmaciones (Aizpurúa y Fernández, 2011; Applegate *et al.*, 2002; Fernández y Tarancón, 2010; Hough y Roberts, 1999; Miller *et al.*, 1991; Turner *et al*., 1997; Varona, 2008).

Este enfoque permite evaluar circunstancias similares a las producidas en la vida real, evitando el riesgo de responder de manera estereotipada. Al situar a los ciudadanos en la posición de jueces, permite aprehender los distintos matices de las actitudes, dejando a un lado las posibles ideas peyorativas que éstos puedan tener sobre el sistema judicial o determinados delincuentes (Varona, 2009). A diferencia de las preguntas generales, la información detallada fomenta una respuesta social menos retributiva que tiende a asemejarse a la proporcionada por los jueces (Cullen *et al*., 2000; Hutton, 2005; Stalans, 2002; Varona, 2008). Además, la concreción de distintas opciones de respuesta restringe los sesgos en favor de la punitividad (Cullen *et al*., 2000; Gelb, 2008), habiéndose hallado un pronunciado apoyo a la óptica rehabilitadora y a las penas alternativas al internamiento (Fernández y Tarancón, 2010; Varona, 2008). Si bien los casos-escenario suelen tener como resultado respuestas más progresistas que otras aproximaciones (Hutton, 2005), en los supuestos de mayor gravedad el apoyo otorgado a la reinserción decrece, tanto al valorar la actitud hacia la delincuencia adulta (Cullen *et al*., 1990; Sundt *et al*., 1998), como hacia la delincuencia juvenil (Applegate y Davis, 2006; Fernández y Tarancón, 2010; Miller y Applegate, 2015).

A pesar de sus virtudes, la técnica del caso-escenario adolece de ciertas limitaciones. La primera de ellas es que los eventos criminales son elaborados íntegramente por el investigador, quien puede introducir sesgos al determinar y combinar las características de los hechos. En segundo lugar, este enfoque no permite conocer cuál es la

contribución relativa de los distintos factores que están presentes en un mismo modelo explicativo. El motivo es que las variables introducidas en los casos están fuertemente relacionadas entre sí, lo cual dificulta que pueda concretarse y aislarse su influencia particular (Rossi y Anderson, 1982).

Para mitigar tales inconvenientes, algunos de los trabajos primigenios en este ámbito emplearon la técnica del caso-escenario aplicando un diseño cuasi-experimental desarrollado por los sociólogos norteamericanos Rossi y Nock en la década de 1980. Este enfoque, denominado diseño factorial de la encuesta *(factorial survey design)*, proporcionó avances relevantes en el estudio de la opinión pública hacia la delincuencia. Su principal aportación fue la corrección del problema de la multicolinealidad a través de la aleatorización y el control de las variables incluidas en los casos, lo cual permitía aislar el efecto de cada una de ellas (Jacoby y Cullen, 1999; Rossi y Anderson, 1982; Sniderman y Grob, 1996).

El desarrollo del diseño factorial de la encuesta exige seguir una serie de pasos establecidos a tal efecto (Rossi y Nock, 1982). En primer lugar deben seleccionarse las variables que formarán parte del estudio y definirse sus niveles, utilizando para ello criterios basados en la literatura científica (Jasso, 2006; Rossi y Anderson, 1982). Posteriormente debe configurarse el universo factorial de viñetas *(factorial object universe)* a partir de la combinación de todos los niveles de las variables elegidas previamente. Este proceso da como resultado una población general de casos-escenario que contiene distintas situaciones ficticias representadas por una combinación única de los niveles de las variables. Esta cualidad garantiza la ortogonalidad de las características presentes en las viñetas, puesto que el diseño asegura la ausencia de correlación entre ellas (Lauder, 2002; Rossi y Anderson, 1982).

En segundo lugar, y después de haber eliminado aquellas situaciones incoherentes (Jasso, 2006), el investigador dispone de dos alternativas para continuar con el procedimiento. Una de ellas es la elaboración de un diseño factorial fraccional, que consiste en la extracción aleatoria de una muestra de viñetas del universo factorial *(factorial object sample)* que posteriormente será distribuída entre los participantes en distintas submuestras *(respondent subsample)*. Otra alternativa es la realización de un diseño factorial completo, en el que todo el universo factorial se divide en submuestras que se entregan a los encuestados (González y Orgaz, 2014; Rossi y Anderson, 1982). Se recomienda, por último, barajar el grupo de viñetas con el propósito de evitar los efectos derivados del orden en que se presentan los casos (Jasso, 2006).

Existen distintos trabajos empíricos que han utilizado el diseño factorial de la encuesta para explorar las actitudes públicas hacia la delincuencia adulta (Applegate *et al*., 2002; Miller *et al*., 1991; Turner *et al*., 1997), mientras que otras investigaciones han limitado el contenido de su análisis a la criminalidad juvenil (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Boots *et al*., 2003; Cochran *et al*., 2003; Feiler y Sheley, 1999). Los principales hallazgos obtenidos han evidenciado que la opinión en esta materia se encuentra mediada

por múltiples variables, siendo las pertenecientes al caso-escenario aquéllas que explican una parte importante de la variabilidad en las actitudes de los sujetos. En este sentido, la gravedad del hecho delictivo ha mostrado ser un predictor importante del sentimiento punitivo (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Boots *et al*., 2003; Feiler y Sheley, 1999; Miller *et al*., 1991). Algo semejante ocurre con la edad del delincuente ya que a medida que ésta aumenta, lo hace también la preferencia por sanciones más severas (Applegate y Davis, 2006; Boots *et al*., 2003; Cochran *et al*., 2003; Turner *et al*., 1997), así como el deseo de que los menores sean tratados como adultos por el sistema penal (Applegate *et al*., 2009; Feiler y Sheley, 1999). Otra dimensión importante de las viñetas es el historial delictivo de los infractores, cuyo aumento intensifica la probabilidad de obtener respuestas retributivas por parte de los participantes (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Boots *et al*., 2003; Cochran *et al*., 2003).

Si bien esta metodología cuenta con un largo recorrido en ésta y otras áreas de conocimiento, en España no existen investigaciones que hayan aplicado el diseño factorial de los casos-escenario al estudio de las actitudes punitivas. Por ello, el presente trabajo pretende satisfacer este déficit, analizando los factores explicativos de la opinión pública hacia el castigo juvenil. Concretamente, su objetivo es conocer la influencia que ejercen ciertas variables relativas al menor infractor y al hecho delictivo en la elección de respuestas punitivas por parte de los ciudadanos, dando respuesta a las siguientes preguntas 1) ¿Cómo influyen la gravedad y la naturaleza del delito en la elección de condenas más o menos severas? 2) ¿En qué medida la edad del infractor, sus antecedentes penales y su grado de implicación en el delito condicionan las sentencias escogidas por los participantes? y 3) ¿Cuál es la influencia global y particular de cada una de estas variables?

2. Metodología

2.1. Diseño de investigación

El estudio se ha desarrollado a partir del enfoque experimental propuesto por Rossi y Nock (1982) en su diseño factorial de la encuesta. De acuerdo con él, la unidad de análisis fue el caso-escenario —no los encuestados—, dando como resultado un tamaño muestral de 256 observaciones.

2.2.Participantes

Las viñetas fueron entregadas a 32 individuos seleccionados mediante muestreo no probabilístico de carácter intencional entre la población mayor de edad residente en las ciudades de Santiago de Compostela y Albacete. De ellos, el 53,1% fueron mujeres y el

46,9% fueron hombres con edades comprendidas entre los 21 y los 79 años (M= 45,47; DT= 18,50). En cuanto su nivel de estudios, la mayor parte de los encuestados tenían formación universitaria (46,9%), siendo solamente un 15,6% aquéllos que no habían estudiado. Por lo que respecta a su ideología, el 46% se consideraron no conservadores, mientras que un 31,3% reconocieron tener un posicionamiento neutral. Atendiendo a sus creencias, un porcentaje significativo de sujetos se consideraron no religiosos (68,8%). Por último, el 75% de los individuos vivían solos o con otros adultos y sin la presencia de niños o jóvenes en el hogar.

2.3. Instrumento y variables

2.3.1. Variables independientes

Para la confección de la encuesta factorial se definió la estructura de cada caso-escenario mediante la concreción del número de variables de interés y sus niveles correspondientes (ver tabla 1).

Tabla 1: Variables y niveles de las viñetas

	Variables			
	Edad	Naturaleza delictiva	Implicación	Historial delictivo
Niveles	14	Daños	No partícipe	Inexistente
	15	Hurto	Alentador	Conducta antisocial
	16	Bullying	Cómplice	Condena por un delito
	17	Robo	Autor principal	Condena por cinco delitos

Fuente: Elaboración propia.

La primera dimensión considerada en el estudio fue la edad del delincuente (Allen *et al*., 2012; Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Boots *et al*., 2003; Cochran *et al*., 2003; Feiler y Sheley, 1999; Turner *et al*., 1997). Dado que se pretendía describir a un delincuente juvenil, se tuvieron en cuenta los rangos de edad que establece la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante LORPM), definiéndose cuatro posibles valores: 14, 15, 16 y 17 años.

La segunda dimensión extraída de la literatura fue la gravedad del delito (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Barber y Doob, 2004; Boots *et al*., 2003;

Feiler y Sheley, 1999; Fernández y Tarancón, 2010; Finkel y Smith, 1993; Garberg y Libkuman, 2009; Jan *et al*., 2008; Miller *et al*., 1991). Se escogieron cuatro niveles atendiendo a la gravedad del tipo delictivo recogida en el Código Penal español: una falta de daños, un delito de hurto, un delito de tratos degradantes en el ámbito escolar *(*comúnmente conocido como *bullying)* y un delito de robo con intimidación.

La tercera dimensión analizada, que ha sido escasamente explorada en la literatura, fue el grado de participación en el delito (Finkel y Smith, 1993; Garberg y Libkuman, 2009). Al igual que ocurriera con las otras variables, se fijaron cuatro niveles ordenados de menor a mayor relevancia. Así, el menor pudo no participar en los hechos, alentar a su comisión, intervenir como cómplice o actuar como autor principal[1].

Para finalizar, una dimensión que no pudo ser obviada en el análisis fue la comisión previa de conductas antisociales o delictivas por parte del joven (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Boots *et al*., 2003; Cochran *et al*., 2003; Finkel y Smith, 1993). En este sentido se establecieron cuatro niveles posibles que comprendieron la inexistencia de historial delictivo, el comportamiento antisocial previo, la condena por un delito anterior o la condena por cinco delitos anteriores. En este caso existe también una estructura de menor a mayor gravedad, tomando en consideración tanto los comportamientos reprochables socialmente como aquéllos penados por la ley.

Posteriormente, los niveles de cada una de las dimensiones fueron combinados para obtener un universo de 256 eventos criminales, siendo éste el producto de los niveles asignados a cada variable (4x4x4x4)[2]. Se recurrió a un diseño factorial completo, extrayendo 32 muestras de viñetas del universo factorial. Cada una de ellas estuvo compuesta por 8 casos-escenario, que fueron barajados y entregados de forma aleatoria a cada participante. A continuación se presenta el ejemplo de un caso:

> "Pablo es un chico de *17 años* que va a ser juzgado por cometer junto a otros tres menores *un delito de hurto*. En concreto, la policía los detuvo por *robar un IPhone de última generación*. Aunque alguno de los otros menores también ha colaborado, Pablo ha sido el *principal autor de los hechos*. Pablo ya había sido condenado por *un delito anterior*".

2.3.2. Variable dependiente

La finalidad de las viñetas era que los encuestados actuasen como jueces de menores, imponiendo la medida judicial que considerasen más adecuada para cada situación concreta. Por ello, a cada uno de los casos le seguían cuatro opciones de respuesta: el

[1] Es importante señalar que solamente la complicidad y la autoría se recogen en el Código Penal como supuestos de responsabilidad (artículos 28 y 29).

[2] La totalidad de las situaciones presentes en el universo fueron verosímiles, no siendo necesario descartar ninguna de ellas.

archivo del caso, la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, la libertad vigilada y el internamiento. Además, se incluyó la descripción de cada una de las medidas para evitar ambigüedades en su interpretación y reducir los sesgos derivados de su desconocimiento[3] (Turner *et al*., 1997). Aquellos encuestados que seleccionaron el internamiento fueron preguntados si sustituirían dicha pena por tres meses de libertad vigilada, una carta formal de disculpa y la reparación del daño causado. Estas alternativas de respuesta darían lugar a la variable dependiente del estudio, la medida judicial impuesta, distinguiendo entre las condenas privativas de libertad —que han sido consideradas expresiones del punitivismo (Sööt, 2013; Varona, 2013)— y las penas alternativas al internamiento.

Tabla 2: Variables empleadas en el estudio

Variables independientes	Amplitud	M	DT
Dimensiones de la viñeta			
Edad del menor	14 – 17	15,48	1,120
Naturaleza delictiva	Daños-Robo (1-4)	2,50	1,120
Grado de implicación	No partícipe-Autor principal (1-4)	2,50	1,120
Historial delictivo	Inexistentes-Cinco delitos (1-4)	2,50	1,120
Variables sociodemográficas			
Sexo	Mujer-Hombre (0-1)	—	—
Edad	21 – 79	45,47	18,50
Nivel de estudios	Sin estudios-Superiores (1-5)	3,06	1,300
Con quién convive	Con niños/jóvenes – Sin niños/jóvenes (1-2)	—	—
Ideología política	No conservador-Conservador (1-7)	3,69	,984
Creencias religiosas	No creyente-Creyente (0-1)	—	—
Variable dependiente			
Medida judicial impuesta	No internamiento – Internamiento (0-1)	—	—

Notas:
M= Media aritmética; DT= Desviación Típica.
Fuente: Elaboración propia.

[3] El internamiento fue descrito intencionadamente en términos de régimen cerrado.

2.3.3. Variables de control

Finalmente, se recogió información de ciertas variables sociodemográficas de los encuestados que la literatura acumulada ha identificado como predictores de las actitudes hacia el castigo, incluyendo el sexo, la edad, el nivel de instrucción, la ideología política, las creencias religiosas y las personas con quienes convivían los participantes (Aizpurúa y Fernández, 2011; Applegate *et al.*, 2000; Applegate *et al*., 2002; Applegate *et al.*, 2009; Boots *et al.*, 2003; Cochran *et al.*, 2003; Jan *et al.*, 2008; Miller *et al.*, 1991; Turner *et al.*, 1997; Unnever y Cullen, 2010; Varona, 2008). Las mismas fueron introducidas en los análisis con el objetivo de controlar su efecto, evitando que su omisión pudiera sesgar los resultados de las demás variables.

2.4.Procedimiento

De forma previa a la administración de la encuesta factorial, se realizó un pase piloto con una muestra de 64 casos-escenario extraídos del universo factorial (*n=256*) mediante diseño ortogonal. Esta muestra fue dividida aleatoriamente en 8 sub-muestras compuestas por 8 casos cada una, que fueron presentados a 8 sujetos. Dicha prueba permitió comprobar la suficiencia del cuestionario y condujo a añadir las descripciones de las medidas judiciales, puesto que algunos participantes manifestaron su desconocimiento de las mismas.

La recogida de datos se realizó mediante cuestionario auto-administrado en el domicilio de los encuestados o en determinados espacios públicos donde éstos se hallaban. En todo momento se informó acerca de los objetivos de la investigación, garantizando la confidencialidad y el anonimato. Los cuestionarios fueron suministrados durante los meses de octubre y diciembre de 2013 y enero de 2014, no excediendo de 7 minutos la duración media para cumplimentarlos.

2.5.Análisis de datos

El tratamiento estadístico de los datos fue realizado con el programa *IBM-SPSS-Statistics*ã, en su versión 19.0. De acuerdo con los objetivos propuestos se emplearon las siguientes técnicas de análisis:

- A nivel univariado se realizó el análisis exploratorio de los datos.
- Desde una perspectiva bivariada se analizaron las relaciones entre las variables estudiadas. Teniendo en cuenta las características de los indicadores se calcularon los estadísticos de Chi-cuadrado de Pearson (X^2).
- A nivel multivariado se aplicaron análisis de regresión logística binaria para predecir las medidas judiciales impuestas por los participantes y evaluar la capacidad explicativa de los factores incluidos en los casos-escenario. Para la estimación de los modelos se utilizó el método de selección de variables por pasos sucesivos hacia adelante (*forward stepwise*) empleando el criterio de probabilidad condicional.

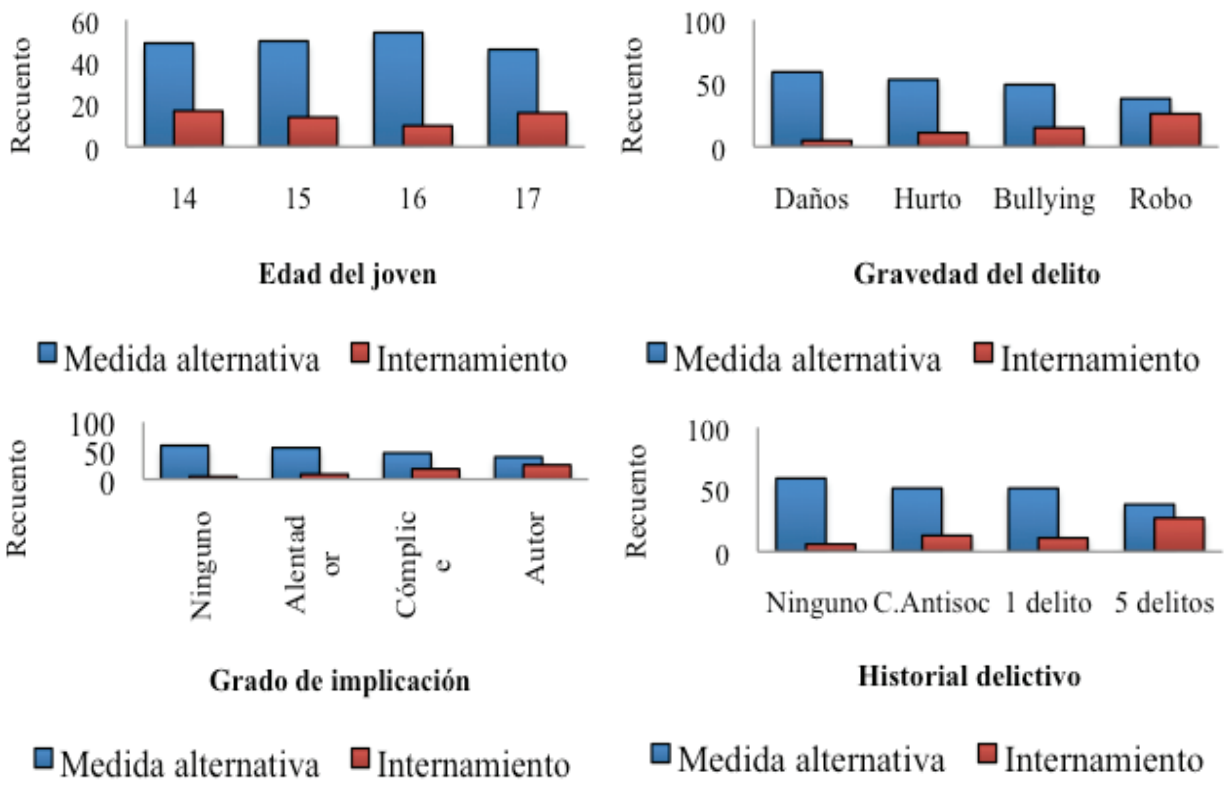
3. Resultados

3.1.La preferencia hacia las distintas medidas judiciales

La medida judicial impuesta en mayor medida por los participantes fue la libertad vigilada (36,3%), seguida de la prestación de servicios en beneficio de la comunidad (34,0%). El internamiento fue escogido en un 22,3% de los casos-escenario. De ellos, hubo un 8,2% en los cuales los participantes fueron partidarios de sustituir la privación de libertad por una medida alternativa, y un 14,1% en los que rechazaron esta opción. Finalmente, fueron pocos los casos en los que los sujetos decidieron no imponer ninguna sanción a los menores (7,4%).

3.2.Los factores que influyen en la opinión de los encuestados hacia el castigo juvenil

Figura1: Gráfico de barras entre la medida impuesta y las cuatro variables independientes incluidas en el experimento



Fuente: Elaboración propia.

En un primer momento se contrastó la hipótesis de independencia entre cada una de las dimensiones de los casos-escenario y la variable dependiente. Los resultados obtenidos

revelaron que la medida judicial impuesta por los participantes guardó relación con la gravedad del delito ($X^2(3) = 21,192$; $p<0,001$), con el grado de implicación en el mismo ($X^2(3) = 21,914$; $p<0,001$), y con el historial delictivo del joven ($X^2(3) = 21,204$; $p<0,001$). Sin embargo, no presentó relación con su edad ($X^2(3) = 2,555$; $p=0,466$).

Atendiendo a la figura 1 se observa que la elección de penas privativas de libertad se incrementa con la gravedad del delito, con una mayor participación en el mismo, así como con la posesión de un historial delictivo más extenso. En contraste, las medidas alternativas al internamiento son más probables cuando los hechos revisten menor gravedad, cuando la intervención del joven es menos intensiva y cuando sus antecedentes son menos amplios.

3.3.La predicción de las actitudes punitivas hacia el castigo juvenil

Con la finalidad de estimar la capacidad predictiva de estas variables se aplicaron análisis de regresión logística binaria en dos etapas. En una primera fase se introdujeron las variables independientes sin someterlas a ninguna transformación. Así, se tomó como variable criterio la medida judicial impuesta y como predictores la gravedad del delito, el historial delictivo del menor, su edad y su grado de implicación en el hecho. El objetivo era determinar en qué medida los niveles de estas características podían predecir adecuadamente el rigor punitivo de los encuestados, es decir, su preferencia por condenas más severas. En la segunda fase de análisis, las variables explicativas fueron dicotomizadas. Esta operación tenía como propósito comprobar si la sola presencia de dichas características —esto es, la tenencia de historial delictivo, la naturaleza violenta del delito y la participación activa en su comisión— intensificaba las actitudes punitivas, dando respuesta a los siguientes interrogantes, ¿En qué medida este conjunto de factores explica la variabilidad en las sentencias escogidas? En caso de ser predictores importantes, ¿su influencia obedece a una cuestión de grado o de mera presencia de los atributos?

3.3.1. Primer nivel de análisis

En un primer momento se aplicó el análisis de regresión logística empleando las cuatro variables ordinales recogidas en los casos e introduciendo también las características sociodemográficas de los participantes para controlar su efecto. El modelo resultante se expone en la tabla 3 ($X^2(4)=76,453$; $p<0,001$). En ella se muestran las variables incluidas en la ecuación y las estimaciones de sus parámetros. El mismo presentó un ajuste aceptable en el último paso ($X^2_{\text{HOSMER-LEMESHOW}}=12,269$; g.l.=8; $p=0,427$), explicando aproximadamente el 35% de la variabilidad en la medida judicial impuesta (R^2 de Nagelkerke= 0,348).

En relación con su eficacia predictiva, permitió clasificar adecuadamente al 84,0% de los sujetos, de modo que en 8 de cada 10 casos fue posible pronosticar con acierto la sanción escogida. Esta predicción fue más exacta para aquellos que eligieron medidas

alternativas al internamiento, cuya identificación fue posible en el 96,0% de las ocasiones, frente al 42,1% de quienes prefirieron el internamiento.[4]

Tabla 3: Variables incluidas en el modelo de regresión logística binaria para la predicción de la medida impuesta

Paso	Covariables	B (E.T.)	Wald	Sig.	Exp(B)
1	Implicación	0,680 (0,153)	19,652	0,000	1,974
	Constante	-3.106 (0,478)	42,166	0,000	0,045
2	Gravedad	0,730 (0,163)	20,081	0,000	2,075
	Implicación	0,752 (0,164)	21,058	0,000	2,120
	Constante	-5,288 (0,748)	49,998	0,000	0,005
3	Gravedad	0,801 (0,174)	21,073	0,000	2,228
	Implicación	0,825 (0,175)	22,154	0,000	2,283
	Historial delictivo	0,715 (0,170)	17,751	0,000	2,043
	Constante	-7,617 (1,037)	53,954	0,000	0,000
4	Gravedad	0,870 (0,185)	22,144	0,000	2,387
	Implicación	0,787 (0,179)	19,315	0,000	2,197
	Historial delictivo	0,783 (0,178)	19,249	0,000	2,188
	Ideología	0,579 (0,188)	9,511	0,002	1,784
	Constante	-10,102 (1,427)	50,152	0,000	0,000

R^2 de Cox y Snell=0,258 R^2 de Nagelkerke=0,348

Fuente: Elaboración propia.

A excepción de la edad del menor, todas las variables fueron incorporadas en el modelo. Sus coeficientes presentaron signo positivo (véase tabla 3), indicando que el incremento de la gravedad del delito, la mayor implicación en él y un historial delictivo más amplio aumentaban la probabilidad de que los participantes optasen por penas privativas de libertad. Esto es, constituían factores de riesgo a la hora de imponer sanciones más severas.

La única variable de control que entró a formar parte de la ecuación fue la ideología política (Wald=9,511; p=0,002), sugiriendo que los sujetos más conservadores tenían una probabilidad mayor de escoger medidas de internamiento.

[4] Siendo su punto de corte 0,5

3.3.2. Segundo nivel de análisis

El modelo de regresión anterior permitía predecir las sanciones impuestas a partir de tres de las variables incluidas en los casos-escenario, es decir, del grado de implicación en el delito, del nivel de gravedad de los hechos y de la magnitud de los antecedentes del joven. Sin embargo, no permitía conocer el efecto que la mera presencia de estas características producía. Por ejemplo, sus resultados indicaban que una participación más intensiva en los hechos incrementaba la probabilidad de obtener una pena privativa de libertad, pero no permitía averiguar si la sola intervención en el delito, con independencia de que fuera en calidad de alentador, cómplice o autor, generaba respuestas más severas por parte de los encuestados. Por ello, con objeto de establecer pautas útiles para futuras investigaciones, se realizó un segundo nivel de análisis para concretar si la naturaleza violenta de los hechos, la implicación activa del joven y la tenencia de antecedentes penales originaban esa mayor punitividad. Para ello, las tres dimensiones previas fueron dicotomizadas. La variable gravedad del delito adoptó dos valores: naturaleza no violenta (0) compuesta por la falta de daños y el delito de hurto, y naturaleza violenta (1) englobando los delitos de *bullying* y robo con intimidación. La variable implicación asumió las categorías de ausencia de implicación (0) correspondiente al menor no partícipe, y presencia de implicación (1) incluyendo a las figuras de alentador, cómplice y autor principal. Por último, la variable historial delictivo fue recodificada distinguiendo la ausencia de historial delictivo (0) referida a la inexistencia de antecedentes penales, y la presencia de historial delictivo (1) incluyendo la conducta antisocial del menor, la condena por un delito y la condena por cinco delitos previos.

Esta segunda regresión dio como resultado el modelo que se presenta en la tabla 4 ($X^2(4)=49{,}307$; $p<0{,}001$). Los valores de los estadísticos de Cox y Snell y de Nagelkerke empeoraron ligeramente, si bien el modelo permitió explicar en el último paso aproximadamente el 27% de la variabilidad en la sentencia impuesta (R^2 de Nagelkerke= 0,268). La prueba de Hosmer-Lemeshow mostró un buen ajuste global a los datos ($X^2=8{,}062$; g.l.=8; $p=0{,}427$).

En cuanto a su capacidad predictiva, el modelo obtuvo un 80,9% de clasificaciones correctas, de las cuales un 98,0% se refieren a sujetos que escogieron medidas alternativas al internamiento y un 21,1% a quienes seleccionaron penas privativas de libertad [5].

Nuevamente, las tres variables analizadas contribuyeron a explicar el comportamiento de la variable dependiente. Cuando el joven cometió un delito violento la oportunidad de recibir una pena privativa de libertad fue 3,861 veces mayor que cuando su naturaleza no era violenta. La medida de internamiento fue también más probable en caso de existir una implicación activa en el suceso delictivo (B=1,528; Exp[B]=4,611).

[5] El punto de corte fue 0,5.

Finalmente, la oportunidad de recibir una condena de internamiento fue 4,464 veces mayor cuando el menor tenía historial delictivo que cuando carecía de él.

La ideología política de los participantes continuó siendo significativa tras la recodificación de las variables (Wald=10,648; p=0,001), indicando que la elección de penas privativas de libertad fue más probable entre los sujetos conservadores.

Tabla 4: Variables incluidas en el modelo de regresión logística binaria para la predicción de la medida impuesta

Paso	Variables	B (E.T.)	Wald	Sig.	Exp(B)
1	Naturaleza	1,194 (0,328)	13,275	0,000	3,299
	Constante	-1,946 (0,267)	53,012	0,000	0,143
2	Naturaleza	1,233 (0,336)	13,470	0,000	3,431
	Ideología	0,537 (0,164)	10,779	0,001	1,711
	Constante	-4,021 (0,716)	31,518	0,000	0,018
3	Naturaleza	1,285 (0,345)	13,899	0,000	3,616
	Historial delictivo	1,477 (0,480)	9,478	0,002	4,382
	Ideología	0,601 (0,171)	12,308	0,000	1,824
	Constante	-5,493 (0,906)	36,781	0,000	0,004
4	Naturaleza	1,351 (0,354)	14,553	0,000	3,861
	Implicación	1,528 (0,515)	8,821	0,003	4,611
	Historial delictivo	1,496 (0,486)	9,470	0,002	4,464
	Ideología	0,563 (0,172)	10,648	0,001	1,755
	Constante	-6,650 (1,024)	42,200	0,000	0,001

R^2 de Cox y Snell=0,175 R^2 de Nagelkerke=0,268

Fuente: Elaboración propia.

4. Discusión

4.1.Las medidas judiciales escogidas por los ciudadanos

Del estudio se desprenden ciertas implicaciones teóricas que complementan y desarrollan esta línea de investigación. En primer lugar es preciso señalar que la medida

judicial preferida por los encuestados en los distintos casos-escenario fue la libertad vigilada (36,3%), seguida de la prestación de servicios en beneficio de la comunidad (34,0%). En este sentido, se comprueba que las preferencias de los ciudadanos no difieren significativamente de las respuestas proporcionadas por los jueces de menores. Atendiendo a los datos oficiales[6] se advierte que la libertad vigilada y las prestaciones en beneficio de la comunidad han sido las medidas más aplicadas por la judicatura desde que entrara en vigor la actual LORPM.

Estos primeros resultados son consistentes con los trabajos empíricos que han aplicado la técnica del caso-escenario, pues han demostrado cómo el hecho de facilitar información concreta acerca del delito y del delincuente promueve una orientación hacia condenas menos punitivas y semejantes a las impuestas por los propios jueces en sus sentencias, e incluso más indulgentes que éstas (Cullen *et al.*, 2000; Gelb, 2008; Hutton, 2005; Roberts *et al*., 2009; Stalans, 2002; Tufts y Roberts, 2002; Varona, 2008). Además, el estudio pone de relieve el pronunciado apoyo que el público concede a las penas alternativas al internamiento cuando se trata de infractores juveniles, siendo éste un hallazgo ampliamente acreditado por la literatura comparada (Cullen *et al.*, 2000; Gelb, 2008; Miller y Applegate, 2015; Piquero *et al*., 2010).

No obstante, los análisis descriptivos revelan que los encuestados impusieron la medida de internamiento en un 22,3% de los casos y solo en un porcentaje minoritario de ellos aceptaron reemplazar la pena de internamiento por tres meses de libertad vigilada, una carta formal de disculpa y una reparación del daño causado. Estos resultados no coinciden, por tanto, con las condenas impuestas en la práctica judicial, ya que la privación de libertad en régimen cerrado no es una sanción a la que los jueces de menores recurran frecuentemente. Así lo evidencian los datos ofrecidos por la Fiscalía General del Estado; la restricción de derechos que implica y sus consecuencias para el desarrollo de los adolescentes explican que su utilización se limite a los supuestos de mayor gravedad.

4.2.Los factores explicativos y sus implicaciones teóricas para la investigación futura

Los análisis multivariados confirmaron los resultados hallados desde una perspectiva bivariada y reafirmaron la complejidad de la opinión pública hacia la delincuencia (Stalans, 2002), la cual obedece a la conexión recíproca entre las distintas variables. En este caso, determinados factores relativos al hecho delictivo y al menor infractor constituyeron predictores significativos de las actitudes, explicando todos ellos aproximadamente un 35% de la variabilidad en la condena impuesta.

[6] Extraídos de las Memorias Anuales de la Fiscalía General del Estado (2001-2014), las cuales pueden consultarse en la sección "documentos" de la web www.fiscal.es.

En primer lugar, del análisis de regresión logística se desprende que el aumento de la gravedad del delito predice la preferencia por las medidas de internamiento. Algunas evidencias aportadas por la investigación empírica también han mostrado el abandono por parte del público del apoyo a las penas alternativas cuando el tipo penal es grave (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al.*, 2009; Barber y Doob, 2004; Boots *et al.*, 2003; Feiler y Sheley, 1999; Fernández y Tarancón, 2010; Jan *et al*., 2008; Miller y Applegate, 2015).

En segundo lugar, en este estudio la naturaleza delictiva interactuó con otros dos factores relativos al menor infractor, pues cuanto mayores fueron el historial delictivo del joven y su participación en el crimen, mayor fue la probabilidad de que los encuestados aplicasen penas privativas de libertad. Por lo que respecta al grado de implicación, los hallazgos fueron consistentes con trabajos precedentes (Finkel y Smith, 1993; Garberg y Libkuman, 2009). No obstante, se trata de una dimensión escasamente explorada en la literatura, lo que hace pensar en la necesidad de su inclusión en la técnica del caso-escenario dada su importancia en la predicción de las actitudes retributivas de los ciudadanos. En cuanto al historial delictivo del menor, los resultados coinciden también con estudios anteriores que han examinado el efecto de dicha variable, comprobando su influencia en la formación de las actitudes punitivas (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al.*, 2009; Boots *et al.*, 2003; Cochran *et al*., 2003; Finkel y Smith, 1993).

Por último, es relevante señalar que aunque la edad del delincuente ha sido una variable incluida con frecuencia en los casos-escenario, son pocos los estudios que han constatado la relación entre la mayor edad del menor y la elección de condenas más duras (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al.*, 2009). En esta investigación la edad del joven no resultó ser un predictor significativo, a pesar de la importancia que la legislación española ha otorgado a este elemento al regular la intensidad de la respuesta proporcionada al comportamiento delictivo de los jóvenes[7].

El hecho de que la orientación política de los encuestados se incorporase a la ecuación no fue un hallazgo inesperado. En efecto, son abundantes los estudios que, empleando técnicas diferentes, han encontrado una relación positiva entre la ideología conservadora y los posicionamientos de carácter punitivo (Applegate y Davis, 2006; Mancini *et al*., 2009; Miller y Applegate, 2015; Picket y Chiricos, 2012; Roberts y Indermaur, 2007; Turner *et al*., 1997).

Otro de los hallazgos de esta investigación es el hecho de que las variables escogidas para valorar la actitud punitiva de los ciudadanos predijeron con mayor exactitud las preferencias de los encuestados que optaron por medidas alternativas (96,0%), frente a los que seleccionaron sentencias privativas de libertad (42,1%). En efecto, fueron los sujetos menos exigentes respecto al castigo los que parecieron hacer una reflexión

[7] Un ejemplo de la edad como factor relevante en la justicia de menores se halla en el artículo 10 de la LORPM, que establece las reglas especiales de aplicación y duración de las medidas.

más racional de la necesidad del mismo, atendiendo a la modificación de la gravedad de los hechos, de la implicación del menor y de su historial delictivo. Estos datos vendrían a corroborar que los ciudadanos que optan por las opciones más retributivas lo hacen atendiendo a otras motivaciones que tienen que ver más con estilos atribucionales clásicos, con el fundamentalismo religioso, con el autoritarismo, con el individualismo económico o con una visión sobre el castigo que responde más a fines vengativos que reeducadores (Aizpurúa, 2014; Applegate *et al.*, 2000; Cochran *et al.*, 2003; Gelb, 2008; Kornhauser, 2015; Mckee y Feather, 2008; Roberts y Indermaur, 2007).

En consecuencia, una comprensión rigurosa de las actitudes de los ciudadanos implica descartar su carácter fijo y unidimensional, pues la información proporcionada sobre el delito y el delincuente, aunque fue más observada por los ciudadanos que escogieron penas alternativas, influyó a la hora de aplicar condenas de mayor o menor severidad. La literatura científica ha aportado fundamentos suficientes para superar esa dicotomía entre educación y castigo planteada en las esferas académica y política, que entiende estas dos posturas como excluyentes; en realidad, en el debate social ambas son complementarias, ya que los ciudadanos reclaman al tiempo que se haga justicia, que se defienda a la sociedad y se rehabilite al delincuente (Bishop, 2006; Cullen *et al.*, 2000; Mascini y Houtman, 2006; Roberts *et al*., 2007).

4.3.Los factores explicativos y sus implicaciones metodológicas para la investigación futura

El segundo análisis de regresión permitió ahondar en el conocimiento de los factores explicativos de las actitudes y arrojó implicaciones metodológicas importantes para el desarrollo de esta línea de investigación. En primera instancia, demostró cómo la naturaleza violenta del delito, la participación activa en su comisión y la existencia de historial delictivo guardaron relación con la elección de condenas privativas de libertad. Al dicotomizar las variables se observó como la sola presencia de estas características predijo la imposición de medidas más severas. Si bien la capacidad predictiva de este segundo modelo fue ligeramente menor, el mismo logró explicar en torno al 27% de la variabilidad en la sentencia impuesta. Este hallazgo adquiere especial importancia para el diseño de futuros casos-escenario, pues permite avanzar en la delimitación de los niveles correspondientes a cada variable, seleccionando sólo aquellos que indiquen con precisión la variación potencial en las preferencias de condena.

Realizando ambos modelos de regresión pudieron identificarse aquellas variables y dimensiones que pueden ser obviadas al no realizar un aporte sustancial a la explicación de las actitudes y provocar un incremento de la población de viñetas y de la longitud y complejidad de las mismas (Jasso, 2006; Rossi y Anderson, 1982). Este es un aspecto de interés en la medida que la elaboración de viñetas extensas que contienen mucha información, produce fatiga en los encuestados y conduce a una menor calidad de sus respues-

tas (Durham, 1993; Jasso, 2006; Saris y Gallhofer, 2007). Igualmente, la eliminación de las categorías menos significativas permite reducir el universo factorial y con ello, el número de participantes necesarios en cada estudio. Una aportación relevante, ya que la literatura ha mostrado cómo restringir el tamaño muestral mediante la asignación de más casos a los encuestados suscita la aparición de sesgos derivados del aprendizaje (*learning effects*) y repercute negativamente en los resultados obtenidos (Auspurg *et al*., 2009).

Por tanto, en la elaboración de futuros casos-escenario será conveniente distinguir entre delitos violentos y no violentos, dada su capacidad para predecir las sentencias impuestas. No será necesario atender a la gravedad del tipo penal para delimitar los niveles de la variable, pues la mera presencia de violencia incrementa las demandas rigoristas de los ciudadanos, tal y como certifican diversos trabajos previos (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al.*, 2009; Barber y Doob, 2004; Boots *et al.*, 2003; Feiler y Sheley, 1999; Fernández y Tarancón, 2010; Finkel y Smith, 1993; Garberg y Libkuman, 2009; Jan *et al.*, 2008).

En relación con la participación del menor en el hecho delictivo, hasta ahora la literatura había puesto de manifiesto la importancia del grado de implicación en la predicción de las actitudes punitivas (Finkel y Smith, 1993; Garberg y Libkuman, 2009). Sin embargo, los resultados de este estudio permiten avanzar en la construcción de nuevos casos al determinar que la mera participación en el crimen, ya sea como alentador, cómplice o autor principal, influye en la elección de sanciones más duras.

Por último, los hallazgos de la investigación empírica revelan que el hecho de que el menor tenga antecedentes penales predice la imposición de condenas más severas por parte de los encuestados (Tufts y Roberts, 2002), con independencia de la cantidad de delitos cometidos (Applegate y Davis, 2006; Applegate *et al*., 2009; Boots *et al.*, 2003; Cochran *et al.*, 2003; Finkel y Smith, 1993). Resultados similares se han obtenido en este estudio, al encontrar que la variación potencial en las actitudes ciudadanas obedece a la existencia de historial delictivo y no sólo a la amplitud del mismo, lo cual permite establecer un criterio adicional para acotar los niveles de esta variable.

Nuevamente, el porcentaje de clasificación correcta del segundo modelo fue elevado (80,9%). A pesar de ello, continuó siendo notablemente mayor para aquellas personas que escogieron medidas alternativas al internamiento (98,0%), que para quienes prefirieron penas privativas de libertad (21,1%). Esto sugiere que las variables empleadas permiten identificar con precisión a los sujetos menos punitivos, pero no a los punitivos, quienes fueron menos permeables a las modificaciones de dichas características. Este hallazgo coincide con un cuerpo de estudios que ha revelado cómo las respuestas que reclaman los ciudadanos para reducir la criminalidad no obedecen necesariamente a un proceso razonado, sino que dependen, en gran medida, de sus creencias y valores personales (Unnever *et al.,* 2008). En este sentido, Roberts y sus colaboradores (2007) mostraron cómo aún indicando a los encuestados que ciertas medidas de carácter punitivo (*mandatory sentences*) no disminuían las tasas de reincidencia, hubo un pronun-

ciado apoyo hacia ellas, sugiriendo que su eficacia no era la motivación principal para respaldarlas y que era necesario incorporar otros criterios.

Ciertamente, la determinación de los factores a incluir en las viñetas continúa siendo un reto para la investigación futura, pues la utilización de un número muy elevado de dimensiones conduce a la sobre-información (Jasso, 2006) y debilita la influencia de cada una de ellas (Auspurg *et al*., 2009) mientras que la omisión de variables relevantes motiva que los participantes completen la información recurriendo a sus ideas preconcebidas acerca del delito y del delincuente (Herzog, 2003). En este trabajo se ha evaluado el efecto de las características relativas al suceso delictivo y al menor infractor. Sin embargo, existen otros factores explicativos que habrán de ser incorporados en posteriores investigaciones con la finalidad de avanzar en la comprensión de las actitudes punitivas de los ciudadanos.

Asimismo, será conveniente recurrir a indicadores múltiples para medir el sentimiento punitivo que atiendan su carácter complejo y multidimensional (Adriaenssen y Aertsen, 2015; Hogan *et al*., 2005). En el estudio que nos ocupa se ha valorado el punitivismo a través de una de sus principales expresiones: la imposición de condenas privativas de libertad. No obstante, la literatura sugiere la existencia de otras dimensiones complementarias como son el posicionamiento hacia los objetivos del castigo, la implantación de sanciones concretas y la intensidad de las mismas (Adriaenssen y Aertsen, 2015), cuyo análisis permitirá conocer las distintas vertientes del punitivismo, favoreciendo su representación integral.

A pesar de las contribuciones expuestas, este trabajo adolece de tres limitaciones que deben ser enunciadas. La primera de ellas es inherente al ámbito de estudio y a la técnica escogida y se refiere a las fuentes de error derivadas de que los participantes deban responder en un breve espacio de tiempo a cuestiones desconocidas y complejas como son las analizadas (Durham, 1993). Con la finalidad de mitigar sus efectos, se recurrió a un estilo de redacción sencillo, restringiendo el argot legal e incluyendo una descripción detallada de las medidas judiciales, tal y como recomiendan algunos autores (Turner *et al*., 1997). A pesar de ello, existen ciertas limitaciones que son consustanciales a cada técnica de investigación y cuya superación requerirá desarrollar estrategias multimétodo que permitan reducir los déficits asociados a cada procedimiento (Aizpurúa, 2014). En segundo lugar, la limitada validez externa del experimento exige cautela a la hora de extrapolar sus resultados. Si bien la muestra fue diversa en sus características y los datos fueron consistentes con la investigación acumulada (Lucas, 2003), será necesario emplear diseños complementarios y métodos de muestreo probabilístico antes de establecer conclusiones generalizables. La tercera limitación es propia del instrumento empleado y podrá corregirse en futuras aproximaciones. Puesto que en todos los casos-escenario se utilizó el mismo orden para presentar las alternativas de respuesta, puede haberse dado el efecto de primacía (*primacy effect*), por el cual los encuestados tienden a seleccionar en mayor medida las primeras opciones al responder a

cuestionarios auto-administrados. Futuros trabajos podrán evaluarlo y evitar este sesgo rotando el orden en que se presentan las categorías de respuesta (Abella et al., 2010).

5. Bibliografía

Abella, C.M., D. Rodríguez y X. Pérez (2010): "Efectos del cambio de orden de variables y categorías de respuesta en los resultados de una encuesta política", *Metodología de Encuestas*, 12, pp. 7-27.

Adrianssen, A. e I. Aertsen (2015): "Punitive attitudes: Towards an operationalization to measure individual punitivity in a multidimensional way", *European Journal of Criminology*, 12 (1), pp. 92-112.
doi: 10.1177/1477370814535376

Aizpurúa, E. (2014): "Presente y futuro de la opinión pública hacia el castigo de los menores infractores. Evidencias, carencias y posibilidades", *Revista Española de Investigación Criminológica*, 12, pp. 1-29. Disponible en web:
<http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano12-2014/a122014art3.pdf >

Aizpurúa, E. y E. Fernández (2011): "Información, ¿antídoto frente al "populismo punitivo"?", *Revista Española de Investigación Criminológica*, 9, pp. 1-29. Disponible en web: http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano9-2011/a92011art3.pdf

Allen, T.T., E. Trzcinscki y S.P. Kubiak (2012): "Public attitudes toward juveniles who commit crimes: The relationship between assessment of adolescent development and attitudes toward severity of punishment", *Crime & Delinquency*, 58 (1), pp. 78-102.
doi: 10.1177/0011128711420104

Applegate, B.K. y R.K. Davis (2006): "Public views on sentencing juvenile murderers. The impact of offender, offense, and perceived maturity", *Youth violence & Juvenile Justice*, 4 (1), pp. 55-74.
doi: 10.1177/1541204005282312

Applegate, B.K., F.T. Cullen, y B.S. Fisher (2002): "Public views toward crime and correctional policies. Is there a gender gap?", *Journal of Criminal Justice*, 30 (2), pp. 89-100.
doi:10.1016/S0047-2352(01)00127-1

Applegate, B.K., F.T. Cullen, B.S. Fisher y V.T. Vander (2000): "Forgiveness and fundamentalism: Reconsidering the relationship between correctional attitudes and religion", *Criminology*, 38 (3), pp. 719-753.
doi: 10.1111/j.1745-9125.2000.tb00904.x

Applegate, B.K., R.K. Davis y F.T. Cullen (2009): "Reconsidering Child Saving: The extent and correlates of public support for excluding youths from the Juvenile Court", *Crime & Delinquency*, 55, (1), pp. 51-77.

doi: 10.1177/0011128707308104

Auspurg, K., T. Hinz y S. Liebig (2009): *Complexity, Learning Effects, and Plausibility of Vignettes in Factorial Surveys*, American Sociological Association Annual Metting, San Francisco.

Barber, J. y A.N. Doob (2004): "An analysis of public support for severity and proportionality in the sentencing of youthful offenders", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 46 (3), pp. 327-342.
doi: 10.3138/cjccj.46.3.327

Becerra, J. (2013): *La toma de decisiones en política criminal. Bases para un análisis multidisciplinar*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Beckett, K. y T. Sasson (2000): *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*, Thousand Oaks, CA, Sage.

Bishop, D.M. (2006): "Public opinion and juvenile justice policy: Myths and misconceptions", *Criminology & Public Policy*, 5 (4), pp. 653-664.
doi: 10.1111/j.1745-9133.2006.00408.x

Boots, D.P., J.K. Cochran y K.M. Heide (2003): "Capital punishment preferences for special offender populations", *Journal of Criminal Justice*, 31 (6), pp. 553-565.
doi:10.1016/j.jcrimjus.2003.08.003

Bottoms, A.E. (1995): "The philosophy and politics of punishment and sentencing", en Chris Clarkson and Rod Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford, Clarendon Press, pp. 17-50.

Cochran, J.K., D.P. Boots y K.M. Heide (2003): "Attribution styles and attitudes toward capital punishment for juveniles, the mentally incompetent, and the mentally retarded", *Justice Quarterly*, 20 (1), pp. 65-93.
doi: 10.1080/07418820300095461

Cullen, F.T., B.S. Fisher y B.K. Applegate (2000): "Public opinion about punishment and corrections", en Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice: A review of Research*, 27, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-79.

Cullen, F.T., S.E. Skovron, J.E. Scott y V.S. Burton (1990): "Public support for correctional treatment. The tenacity of rehabilitative ideology", *Criminal Justice and Behavior*, 17 (1), pp. 6-18.
doi: 10.1177/0093854890017001003

Díez, J.L. (2003): *La racionalidad de las leyes penales*, Madrid, Trotta.

Díez, J.L. (2004): "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 6, pp. 1-34. Disponible en web:
<http://criminet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf>

Durham, A.M. (1993): "Public opinion regarding sentences for crime: Does it exist?", *Journal of Criminal Justice*, 21 (1), pp. 1-11.

doi:10.1016/0047-2352(93)90002-5

Feiler, S.M. y J.F. Sheley (1999): "Legal and racial elements of public willingness to transfer juvenile offenders to Adult Court", *Journal of Criminal Justice*, 27 (1), pp. 55-64. doi: 10.1016/S0047-2352(98)00036-1

Fernández, E. y P. Tarancón (2010): "Populismo punitivo y delincuencia juvenil: Mito o realidad", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12, pp. 1-2. Disponible en web: <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-08.pdf>

Finkel, N.J. y S.F. Smith (1993): "Principals and accessories in capital felony-murder: The proportionality principle reigns supreme", *Law and Society Review*, 27 (1), pp. 129-156. doi: 10.2307/3053752

Garberg, N.M. y T.M. Libkuman (2009): "Community sentiment and the juvenile offender: Should juveniles charged with felony murder be waived into the Adult Criminal Justice System?", *Behavioral Sciences & the Law*, 27 (4), pp. 553-575. doi: 10.1002/bsl.869

Garland, D. (2001): *The culture of control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.

Gelb, K. (2006): *Myths and Misconceptions: Public opinion versus public judgment about sentencing,* Melbourne, Sentencing Advisory Council.

Gelb, K. (2008): *Measuring public opinion about sentencing,* Melbourne, Sentencing Advisory Council.

González, E. y B. Orgaz (2014): "Aplicación del método de Encuesta Factorial al estudio de la valoración de las interacciones sexuales consentidas con menores", *Revista Electrónica de Metodología Aplicada*, 19(1), pp. 1-16. Disponible en web: <http://www.unioviedo.es/reunido/index.php/Rema/article/view/10295>

Herzog, S. (2003): "Does the ethnicity of offenders in crime scenarios affect public perceptions of crime seriousness? A randomized survey experiment in Israel", *Social Forces*, 82 (2), pp. 757-781. doi: 10.1353/sof.2004.0011

Hogan, M.J., T. Chiricos y M. Gertz (2005): "Economic insecurity, blame, and punitive attitudes", *Justice Quarterly*, 22 (3), pp. 392-411. doi: 10.1080/07418820500219144

Hough, M. y J.V. Roberts (1999): "Sentencing trends in Britain. Public knowledge and public opinion", *Punishment & Society*, 1 (1), pp. 11-26. doi: 10.1177/14624749922227685

Hough, M. y J.V. Roberts (2004): *Youth crime and youth justice: Public opinion in England and Wales*, Bristol, Policy Press.

Hutton, N. (2005): "Beyond populist punitiveness?", *Punishment and Society*, 7 (3), pp. 243-258.
doi: 10.1177/1462474505053828

Jacoby, J.E. y F.T. Cullen (1999): "The Structure of punishment norms: Applying the Rossi-Berk model", *Journal of Criminal Law and Criminology*, 89 (1), pp. 245-312.

Jan, I.-F., J. Ball y A. Walsh (2008): "Predicting public opinion about juvenile waivers", *Criminal Justice Policy Review*, 19 (3), pp. 285-300.
doi: 10.1177/0887403407307431

Jasso, G. (2006): "Factorial survey methods for studying beliefs and judgments", *Sociological Methods and Research*, 34 (3), pp. 334-423.
doi: 10.1177/0049124105283121

Kornhauser, R. (2015): "Economic individualism and punitive attitudes: A cross-national analysis", *Punishment & Society*, 17 (1), pp. 27-53.
doi: 10.1177/1462474514560393

Lauder, W. (2002): "Factorial survey methods: A valuable but under-utilised research method in nursing research?", *Nursing Times Research*, 7 (1), pp. 35-43.
doi: 10.1177/136140960200700106

Lucas, J.W. (2003): "Theory-testing, generalization, and the problem of external validity", *Sociological Theory*, 21 (3), pp. 236-253.
doi: 10.1111/1467-9558.00187

Mancini, C., K. Barrick, J. DiPonio y M. Gertz (2009): "Taxation with representation? Examining public fiscal support for diverse correctional policies", *Criminal Justice Policy Review*, 21 (1), pp. 76-97.
doi: 10.1177/0887403409336053

Mascini, P. y D. Houtma (2006): "Rehabilitation and repression. Reassessing their ideological embeddedness", *British Journal of Criminology*, 46 (5), pp. 822-836.
doi: 10.1093/bjc/azl014

Mayhew, P. y J. Van Kesteren (2002): "Cross national attitudes towards punishment", en Julian Roberts y Mike Hough (eds.), *Changing attitudes to punishment: Public opinion, crime and justice,* Cullompton, Willan Publishing, pp. 63-92.

Mckee, I.R. y N.T. Feather (2008): "Revenge, retribution, and values: Social attitudes and punitive sentencing", *Social Justice Research*, 21 (2), pp. 138-163.
doi: 10.1007/s11211-008-0066-z

Miller, J.L., P.H. Rossi y J.E. Simpson (1991): "Felony punishments: A factorial survey of perceived justice in criminal sentencing", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 82 (2), pp. 396-422.

Miller, R.N. y B.K. Applegate (2015): "Adult crime, adult time? Benchmarking public views on punishing serious juveniles felons", *Criminal Justice Review*, 40 (2), pp. 151-168.
doi: 10.1177/0734016814546039

Picket, J. T. y T. Chiricos (2012): "Controlling other people´s children: Racialized views of delinquency and whites´ punitive attitudes toward juvenile offenders", *Criminology*, 50 (3), pp. 673-710.
doi: 10.1111/j.1745-9125.2012.00280.x

Piquero, A.R., F.T. Cullen, J.D. Unnever, N.L. Piquero y J.A. Gordon (2010): "Never too late: Public optimism about juvenile rehabilitation", *Punishment & Society*, 12 (2), pp. 187-207.
doi: 10.1177/1462474509357379

Roberts, J.V. (2004): "Public opinion and youth justice", en Michael Tonry y Anthony N. Doob (eds.), *Crime and Justice: A review of research*, 31, Chicago, University of Chicago Press.

Roberts, J.V., N. Crutcher y P. Verbrugge (2007): "Public attitudes to sentencing in Canada: Exploring recent findings", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 49 (1), pp. 75-107.

Roberts, J. V. y L. Stalans (2004): "Restorative Sentencing: Exploring the Views of the Public", *Social Justice Research*, 17, pp. 315-334.
doi: 10.1023/B:SORE.0000041296.99271.52

Roberts, L.V., M. Hough, J. Jacobson y N. Moon (2009): "Public attitudes to sentencing purposes and sentencing factors: An empirical analysis", *Criminal Law Review*, 11, pp. 771-782.

Roberts, L. y D. Indermaur (2007): "Predicting punitive attitudes in Australia", *Psychiatry, Psychology and Law*, 14 (1), 56-65.
doi: 10.1375/pplt.14.1.56

Rossi, P.H. y A.B. Anderson (1982): "The factorial survey approach: An introduction", en Peter H. Rossi y Steven Nock (eds.), *Measuring social judgments: The factorial survey approach*, Beverly Hills, CA, Sage, pp. 15-67.

Rossi, P.H. y S.L. Nock (1982): *Measuring social judgments: The factorial survey approach,* Beberly Hills, CA, Sage.

Saris, W.E. e I.N. Gallhofer (2007): *Design, Evaluation, and Analysis of Questionnaires for Survey Research*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, Inc.

Sniderman, P.M. y D.B. Grob (1996): "Innovations in experimental design in attitude surveys", *Annual review of Sociology*, 22, pp. 377-399.
doi: 10.1146/annurev.soc.22.1.377

Sööt, M.L. (2013): "Trust and punitive attitudes", *Crime, Law and Social Change*, 59 (5), pp. 537-554.

doi: 10.1007/s10611-013-9427-0

Stalans, L. (2002): "Measuring attitudes to sentencing", en Julian Roberts y Mike Hough (eds.), *Changing attitudes to punishment: Public opinion, crime and justice*, Cullompton, Willan Publishing, pp. 15-32.

Sundt, J.L., F.T. Cullen, B.K. Applegate y M.G. Turner (1998): "The tenacity of the rehabilitative ideal revisited. Have attitudes toward offender treatment changed?", *Criminal Justice and Behavior*, 25 (4), pp. 426-442.
doi: 10.1177/0093854898025004002

Tufts, J. y J.V. Roberts (2002): "Sentencing juvenile offenders: Comparing public preferences and judicial practice", *Criminal Justice Policy Review*, 13 (1), pp. 46-64.
doi: 10.1177/0887403402013001004

Turner, M.G., F.T. Cullen, J.L. Sundt y B.K. Applegate (1997): "Public tolerance for community-based sanctions", *The Prison Journal*, 77 (1), pp. 6-26.
doi: 10.1177/0032855597077001002

Unnever, J.D. y F.T. Cullen (2010): "The social sources of americans' punitiveness: A test of three competing models", *Criminology*, 48 (1), pp. 99-129.
doi: 10.1111/j.1745-9125.2010.00181.x

Unnever, J.D., F.T. Cullen, y J.D. Jones (2008): "Public support for attacking the "root causes" of crime: The impact of egalitarian and racial beliefs", *Sociological Focus*, 4 (1), pp. 1-33.
doi: 10.1080/00380237.2008.10571321

Varona, D. (2008): "Ciudadanos y actitudes punitivas: Un estudio piloto de población universitaria española", *Revista Española de Investigación Criminológica*, 6, pp. 1-38. Disponible en web:
<http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano6-2008/a62008art1.pdf>

Varona, D. (2009): "¿Somos los españoles punitivos? Actitudes punitivas y reforma penal en España", *InDret*, pp. 1-31. Disponible en web:
<http://www.indret.com/pdf/791_1.pdf>

Varona, D. (2013): "Percepción y elección del castigo en España: Resultados a partir de la Encuesta Social Europea", *Cuadernos de Política Criminal*, 111 (3), pp. 145-193.

Wood, J. (2009): "Why public opinion of the criminal justice system is important", en Jane Wood y Theresa Gannon (eds.), *Public Opinion and Criminal Justice*, Devon, Willam Publishing, pp. 33-48.

La inmigración como una prueba social y los márgenes legales del desencuentro Políticas públicas, prácticas sociales y construcción de la persona

Marie José Devillard
Universidad Complutense de Madrid
mj.devillard@ cps.ucm.es

Recibido: 28-10-2014
Aceptado:15-09-2015

Resumen

La redacción de las directrices y los procedimientos administrativos que hacen virtualmente posible la inmigración, contribuyen a construir no sólo los itinerarios personales sino también el imaginario social sobre la alteridad. El principal objetivo de este artículo es poner de relieve —mediante el análisis discursivo de las Hojas informativas publicadas en la WEB del Ministerio de Empleo y Seguridad Social— cómo la construcción social del emigrante/inmigrante y el proyecto migratorio topan con unas representaciones y envites, instituidos y refrendados en y por la propia formulación de la reglamentación, pero no del todo explícitos. Entendiendo el texto como una acción que genera otras acciones, se examinan las consecuencias que tiene sobre la práctica social de los inmigrantes. En suma, se trata de vislumbrar los elementos (terminología, fórmulas, esquemas y prácticas inducidas) que van constituyendo al inmigrante como agente social subordinado a micro-procesos y relaciones que se le escapan en gran parte, y van marcando su propia capacidad de acción. En conclusión y retomando la distinción sugerida por Foucault entre 'principio de diferencia' y 'principio de indiferencia', se muestra que mientras el primero rige las cláusulas generales, el segundo articula las específicas.

Palabras clave: inmigración; reglamentación legal; micro-procesos; acción social; inserción social; identidad; antropología social.

The Immigration as a Social Ordeal and the Legal Margins of Disagreement Public Policies, Social Practices and the Construction of the Person

Abstract

The regulation of administrative principles and proceedings that tacitly made possible the immigration process enables not only certain personal itineraries but also the emergence of a social imaginary about the otherness. Based on the discursive analysis of the information sheets published online by the Department of Employment and Social Security in Spain, the main aim of this article is to highlight how the social construction of the emigrant/immigrant and his migratory project, have to face representations and challenges, which are simultaneously established and endorsed by the formulation of regulations itself, although they might not be completely explicit. I conceive regulations as actions that trigger other actions. As such, in this article I analyze the consequences that these regulations have upon the social practice of the immigrants. In sum, this article seeks to envisage the elements —terminology, analytic principles, images, practices— that constitute the immigrant as a social agent, subordinated to micro-process and relations of which he cannot account for, even if they shape its own capacity for action. In sum, and following Foucault's distinction between the principle of difference and the principle of indifference, I argue that the first one governs (regulates) general clauses whereas the second articulates specific ones.

Keywords: immigration; legal regulations; micro-process; social action; social insertion; identity; social anthropology.

Referencia normalizada
Devillard, M.J. (2015): "La inmigración como una prueba social y los márgenes legales del desencuentro. Políticas públicas, prácticas sociales y construcción de la persona", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 897-920.

Sumario: 1.Introducción. 2.Presentación de la problemática de investigación. 3.Las cláusulas generales: la institucionalización de la diferencia. 4.Las cláusulas específicas: modelos culturales e inserción social. 5.Prácticas legítimas y procedimientos de contención de la inmigración. 6.Expectativas y lógicas culturales. 7.Conclusión. 8.Bibliografía.

* * *

Agradecimientos

La siguiente reflexión se inserta dentro del Proyecto de investigación (CS02011-25322) "Aproximación antropológico social de la vulnerabilidad y de los derechos humanos: inmigración, contextos sociales e institucionales". Si bien el trabajo de campo que he realizado ha tenido como escenario principal una zona semi-rural andaluza, el hecho de que el objeto analizado en este artículo esté constituido por normativas generales del Estado así como el carácter menor y general de las observaciones utilizadas a título complementario, no hacen necesario precisar más el contexto geográfico, económico y social específico.

> *Between me and the other world there is ever an unasked question: unasked by some through feelings of delicacy; by others through the difficulty of rightly framing it. All, nevertheless, flutter round it. They approach me in a half hesitant sort of way, eye me curiously or compassionately, and then, instead of saying directly, How does it feel to be a problem? they say, I know an excellent colored man in my town; or, I fought at Mechanicsville; or, Do not these Southern outrages make your blood boil?* (..)
>
> (Du Bois W.E.B, *The souls of Black folk*)

1. Introducción

'¿Qué impresión hace el *ser un problema*?' pone Du Bois en boca de las personas bienpensantes que se cruzan con él, un negro, pero no cualquiera, sino un escritor y científico social. Por supuesto, al hablar de 'prueba de la inmigración' (Devillard, 2014) no se trata de evocar —desde un enfoque fácil y algo miserabilista— las (sin embargo indudables y lamentables) dificultades que los migrantes y candidatos (contemporáneos) a la inmigración a Europa han de superar. En cambio, el concepto resulta operativo analíticamente hablando si se considera el hecho de inmigrar como un «desafío histórico, socialmente producido, desigualmente distribuido» (Martuccelli, 2006: 12) que el *outsider* (Elías, 1965) tiene que afrontar. «La noción de *prueba* —propone Martuccelli— compromete al individuo en tanto que actor que se enfrenta con problemas y una representación de la vida social como constituida por una pluralidad de consistencias». Así definido, dicho concepto articula las acciones y las experiencias individuales —con sus contingencias y heterogeneidades— con las dimensiones estructurales que intervienen —de manera compleja y cambiante— en el fenómeno. Si bien, como nos enseñó Sayad (1999) la comprensión de las consecuencias tanto personales como colectivas hace imprescindible restituir ambas dimensiones, interna (situación en el país de procedencia) y externa (posición en la tierra de destino), la emigración/inmigración es, ante todo, para los protagonistas directos, un proceso prolongado cuya naturaleza y temporalidad exceden con creces los desplazamientos y las cuestiones de desterritorialización y, luego, de integración social en un país extraño, a las que una visión egocéntrica —replegada sobre la nación receptora— les reduce a menudo (Izquierdo, 2001). Plantear la inmigración como una «prueba» societal invita a tener en cuenta el nexo entre las acciones y las trayectorias personales de los inmigrantes (con las variantes que les singularizan en función de sus posiciones sociales y soportes) y los ámbitos sociopolíticos y jurídicos tanto propios como ajenos; pero incita también a enmarcar estos no solo dentro de las condiciones sociales que definen sus modalidades de ejercicio a nivel local en los lugares de partida y de llegada, sino también en el contexto económico internacional que ha producido y reproduce un estado crónico y perdurable

de vulnerabilidad social y económica. El análisis debe evitar dos errores comunes al menos: la visión de corte nacionalista, centrada unilateralmente en las relaciones socioeconómicas y políticas internas (Sassen, 2001); y la concepción de sentido común que achaca la emigración a gran escala a «las condiciones de pobreza, desempleo y superpoblación *por sí solas*» (Gil Araujo, 2008) y que está en el origen de las imágenes —como la «invasión», el «aluvión» o la «catarata»—[1] de procesos determinados por causas «objetivas» de orden económico o demográfico (Mezzadra, 2005: 44). La globalización, el contexto de la crisis económica actual, las desigualdades estructurales persistentes entre los distintos países, junto las políticas de corte neoliberal, el cuestionamiento del Estado de bienestar y el desliz de la política hacia un enfoque cada vez más penalista y represivo, unido a los conflictos armados que azotan a muchos países, constituyen los macromarcos, internacionales, que están en el origen de los fenómenos observables a nivel local en los países de inmigración. Por somera que sea la evocación de estos fenómenos, es imprescindible tenerlos presentes porque explican tanto la permanencia y amplitud de los procesos migratorios como la evolución de las políticas internas desarrolladas por los Estados receptores.

Pese a lo sugerente que resulta el hecho de proponer estudiar la ilegalidad para comprender nuestras representaciones de la legalidad, y debido a que el objetivo de este artículo es mucho más limitado, no se seguirá aquí a Foucault (2001[1982]: 229) a este respecto. Por el contrario, se propone explorar cómo el examen de los casos aparentemente menos gravosos, los que *no* parten *a priori* de una situación de ilegalidad[2], permite también averiguar algunos de los problemas (menos visibles y conflictivos, ciertamente, que los afrontados por los *'ilegales'* o '*sin papeles'*) que acechan a los inmigrantes en su intento de lograr una situación administrativa *legítima* (desde la perspectiva del país receptor) sin dejar de cumplir sus expectativas de vida, tanto personales como familiares o grupales. Por muy parcial que sea, una atención a los cauces que hacen posible, o imposibilitan, la regularización de la inmigración se nos presenta como un instrumento analítico que introduce a lo que Fassin y Morice (2001) califican como la '*existencia* jurídica'. En las mismas fechas, Dubar (2002 [2000]: 214) también recalcó que la identidad para el inmigrante que vive en un país ajeno es 'primordialmente una cuestión de papeles y de puesta en marcha de leyes y reglamentos'. Sin embargo, lejos de limitarnos a lo que se podría interpretar banalmente como una constatación de hecho, se asume aquí que "el inmigrado, aquel del que se habla, no es en general más que el inmigrado tal como se lo ha constituido, tal como se lo ha determinado o tal como se lo piensa o define" (Sayad, 2010 [1999]: 253). Sirva, pues, la advertencia para recordar —en contra de cualquier tentación de naturalizar la cuestión— que uno no *es*

[1] Para una crítica de estas imágenes, véase Sami Naïr (2002) y Martínez Veiga (2011).

[2] Notemos sin embargo que los límites entre la ilegalidad y la legalidad son muy frágiles y se puede caer muy fácilmente desde una situación legal a una ilegal.

un inmigrante sino que la sociedad receptora le constituye como tal, con connotaciones variables en función de diferentes constructos (raza, origen, lugar), contextos (socio-económicos y políticos), y sus múltiples. Mientras le cuesta a menudo al autóctono —mero ciudadano pero también, a veces, investigador— admitirlo, las personas procedentes de otros lugares (sobre todo si éstos han ocupado —y ocupan— una posición geopolítica subalterna) lo tienen muy presente, al menos experiencial si no, incluso, intelectualmente. Stuart Hall (1987), otro científico social negro, también expresó magistralmente en su texto 'Minimal selves' como la identidad negra no está dada de por sí y como su construcción corresponde a momentos históricos específicos: "también es un relato, un cuento, una historia; algo construido, enunciado, relatado y no algo con lo que uno se encuentra". Pero también cabría mencionar a otras voces como, por ejemplo, las de Franz Fanon o también Aimé Césaire.

Con o sin ayuda externa[3], hay una serie de tareas recurrentes y comunes que acompañan al proceso migratorio, tanto individual como familiar, y que incumben a los individuos (con o sin ayuda externa). Aunque estas cuestiones resulten muy importantes[4], la apuesta más directa de las páginas que siguen consistirá en reparar en los pasos administrativos que van siendo constitutivos del *ad*-venir, *por*-venir y *ser* del 'outsider' en el contexto nacional e internacional actual. Concretamente, se trata de poner de

[3] La legislación relativa a la inmigración no es solamente compleja y cambiante sino que, además, presupone para el sujeto un dominio de la misma y de la lógica administrativa, ajenos al ciudadano medio (no sólo extranjero), e implica unos saberes y una disciplina que a menudo se le escapa. Los 'servicios de información al inmigrante' puestos al alcance de los usuarios por algunos ayuntamientos constituyen, en este sentido, una respuesta y un recurso fundamentales para quienes no dispongan de las habilidades requeridas, no tengan acceso a la información (idiomática, jurídica…) o no tengan el manejo de las redes informáticas ministeriales, autonómicas y municipales. Como mínimo, allí donde dichos departamentos funcionan —y siempre que la plantilla y las competencias de los trabajadores lo permitan—, se facilita información y se deriva hacia otros recursos más competentes en la materia que es objeto de la petición; en el mejor de los casos, incluso, se acompaña al inmigrante durante gran parte del proceso, aconsejándole, buscando la respuesta adecuada en función de su situación objetiva, indicándole los requisitos y trámites a cumplir e, incluso, ayudándole a rellenar los formularios, pidiendo la 'cita previa' en su lugar, revisando su expediente antes de su entrega de modo a asegurar el mayor éxito posible teniendo en cuenta tanto la situación personal del solicitante como las condiciones de aceptabilidad en vigor, en cada momento. Allí donde se cuenta con tales servicios, el lugar en el que radiquen (céntricos o alejados, junto a otros servicios públicos o aislados), los días (todos o alguno(s) exclusivamente) y horarios (tarde o mañana) de apertura al público y la disponibilidad de sus trabajadores representan otros factores que dificultan o facilitan algunas de las innumerables cuestiones con las que se tropieza en la práctica. A falta de servicios públicos especializados que orienten a los inmigrantes, éstos dependen de sus redes personales (con los posibles riesgos que implican (malentendidos, desinformación, mafias…), de los servicios de gestorías (con su correspondiente coste adicional), o de instituciones dispersas y a menudo alejadas de su horizonte de intercomunicación y de su radio habitual de acción (residencia y trabajo) —por lo tanto, menos accesibles, más costosas, y caracterizadas por relaciones más formales e impersonales—.

[4] Dicha importancia radica sobre todo en que ponen en juego el sistema de disposiciones incorporadas así como los esquemas de acción de los agentes sociales que intervienen en el proceso.

relieve cómo la construcción social del emigrante/inmigrante y el proyecto migratorio topan con un imaginario político, unas representaciones y unos envites, instituidos y refrendados en y por la propia formulación de la normativa, que no son explícitos.

Tras una breve introducción teórico-metodológica, se tratarán seguidamente los prerrequisitos generales de cuyo cumplimiento depende el inicio del proceso migratorio, los modelos de inserción que articulan las clausulas específicas y el examen de algunos procedimientos de contención de la inmigración. Se acabará la exposición con una comparación de las lógicas culturales distintivas a las que responden las actuaciones de los inmigrantes y de la administración frente a un mismo hecho.

2. Presentación de la problemática de investigación

El nivel de desarrollo de la legislación, así como los medios técnicos puestos al alcance del ciudadano, puede crear la ilusión de que éste dispone de una visión muy precisa tanto del campo de las posibilidades que le están abiertas como del modo de proceder. Ocurre lo mismo con respecto a las modalidades de inmigración. La consulta de la WEB de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social da directamente acceso —entre otras cosas— a la normativa, los modelos de solicitudes y las 'hojas informativas' que orientan la política de extranjería[5]. Al dejar constancia, en particular, de las directrices y los procedimientos que hacen virtualmente posible la inmigración, la administración pública (y las instancias políticas) contribuye(n) a construir no sólo los itinerarios y las correspondientes prácticas sino también un imaginario social sobre la alteridad.

Las exigencias y circunstancias que se interponen entre los objetivos declarados (o no) y los requisitos oficiales, las acciones que median, se traducen en una determinada manera de identificar a los inmigrantes y de relacionarse éstos con los demás, tanto con los del grupo de pertenencia como con los del país de inmigración. Para estudiar esto, se propone —a título exploratorio— un análisis de las 'Hojas informativas' dirigidas a inmigrantes no comunitarios y colgados en dicha WEB[6], considerándolas 'como un

[5] Hay que recordar que el manejo de Internet está a la orden del día: la informatización de un número creciente de trámites constituye una apuesta pública conocida, y presentada como muy positiva. Para responder a esto, muchos ayuntamientos, sindicatos y asociaciones diversas ponen al alcance de los usuarios puntos de informática y cursos diversos destinados a aprender el manejo de ordenadores, Internet y demás redes sociales.

[6] Si bien dichos materiales constituyen la principal fuente utilizada en este escrito, fue la observación de las dificultades y de las ambigüedades inherentes a su aplicación la que me ha incitado a prestar más atención a esta documentación. Decir también que, teniendo en cuenta los objetivos, he restringido el análisis a las autorizaciones que regulan el proceso de inmigración de personas procedentes de países no comunitarios: la '…inicial de residencia temporal no lucrativa'; la nº12: '…de residencia temporal

conjunto de acciones sobre acciones posibles' que 'opera sobre el campo de posibilidades adonde viene a inscribirse el comportamiento de sujetos actuantes: incita, induce, desvía, facilita o dificulta, amplia o limita, vuelve más o menos probable (..)' (Foucault 2001 [1982]: 238). Por consiguiente, se tratarán las 'Hojas informativas' como un catálogo de *acciones* (escritas) conducentes a que los agentes sociales se involucren o no en un proyecto migratorio, definiendo y/o excluyendo a quienes consideren que pueden hacerlo, dirigiendo sus pasos hacia un determinado proyecto de emigración-inmigración, imponiendo las condiciones, dictando la forma de llevarlo a cabo e incitando estrategias o resistencias a modo de respuestas. Asimismo se constatará cómo las expresiones contribuyen a construir de una manera metódica y naturalizante una imagen particular del candidato a la inmigración, tanto para consigo mismo como para con los demás (Dubar, 2002 [2000]). No obstante, al considerar el análisis sólo el texto, el desarrollo quedará limitado a la (potencial) inducción de las acciones ajenas debida a la mera enunciación (y cualidades conferidas por lo legal), y al alcance que dejan vislumbrar.

La finalidad del estudio consistirá, pues, menos en exponer la legislación existente (o desmenuzar sus detalles y complejidades) que en poner de relieve dos cuestiones: en primer lugar, una serie de operaciones verbales (analíticas y cognitivas) dirigidas, tanto al potencial inmigrante —al que está destinado directamente el texto— como, implícitamente, a un (supuesto) lector autóctono que pudiera facilitarle el proceso o, por el contrario, sentirse agraviado por la presencia de aquel; y, en segundo lugar, las consecuencias (acciones, imágenes sociales, conductas…) que esto tiene en la práctica social, en los propios interesados así como en la intervención de agentes externos. En tanto que tratamos de un dispositivo textual destinado a traducir la ley en hechos concretos y operativos, se asumen obviamente las dimensiones jurídicas del mismo. No obstante, lo que me interesa aquí concierne menos al marco legal que a como se difracta en dispositivos y actuaciones, los efectos que tiene sobre las prácticas, las representaciones y las relaciones sociales. Se trata fundamentalmente de vislumbrar en el escrito los elementos (terminología, categorizaciones, imágenes, acciones) que van constituyendo al inmigrante como agente social inevitable y (casi) permanentemente subordinado a micro-procesos, de los que no puede responder contrariamente a lo que pareciera sugerir el hecho de que sea titular de las demandas y principal interesado; el responsable de sus actos; el sujeto al que se aplican los requisitos; y, por último, el

---

por reagrupación familiar'; nº 16: '…de residencia independiente de familiares reagrupados'; nº 17: '… de residencia y trabajo por cuenta ajena'; nº 25: '… de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada de temporada o campaña'; nº35: '… de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral'; nº 36: '… de residencia temporal por circunstancias excepcionales, arraigo social'; nº 46: '… de residencia temporal por circunstancias excepcionales, arraigo familiar'; así como las renovaciones de las autorizaciones, la nº 15: 'de residencia por reagrupación familiar'; y la nº 18: 'de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena'.

agente que tiene que personarse y acreditar continuamente su situación e identidad. Simultáneamente, y en la medida en que actúa también con determinados recursos, se trata de delimitar el margen de maniobra del sujeto para responder a los prerrequisitos legales.

3. Las cláusulas generales: la institucionalización de la diferencia

Por su estructura y contenido, las 'Hojas informativas' responden al claro propósito de ser un compendio, un medio de comunicación funcional, y unas guías básicas destinadas a la acción. Delimitan de un modo sencillo lo admisible, en un momento y contexto político determinado[7]. Cada hoja trata de un tipo de autorización y consta de 4 grandes apartados, que van desde las regulaciones más generales hasta las pautas más concretas: 1. Normativa de aplicación; 2. Tipo de autorización; 3. Requisitos necesarios; y 4. Información sobre el procedimiento. Son documentos de fácil lectura y carentes de tecnicismos jurídicos, que resumen lo esencial, ahorran la consulta del texto que lo fundamenta, y están accesibles a cualquier persona que entienda el castellano.

En primer lugar, una acción característica de dichas normativas responde a un principio muy general[8]: ordenar (diferenciando) a los ciudadanos en grupos y subgrupos en función de criterios variables, encargados de traducir y normalizar las principales opciones políticas del momento. En este sentido, resultan característicos los primeros criterios del preámbulo ('*requisitos necesarios'*), formulados en términos excluyentes.

En materia de inmigración y como los investigadores constatan muy habitualmente, el principio de división primario es el que instituye una diferencia fundacional, de un lado, entre los ciudadanos de la Comunidad Europea y los que no lo son ("*No ser ciudadano de un Estado de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, o familiar de ciudadanos de estos países a los que les sea de aplicación el régimen comunitario*.") y, del otro, entre los extranjeros no comunitarios y los residentes. Ciertamente ambas divisiones no están presentadas del mismo modo. Mientras la primera clasificación es explícita, la segunda no lo es, ni precisa la composición poblacional; al remitir al contexto laboral nacional ("*que la situación nacional de empleo permita*

[7] La mayoría de las páginas WEBs consultadas han sido revisadas en Junio 2012.

[8] Al decir esto, soy consciente de que se trata de un principio organizativo y cognitivo básico ya que uno de los objetivos de los artículos jurídicos consiste precisamente en regular cada caso, discriminando lo que une o diferencia. Asimismo también constituye el mecanismo selectivo utilizado en otros ámbitos, y con otros fines como, por ejemplo, las convocatorias públicas (cursillos, empleos…), etc. El hecho de destacarlo, pues, no significa que se considere específico o especialmente notorio sino que su aplicación tiene un efecto particular en relación al tema aquí ecomendaciones, otras veces comos recomendaciones, otras veces como requariospoblaciones inmigrantes.tratado.

la contratación')[9], la relación se establece de manera más solapada, general, externa, objetiva, como si fuera neutra. Lo que, en primera lectura y al tratarse de un (potencial) trabajador podría considerarse como una protección y defensa de los candidatos a la inmigración en tanto que eventuales 'beneficiarios' (ajustando la demanda a la oferta), queda claramente desmentido en cuanto se analizan las cláusulas subsiguientes que han de cumplirse para que las 'oportunidades' diseñadas en filigrana tengan efectividad. No sólo no se garantiza nada (apertura del mercado laboral, reserva de plaza…) que aparezca específicamente favorable a potenciales inmigrantes sino que, por el contrario, ha de demostrarse que la obtención de las autorizaciones no perjudica a la población autóctona.

> 'Que la situación nacional de empleo permita la contratación. Lo permite si:
> a. La ocupación que va a desempeñar el trabajador en la empresa está incluida en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que el Servicio Público de Empleo Estatal publica trimestralmente.
> b. La Oficina de Extranjería competente considere que no se ha podido cubrir el puesto de trabajo a tenor del certificado que el Servicio Público de Empleo emite sobre la gestión de la oferta de empleo. (Fuente: Autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, 6º requisito)

La cita muestra como formulaciones banales y aparentemente intranscendentes están construidas de tal manera que *ya* contienen y marcan una manera de representarse y tratar al futuro trabajador que, pese a las denegaciones, presenta afinidades con, y puede generar, prácticas sociales o discursos discriminatorios... Así, la importancia del criterio utilizado está doblemente resaltada por las condiciones que han de darse para ser admitida la contratación y por la intervención de la Oficina de extranjería que tiene que ratificarlo. Dicho de otro modo, el sistema de preferencias que está en la base de la reglamentación no sólo diferencia de antemano al inmigrante de la población residente sino que le coloca en una posición, por definición, secundaria y subsidiaria con respecto a ésta.

Otros cuatro requisitos, también de corte jurídico y presentes en todos los tipos de autorización, completan los anteriores. Formulados en términos negativos y restrictivos, su característica distintiva es que están directamente relacionados con la trayectoria

[9] Existen dos modalidades más de autorización: la 'inicial de residencia temporal no lucrativa' que solicitan 'los extranjeros desde su país de origen' y les deja 'residir en España sin realizar actividad laboral.' Para esto, el solicitante debe acreditar que 'tiene medios económicos necesarios para sufragar los gastos de estancia y regreso y, en su caso, los de sus familiares, de acuerdo con las siguientes cuantías: Para su sostenimiento mensualmente el 400 % del IPREM, que en este año 2012 asciende a 2.130,04 euros. Para el sostenimiento de cada uno de sus familiares, el 100% del IPREM que en este año 2012 asciende a 532,51 euros. La otra modalidad es una 'autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta propia' y parece apuntar a cuadros o profesionales especialistas.

personal pasada y, como si de una consecuencia natural se tratara, con la capacidad de acción *futura* del titular. Tres de ellos distinguen a los sujetos atendiendo, esta vez, a la legitimidad de las condiciones de entrada en el país: '*No encontrarse irregularmente en territorio español'*, *'No tener prohibida la entrada en España y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido', 'No encontrarse, en su caso, dentro del plazo de compromiso de no retorno a España que el extranjero haya asumido al acogerse a un programa de retorno voluntario.'*[10]; mientras que el cuarto introduce una diferenciación en función de la existencia o no de antecedentes penales (*'Carecer de antecedentes penales en España y en sus países anteriores de residencia por delitos existentes en el ordenamiento español.'*). Prácticas y compromisos pasados se convierten así, si no en hechos irremediablemente imborrables (gracias a la prescripción del delito o a haber sido cumplida la pena…), al menos en limitaciones que reducen *a priori* la libertad de movimientos y abren *de facto* la brecha para posibles obstáculos y apreciaciones negativas de parte de aquellos a los que corresponda resolver el caso[11].

Por consiguiente, desde sus preámbulos, la normativa no es sólo proteccionista con respecto a los moradores del país, sino que efectúa un doble marcaje discriminatorio. De un lado, convierte la pertenencia a una nación no comunitaria en algo semejante a un estigma: la procedencia nacional se transforma en un rasgo definitorio del sujeto; no sólo determina el marco legal al que puede optar objetivamente, sino que le coloca en una situación de dependencia que, o bien, escapa de manera casi irreversible a su capacidad de acción e intervención[12]; o bien convierte una decisión o actuación anteriores en pasos (casi) imborrables y cuyo resultado está enquistado y, a menudo también, naturalizado[13]. Por otro lado, des-individualiza y despersonaliza al individuo, reducién-

[10] En caso de vuelta voluntaria, el beneficiario contrae el compromiso de no volver a España antes de tres años.

[11] En este sentido, recordemos que un expediente de penales es especialmente gravoso y puede perseguir al sujeto de por vida, incluso después de haber prescrito. La ausencia de respuesta, el 'silencio administrativo' amparado por la ley, constituye así la mejor salida 'legal' para un caso como éste.

[12] El constructo de las características, sobre el cual nos llaman la atención Du Bois, Sayad o Stuart Hall, queda interesadamente invisibilizado

[13] Se va observando que la decisión de nacionalizarse no es baladí e implica consecuencias diversas que los agentes sociales tienen que sopesar (y suelen sopesar) atentamente. Aún así, ocurre regularmente que topan, en determinados casos, con consecuencias inesperadas. Por ejemplo, el hecho de que un inmigrante, nacionalizado, no pueda matricularse en un curso que responde a su perfil laboral y pueda hacerlo, sin embargo, en otros que no coincidan con sus probabilidades objetivas de encontrar trabajo. Asistí así en varias circunstancias, durante el trabajo de campo, a escenas en las que los candidatos reivindicaban su origen, alguno aduciendo irónicamente a falta de poder hacer otra cosa, que 'la mitad de su cuerpo era español y la otra [del país donde nació]'. La respuesta más común suele ser en este caso, y como ya apuntaba Sayad (1999), repartir los roles y posibilidades, naturalizándose sólo uno de los miembros de la

dole —como muchos observadores señalan con respecto a los inmigrantes no comunitarios— a una de sus facetas, roles o habilidades, a su capacidad de operar como fuerza de trabajo (fundamentalmente, al servicio de otros). La relación contractual constituye así la principal matriz no sólo en torno a la cual giran todas las demás autorizaciones, sino también la que va dictando unos modos perdurables de insertarse, acomodarse y relacionarse con los demás.

En cualquier caso y considerados en conjunto, estos prerrequisitos definen un perfil particular de emigrante y potencial inmigrante: una persona a la que se presume como respetuosa de la legalidad en vigor en el país receptor y dispuesta, desde el momento en el que inicia los trámites, a amoldarse al y, más adelante, quedarse en, el mero papel de trabajador subalterno con el que se le asocia indefectiblemente. Además, y pese a ser parte de una enumeración lineal junto a otras condiciones, el carácter general de los prerrequisitos muestra su estatus particular: son los preámbulos que condicionan y dan el 'derecho' virtual a acceder al objeto concreto de la autorización (residencia, trabajo, reagrupación familiar…), en los términos en los que queda especificado en los apartados subsiguientes (y cuyo número y naturaleza varían en función del objetivo perseguido).

4. Las cláusulas específicas: modelos culturales e inserción social

Bajo la apariencia de definir los márgenes que permiten *a priori* la autorización, las cláusulas más específicas que estipulan las condiciones a las que tiene que responder la demanda —reforzada por la documentación a aportar a título de justificativo—, ponen de relieve simultáneamente elecciones culturales de otros órdenes a las cuales el inmigrante se tiene que adaptar y que, por lo tanto, van encauzando (en parte) su propia acción. Se ha señalado anteriormente como las relativas al empleo ya figuran como precondición a lo demás. Otro ejemplo muy significativo lo proporciona la 'autorización de residencia temporal por reagrupación familiar'. En este caso, dos tipos de consideraciones legales conllevan un marcado sesgo cultural, tanto desde el punto de vista social como material.

pareja. A falta de poder detenerse ahora sobre estas cuestiones, conviene recordar que —como es de sobra conocido— ni tan siquiera la adquisición de la nacionalidad, de lograrla, consigue liberar a la persona del estigma que pesa sobre su origen, desde el punto de vista del ciudadano autóctono.

4.1.Definición del modelo familiar

Una condición se refiere a la composición de la familia, e implica expresamente una clara reafirmación de la familia nuclear, conyugal y monógama, y una definición de la dependencia intergeneracional más acorde con la legislación en vigor en el país anfitrión que con los criterios del de origen.

> El familiar reagrupado podrá ser:
>
> - Cónyuge o persona con la que el reagrupante mantenga una relación de afectividad análoga a la conyugal. En ningún caso podrá ser reagrupado más de un cónyuge o pareja. En el supuesto de estar casado o ser pareja por segunda o posterior vez, se deberá acreditar la disolución y la situación del anterior cónyuge o pareja y sus familiares en cuanto a la vivienda común, la pensión al cónyuge o pareja y los hijos. (..)
> - Hijos del reagrupante y del cónyuge o pareja, incluidos los adoptados (…), menores de dieciocho años o discapacitados que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades (..)
> - Ascendiente en primer grado del reagrupante residente de larga duración, o de su cónyuge o pareja, cuando estén a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España.(...)

En este sentido, la normativa constituye no sólo una invitación a amoldarse a la estructura familiar considerada como legítima y de validez universal, así como una imposición de la definición de la verdad, sino también un procedimiento que conlleva una intromisión institucional en la vida privada de los demandantes. No obstante y más allá de la imposición cultural, lo más importante radica en que —contrariamente a lo que se hace con la población autóctona— cada una de las circunstancias tiene que ser rigurosamente comprobable mediante una autentificación muy pormenorizada de la veracidad de los hechos y las situaciones que pudieran derivarse de ellos. La monitorización de las prácticas sociales es total. La situación tiene que ser objetivada mediante la aportación de documentos que atestigüen la conformidad y tengan determinadas características: ser escritos, elaborados por organismos competentes en la materia o ante personas reconocidas para ello (sellos oficiales, comprobantes, dictámenes judiciales, compulsas…), sistemáticos (en el sentido de que no dejen ningún resquicio a la duda) y tener —cuando haga falta— la necesaria cobertura temporal. Presente y pasado personales y colectivos tienen, pues, que converger de tal manera que las circunstancias individuales y familiares de las personas involucradas cuadren perfectamente con la definición de lo admitido como legítimo en la sociedad receptora.

4.2.Las condiciones de habitabilidad

El segundo tipo de exigencias legales para la reagrupación familiar revalida aquellos mismos principios al tiempo que añade otra fuente de imposición que limita el margen de acción de los inmigrantes y, en cambio, abre unos criterios suplementarios de discrecionalidad que conciernen, en particular, a las características de la vivienda y a la definición de los medios de vida mínimos.

» Tener medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia. Se podrán computar los ingresos aportados por el cónyuge u otro familiar en línea directa y primer grado residente en España que conviva con el reagrupante. Las cuantías mínimas son las siguientes (..)
» Disponer de vivienda adecuada.

La documentación a aportar para esto último hace más explícito cómo ha de entenderse:

> Para ello deberá adjuntar informe expedido por el órgano competente de la Comunidad Autónoma del lugar de residencia del reagrupante. El informe podrá ser emitido por la Corporación Local (..) la documentación que se aporte deberá hacer referencia a: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento. (..)

El 'modelo orientativo de informe' puesto a disposición por el Ministerio en la página WEB[14] es aún más preciso en la medida en que especifica '*el contenido mínimo que debería incluir*'. De buenas a primeras, el documento parece más destinado a constatar que a evaluar: localización de la vivienda, condiciones de apropiación; la habitabilidad y el equipamiento se refieren al agua, gas, electricidad. Se apunta la presencia o ausencia de determinados servicios, se registran los usos de las habitaciones, se computa el número de personas, de camas… Los apartados más abiertamente evaluativos conciernen a las condiciones higiénicas, así como la ventilación e iluminación, proponiendo para ambos apartados una respuesta dicotómica (sí o no) sobre la 'adecuación' que completa un espacio abierto destinado a posibles comentarios. Lo que no consta, sin embargo, son los criterios últimos en los que debe basarse el juicio 'favorable' o 'desfavorable' consignado al final. Tampoco quedan explícitamente mencionadas algunas exigencias (como la existencia de cocina y cuarto de baño, o el hecho de que no pueda

[14] <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/informacioninteres/Informes_CCAA_Entidades_locales/Informe_vivienda_adecuada/>.

haber en la vivienda una persona ajena a la familia nuclear, etc.) que, sin embargo parecen ser (al menos en ciertos municipios) criterios frecuentemente aducidos.

Los datos que se acaban de exponer resultan útiles para poner de relieve no sólo la imposición de unos usos culturales que no necesariamente responden a las pautas de vida y necesidades objetivas y subjetivas de los inmigrantes, sino también para vislumbrar lo que éstos tienen que hacer para adecuarse al perfil deseado, generado por modos de ver y de hacer, diferentes y extraños, en mayor o menor medida.

La relectura de las hojas informativas desde una perspectiva más pragmática, en efecto, hace entrever cómo van dictando una serie de tareas de diferente índole que son de obligatorio cumplimiento pese a no figurar explicitado en ninguna parte. Éstas, a su vez, presentan eventuales dificultades, cuyos efectos, restrictivos y disuasorios, se van sumando: unas tienen que ver con el conocimiento de la normativa y de los recursos, desplazamientos y gestiones (registro civil, servicio de extranjería, juzgados), solicitudes y permisos (DNE, residencia, inscripción en el censo municipal, trabajo, paro, seguridad social, salida del país), legalización de situaciones de hecho (matrimonio, divorcio, patria potestad, dependencia y certificados de discapacidad…); otras obligan a manejarse y organizar los tiempos: la planificación de viajes y estancias (personal, cónyuge, hijos, padres), la sumisión a los horarios (trabajo, escuela, oficinas de servicios sociales), la asunción de los plazos y demoras, la conservación prolongada de los justificantes (billetes de viaje, resguardos, duplicados, documentos de identidad, contratos de trabajo y de alquiler, escrituras de propiedad, etc.); se incentiva la búsqueda de un trabajo formal y de una vivienda 'adecuada', y a hacerse cargo de contratar la luz o el gas; se fomenta el cumplimiento de obligaciones (impuestos, cuotas…); se estimulan actividades: la inscripción de los hijos menores de edad en el colegio, el aprendizaje de informática y de Internet o del idioma local, la asistencia a cursillos, la captación de fondos y ayudas; el requerimiento de la intervención de intermediarios (mediadores, trabajadores sociales, traductores…). En tanto que son hechos y tareas cuya necesidad y rendimiento no son siempre inmediatos pero vienen impuestos por la administración, los individuos tienen que aprender a darles importancia e incorporarlos dentro de sus hábitos de vida, con el fin de responder de ello cuando se precise.

Nótese, sin embargo, que no todo implica necesariamente una enculturación y ruptura radical con respecto a los hábitos y valores propios. Algunas prácticas, incluso, adquieren importancia en ambos países (de emigración y de inmigración) de manera distintiva. Así, el ejemplo anterior del reagrupamiento de los padres muestra como hechos que van formando parte de valores y obligaciones familiares y comunitarias ligadas al país de origen, como puede ser el envío de remesas de dinero, abre —siempre que se pueda demostrar objetivamente enseñando los justificantes— la posibilidad de reagrupar a los progenitores, al ser considerados como pruebas de la dependencia. Los distintos usos del mismo hecho acarrean cambios tanto prácticos como simbólicos: el deber (personal) familiar (que pertenece al círculo de lo privado) se convierte en algo

público del que el sujeto debe poder rendir cuentas ante un agente externo, guardando y enseñando las pruebas.

5. Prácticas legítimas y procedimientos de contención de la inmigración

Las cláusulas exigidas y los trámites obligan a constituir un expediente voluminoso, y que lleva tiempo, tanto en el momento de presentar la solicitud como después de la resolución, en caso de haber sido favorable. Así, son dignos de destacar dos cuestiones, ellas mismas entrelazadas: en primer lugar, el control de los plazos y el carácter temporal y progresivo de las autorizaciones —con lo que implica de multiplicación de los controles— y, en segundo lugar, la creciente ampliación de las exigencias a medida que transcurre el tiempo y se amplía la duración de los permisos.

La comparación de los permisos más corrientes y paradigmáticos a los que los inmigrantes no comunitarios recurren (o tienen que recurrir), muestra dos rasgos. Primero, los plazos de resolución varían entre 45 días y 3 meses[15]. Segundo y sobre todo, el 'silencio administrativo' o facultad que tiene la administración de no responder a una solicitud, tiene un alcance completamente distinto: mientras la falta de respuesta a una primera autorización debe ser interpretada como una denegación, se la considera como una aceptación en el caso de renovaciones y de residencia de larga duración. Contrariamente a lo que podría suponerse, esto probablemente no responda a una relajación del control sino, más bien, al aumento y a las características de las pruebas que han de superarse para ello: en efecto, el análisis más pormenorizado de los requisitos y documentos de comprobación muestra que se introducen nuevos requisitos y que, además, éstos dependen no sólo de la intervención de un número mayor de agentes sociales sino también de la implicación de instituciones ajenas al contenido nominal, directo, de la petición: la residencia y el trabajo. La renovación de la autorización de '*residencia temporal y trabajo por cuenta ajena'*, o de la '*residencia por reagrupación familiar'* es paradigmática a este respecto. En ambos casos, una de las condiciones obligatorias es '*acreditar la escolarización de los menores a su cargo en edad de escolarización'*, mediante la aportación de un informe '*emitido por las autoridades competentes, autonómicas o estatales, o del centro educativo'*. Asimismo, también se señala, con formulaciones parecidas, la posibilidad (potestativa) de aportar un 'informe de integración' emitido por la Comunidad Autónoma del lugar de residencia en el que conste 'el esfuerzo de integración del extranjero (Hoja Informativa nº 15). Para ello, y según consta en la Hoja Informativa nº 18, se sugiere que el informe de cuenta de 'la participación en acciones formativas y el conocimiento de las lenguas oficiales'. En resumidas cuentas,

[15] Dicha demora puede, a veces, generar problemas específicos a nivel personal o familiar, que se traducen en incertidumbre, desgaste emocional y, también, en gastos suplementarios.

estas nuevas trabas parecen indicar que mientras la documentación permita acreditar la situación, probablemente ya no se considere necesario contestar.

Sin embargo, dichos requerimientos o simples recomendaciones, cuyo nexo con el objeto de la 'autorización' queda lejano y bastante oblicuo, ponen de relieve la presencia e incidencia de un imaginario socio-político sobre la inserción social asociado implícitamente a la residencia prolongada, y considerado de obligado cumplimiento de parte del inmigrante y su familia. En cambio, la normativa no deja indicio alguno que permita averiguar la importancia que tienen realmente estos datos; más bien la imprecisión al respecto deja abierta unos márgenes de discrecionalidad difícilmente recurribles; en efecto, debido al mero hecho de ser evocado, es previsible que sea un elemento que, si es utilizado, pueda inclinar favorable o desfavorablemente la valoración final de quiénes informen sobre el caso y, por último, de los que tomen la decisión final[16]. Recíprocamente, no es difícil imaginar que el que la normativa señale estas condiciones plantea las bases para que el inmigrante que esté informado de ello procure responder (al menos aparentemente) al modelo.

La transitoriedad impuesta de las autorizaciones (primero, un año, renovable; luego dos años, etc…) respondería presumiblemente, en zonas sometidas a una fuerte inmigración, a lo que los residentes (trabajadores sociales, políticos, vecinos o empresarios) atribuyen a menudo a la 'inestabilidad' de la población transeúnte. A lo largo del trabajo de campo, varias personas señalaron la versatilidad de los modos de vida de los inmigrantes que relacionan con los cambios de trabajo, con el que no se pretenda 'echar raíces' sino ganar dinero ('acudiendo al mejor postor'), o también con rasgos considerados como casi atávicos. Los cambios incesantes de lugar de residencia (pueblo, casa), de número de teléfono, de las personas con las que comparten la vivienda… son temas que autóctonos y, sobre todo, responsables públicos denuncian para explicar las dificultades de gestión (imprecisiones del censo de población, absentismo escolar, dificultad de localización de los interesados…). Desde la perspectiva, pues, de la administración, el paso obligado por diferentes etapas (años de residencia, estabilidad laboral) parece cumplir una doble función: *meritoria*, en el sentido de que se le exige al inmigrante que demuestre curricularmente su interés y empeño, su contribución a la sociedad mediante su inserción laboral y social, sus aportaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social, el cumplimiento de sus obligaciones cívicas pagando los impuestos, su aceptación de las reglas locales y, finalmente, su dominio del idioma; y *legitimadora* ya que, en estas condiciones, la autorización que se le otorga eventualmente no se presenta como un acto unilateral sino como algo legítimo que se enmarca dentro de un modelo de intercambio, acreditado por las 'pruebas' de una integración lograda con tesón: implica una inversión en tiempo (calculado en número de años de estancia) y en hechos, modos de

[16] A nivel local, trabajadores sociales y, por encima de ellos, en la jerarquía, concejales o, incluso, alcaldes

hacer y de estar (si no necesariamente de ver), que se pueden interpretar como objetivaciones de la 'voluntad' por parte del inmigrante y como un reconocimiento de, y adhesión a, las formas de vida de la sociedad anfitriona. Los límites entre la idea positiva del inmigrante entendido como un operario cuyo trabajo se necesita y la negativa del intruso que '*quita el trabajo a los españoles'* están muy bien reflejados en una práctica como el 'contrato en origen'[17], cuyo compromiso se acaba con la temporada activa sin condicionar el futuro.

No obstante, la estrategia más eficaz y potencialmente disuasoria se da cuando las condiciones de posibilidad de la entrada o la permanencia de un extranjero en el territorio nacional recaen sobre terceros. Mediante unas exigencias que se presentan como benévolas y legítimas[18], se ejerce un control que no afecta tanto (o no sólo) a un potencial defraudador como, más directamente, al inmigrante que espera cumplir sus expectativas de trabajar o de juntarse con la familia. Las 'autorizaciones de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena' son la mejor muestra de que el logro de un contrato de trabajo no constituye el único imperativo ni la sola dificultad a superar.

Sirva a título de ejemplo lo que tiene que aportar un empresario que acceda a contratar a un trabajador que no se halle ni resida en España. Como requisitos previos, el empleador deberá

» estar inscrito en el régimen del sistema de Seguridad Social y encontrarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.
» contar con medios económicos, materiales o personales suficientes para su proyecto empresarial y para hacer frente a las obligaciones asumidas en el contrato frente al trabajador (..).

Pero lo más determinante y gravoso concierne a la larga lista de documentos a entregar: identificación de la empresa, copia del NIF o NIE y, en su caso, copia de la escritura de constitución de la empresa debidamente registrada; documentación que identifique a la empresa; copia del documento público que acredite que el firmante de la solicitud de autorización ostenta la representación legal de la empresa; contrato de trabajo firmado copia de la declaración del IRPF, o del IVA, o del Impuesto de Sociedades o del informe de la vida laboral de la empresa (VILE), referido a los últimos tres años, memoria

[17] 'Autorización temporal de residencia y trabajo' comprometido por el empresario que recluta la mano de obra en el propio lugar de origen y le ofrece vivienda y trabajo durante 10 meses, con la condición de que retorne a su país al concluirse el contrato laboral.

[18] Como el asegurarse de que el inmigrante disponga de un alojamiento adecuado para reagrupar a su familia, o que un empresario demuestre tener efectivamente la capacidad de emplearle y sufragarle el salario prometido.

descriptiva de la ocupación a realizar así como la "Documentación acreditativa de concurrir algún supuesto de no consideración de la situación nacional de empleo".

Como estos datos demuestran, la puesta en marcha del proyecto migratorio —y su prolongación— se ve dificultado de antemano, primero, por el hecho de que el empresario esté dispuesto a, aporte o pueda aportar, todos los documentos necesarios para que la solicitud llegue a buen término; y, en segundo lugar, porque, los datos exigidos deben ser juzgados fidedignos por la persona que otorga o no el permiso. Dicho de otro modo, desde sus inicios, el proyecto migratorio no depende *stricto sensu* del inmigrante y de su red habitual de relaciones[19]; aquel se tiene obligatoriamente que insertar dentro de una trama relacional externa (social, empresarial…) de la que va a depender en gran parte que tenga la fortuna de poder o no trabajar. Pero, al ligar la demanda con la intervención de personas ajenas, así como con criterios evaluativos que no controlan quienes presentan la solicitud (empresario, inmigrante…), las posibilidades de que fracase el intento e, incluso, de caer en la ilegalidad, se multiplican de manera exponencial. De hecho, las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores por cuenta ajena extranjeros hoy en día no tienen tanto que ver con el mercado de trabajo (competencia laboral, salarios, cargas sociales) como con el control de la administración sobre las empresas al obligarlas a aportar información detallada de su situación económica y fiscal. Como apuntan varios observadores externos en términos parecidos, 'para lograr un contrato, tiene que haber una apuesta muy fuerte por parte del empresario, que pocos están dispuestos a hacer'.

A su vez, la 'autorización de reagrupación familiar' es ocasión de impedimentos que también escapan en parte de la capacidad de acción del inmigrante. Los casos analizados permiten identificar diferentes imponderables que llegan a crear situaciones difíciles de encarar. Es un proceso que tiene que iniciar el 're-agrupador', pero sobre el que tiene escaso control aparte de adaptarse a los marcos estipulados respetando los plazos fijados[20].

Aún si el reagrupante tiene trabajo y puede demostrar que dispone de medios de vida suficientes para mantener a los futuros reagrupados, la solicitud exige la intervención de varias instancias. Al Ayuntamiento le compite confirmar que el solicitante está empadronado y dar el visto bueno; a la policía local hacer el informe sobre la vivienda al que me he referido anteriormente, mientras el trabajador social debe redactar el de integración, del que dependerá (gracias a la firma de un superior en la jerarquía

[19] Uno no puede hacer menos que recordar el análisis de Lahire (2005: 343) sobre las condiciones que permiten fabricar a un hombre 'autónomo'. Incluso en un caso tan privilegiado como puede parecer la escuela, el autor muestra cómo la autonomía" no significa en absoluto "independencia absoluta" o "libertad individual" frente a los constreñimientos sociales" sino que se construye y 'supone una dependencia de dispositivos objetivados que es necesario apropiarse' para lograr dicha autonomía.

[20] Se puede, eventualmente, lograr acelerar el proceso pero el resultado depende de las redes sociales y, en última instancia, de la receptividad de las personas de las que depende la resolución.

administrativa) la decisión última. La coordinación entre las distintas instancias institucionales obliga a saber anticipar y hacer los trámites de tal manera que coincidan los plazos fijados por cada instancia con el exigido para obtener el permiso. No obstante, el mero cumplimiento de los trámites oficiales conlleva riesgos. Incluso en el caso del informe de vivienda, la dependencia de terceros no se limita a los agentes de los servicios públicos. Por ejemplo, parece ocurrir a menudo que el Ayuntamiento no pueda acreditar que el solicitante esté sólo en la vivienda debido a que los anteriores inquilinos no se han dado de baja o no han rescindido su contrato de alquiler. La existencia de estas y otras situaciones —probablemente muy variadas— ilustran cómo lo que se achaca a veces a la falta de previsión o la dificultad de amoldarse a la lógica administrativa deriva bien sea del desconocimiento o del hiato entre lo oficial y lo escrito, y la práctica social (donde incurren dificultades circunstanciales imprevistas).

A fortiori, los hechos de esta índole no sólo someten a los inmigrantes dictándoles en parte su proceder, sino que fomentan el tener que acudir a, y a buscar la colaboración de, cuantas personas puedan, en virtud de su posición personal o institucional (empleador, propietario, centros escolares, Servicios Sociales Comunitarios, Ayuntamiento, Policía local…), acreditar —contorneando incluso la legalidad— aquello que escapa de las competencias del agente social. Una doble sujeción pues: la que está asociada a la condición de inmigrante, y la que promueve el mantenimiento de la dependencia en el curso de la vida cotidiana.

6. Expectativas y lógicas culturales

La rigidez de la normativa y de los plazos que rigen las respuestas administrativas crea también situaciones conflictivas en las que se vislumbra el desajuste entre las expectativas y la realidad. Ocurre, por ejemplo, cuando interviene una circunstancia extraordinaria que requiere una solución rápida.

El ejemplo siguiente[21] es muy ilustrativo del desfase tanto práctico como temporal que se inmiscuye en la vida cotidiana para atender y compatibilizar unas lealtades orientadas por principios antitéticos. A un señor, le han avisado que tiene que viajar urgentemente a su país, debido al estado físico de su madre y a que el hermano en casa de quien ella vive no está en condiciones psíquicas de atenderla. Por otro lado, al haber solicitado la renovación del permiso de residencia, es arriesgado marcharse de España antes de recibir la resolución. ¿Cómo lograr el permiso de salida sin perder los derechos adquiridos? Se trata de una situación de apremio que reúne el deber familiar con el sufrimiento, y a los que, indudablemente, la persona que atiende el caso puede

[21] Observación en un servicio municipal de inmigración (Julio 2012).

ser sensible[22]. Sin embargo, en virtud de su función de intermediaria, ésta enumera la documentación que debe aportar para *demostrar* que la solicitud de regreso 'responde [efectivamente] a una situación de necesidad':

» fotocopia del DNE
» certificado médico que ateste el estado de salud de la madre;
» copia del libro de familia
» certificado de nacimiento de él y de su hermano (para verificar que son hijos de la misma persona);
» certificado de matrimonio de su hermano;
» certificado de defunción de la cuñada.

La respuesta inmediata del hombre deja patente su desconcierto *('...¿sin estos documentos, no se puede viajar?'*), y la sigue otra de corte dubitativo y crítico *('si no está aprobada* [renovación del permiso de residencia] *¿por qué hacen pagar las tasas*?'). El diálogo pone de relieve dos lógicas opuestas y difícilmente conciliables. Desde el punto de vista del empleado, el número y la naturaleza de los documentos enumerados pretendían prevenir cualquier rechazo posible (lo que equivalía, desde su perspectiva, a una manera de 'ganar tiempo' evitando demoras y eventuales disgustos)[23]. Pero esto chocaba con las dificultades que el peticionario pudiera encontrarse para conseguir recabar todos los documentos en un lapso de tiempo que le permitiera no demorar el viaje.

Los problemas que surgen no tienen que ser tan complejos para resultar ilustrativos. Lo habitual es que se trate más bien de cosas menores, acciones aparentemente intranscendentes, sin embargo, recurrentes. Pero todas tienden a objetivar la dificultad de encajar las acciones y decisiones dentro del marco oficial y/o legal.

Los ejemplos son de diferente naturaleza y enjundia: olvidar un documento, llegar a destiempo a una cita, solicitar un permiso *in extremis*, salir del país de vacaciones sin avisar previamente al paro, no mandar a los niños al colegio… Sistemas de disposiciones incorporadas y apreciaciones diferentes de la importancia y de la urgencia (Bourdieu 1991 [1981]), se combinan de tal manera que se multiplican los desencuentros entre formas de ver y de hacer, así como los malentendidos. En estas y otras situaciones (como aducen a menudo tanto los autóctonos como, a veces, los propios inmigrantes), no es infrecuente la utilización —por parte de éstos— de tácticas y estrategias de di-

[22] La observación en las ventanillas de los servicios administrativos lo documentan a menudo (Corcuff, 2012; Spire, 2008; Fischer y Spire, 2009). Y no está descartado pensar que el inmigrante, según la experiencia que tenga, nutra la esperanza de que las cosas se solucionen más fácilmente gracias a la compasión.

[23] De hecho, los consejos que las personas conocedoras de la dinámica administrativa suelen dar a los inmigrantes para asegurar la toma en consideración de su solicitud, muestran a saciedad la importancia de no dejar resquicio para la duda: por ejemplo, si hay que presentar copia del pasaporte o del libro de familia, fotocopiarlos enteros; sacar el certificado de nacimiento, procurarse también los de los padres, etc.

simulación y de manipulación: invocación de olvidos o retrasos, cambios de fechas, pérdida de los papeles de identidad o de los comprobantes…; causas exculpatorias (modificación de plazos, presiones recibidas; trasiego de los trabajadores…;); cambios de ventanillas y elección de centros o trabajadores conocidos por su mayor atención y comprensión.... Lo que algunos españoles catalogan a menudo como 'mentiras' o, incluso, de una manera menos complaciente, como formas de ser atávicas o culturales (reprobables desde nuestros parámetros culturales), constituye en situaciones de emergencia, para los agentes sociales directamente concernidos, formas de acción a mano para presionar e intentar vencer unas dificultades que, tal como están planteadas, resultan insuperables y que, muchas veces, ni comprenden ni acaban de aceptar.

7. Conclusión

En realidad, no cabe plantear dichos desencuentros como el simple resultado de la incomprensión y del choque cultural. Lo que está en juego son no sólo lógicas y hábitos diferentes, como acabo de señalar, sino más bien situaciones, prioridades y escalas de valores que entran en conflicto, dentro de unos espacios sociales en los que el inmigrante ocupa, por definición (como se veía al inicio del análisis), y de principio a fin (la normativa se especifica y retroalimenta), una posición subordinada y subalterna que se objetiva en una pluralidad de relaciones sociales diferentes: con el residente, el obrero autóctono, el empresario, el propietario de la vivienda, el empleado público (en el ámbito local, provincial o estatal), el director o tutor de la escuela, etc. Mediante distintos microprocesos (aparentemente inocuos), éstos construyen, en el día a día, lo que consiste *ser* un inmigrante (no comunitario) en la práctica: cuál es su estatus en la sociedad, cómo se relaciona con los demás y, en particular, cómo muchas de sus acciones están no sólo monitorizadas sino también comprobadas y sometidas a formas recurrentes de control.

El problema que la normativa examinada plantea, evidentemente, no es original. Las ciencias sociales contemporáneas han hecho suya la idea de que al instituir la arbitrariedad se la legitima (así como su aplicación) dándole, además, la eficacia simbólica conferida por la referencia a la ley. Sin embargo, esta constatación no debe esconder sus consecuencias más flagrantes y deletéreas: en este caso, y de manera tan banal como en otros, el hecho de que se imponga como una evidencia y se acaben naturalizando tanto los criterios utilizados como su producto. ¿Quién —dentro de la sociedad receptora— dudaría de que no se puede equiparar a un extranjero con un residente? O ¿de que es normal darle un empleo al segundo en detrimento del primero? O, también que el inmigrante que quiere vivir aquí tiene que insertarse compartiendo los modos de vida y la lengua del país? Etc. Todo esto resulta familiar, resuena a sentido común fuertemente asentado, y a formas relativamente compartidas de ver las cosas en los países

occidentales (máxime en un contexto de crisis económica y social). La reglamentación parece dirigirse, pues, a dos tipos de interlocutores/lectores diferentes: explícitamente, al inmigrante que tiene la expectativa de estar cubierto por la legislación (superando la criba inicial); e, implícitamente, al habitante nacional que puede verse respaldado por unas normativas que le dan preferencia con respecto al extranjero.

Lo visto a lo largo de estas líneas coincide con una constante de la política inmigratoria en el contexto actual. Fassin advierte primero que en la era de los derechos humanos 'el tratamiento de los otros, incluso cuando pone en marcha unas lógicas profundamente desigualitarias, no toma nunca la forma de una denegación, incluso implícita, de lo que les convierte en hombres' (Fassin, 2005: 41) sino 'otras modalidades de gestión de lo intolerable'. Y, aludiendo a la conocida distinción de Foucault (2003 [1997]) entre los que hay que 'hacer vivir' y los que hay que 'dejar morir', recuerda los dos principios en los que dicho autor se basa: 'un *principio de diferencia*, que instituye la separación entre aquellos cuya vida es sagrada y aquellos cuyas vidas pueden ser sacrificadas; y un *principio de indiferencia*, que subordina la protección de los segundos a la ausencia de riesgos para los primeros.' (Fassin, 2005: 43). Pues bien, se constata que las Hojas informativas, objeto principal de este análisis, siguen esta misma pauta cognitiva y social. Mientras las cláusulas generales instauran el principio de diferencia, las más específicas —en particular lo relativo al trabajo— constituyen una aplicación clara del de indiferencia, entendido de dicho modo.

8. Bibliografía

Bourdieu, P. (1991 [1981]): *El sentido práctico,* Madrid, Taurus Humanidades.

Cachón, L. (2002): "La formación de la España inmigrante: mercado y ciudadanía"*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 97, pp. 95-126.

Cachón, L. (2006): "Discriminación étnica en el mercado laboral", *Puntos de Vista,* 5, pp. 7-26.

Cachón, L. (2008): "La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial», *Política y Sociedad,* 45 (1), pp. 205-235.

Corcuff, Ph. (2012): "De la domination à ce qui lui échappe: le cas de la compassion" en *Où est passée la critique sociale? Penser le global au croisement des savoirs*, Paris, La découverte.

Devillard, M.J. (2014): "La prueba de la inmigración: ciudadanía, derechos humanos y fuentes de vulnerabilidad", *Awraq. Revista de análisis y pensamiento sobre el mundo árabe e islámico contemporáneo,* 10 (2), pp. 39-61.

Dubar, C. (2002 [2000]): *La crisis de las identidades. La interpretación de una mutación,* Barcelona, Edicions Bellaterra.

Du Bois, W.E.B. (1996 [1986]): *The souls of Black folk essays and sketches*, Charlottesville, Va, University of Virginia Library

Elias, N. (1965): *The established and the outsiders*, London, Sage Publications.

Fassin, D. (2005): "L'ordre moral du monde", en Fassin D. y P. Bourdelais, *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie sur les frontières de l'espace moral,* Paris, Ed. La Découverte, pp. 17-50.

Fassin, D. y A. Morice (2001): "Les épreuves de l'irrégularité: les sans-papiers, entre déni d'existence et reconquête d'un statut", en Schnapper D., *Exclusions au cœur de la cité*, Paris, Anthropos, pp. 261-309.

Fischer, N. y A. Spire (2009): "L'État face aux illégalismes", *Politix,* 87 (3), pp. 7-20.

Foucault, M. (2001[1982]): "El sujeto y el poder", en Dreyfus H. y P. Rabinow, *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y de la hermenéutica,* Buenos Aires, Edición Nueva Visión, pp. 227-244.

Foucault, M. (2003 [1997]): *Hay que defender la sociedad,* Madrid, Akal.

Gil Araujo, S. (2008): *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social,* Madrid, iepala.

Izquierdo, A. (2001): "Epílogo. La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España", en Sassen S., *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización,* Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 107-137.

Lahire, B. (2005): *L'esprit sociologique*, Paris, Éditions La Découverte.

Laparra, M. (ed.), (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local,* Barcelona, Edicions Bellaterra.

Martínez Veiga, U. (2011): "La encuesta del cis, 2008", en *Inmigrantes africanos, racismo, desempleo y pobreza,* Barcelona, Icaria.

Martuccelli, D. (2006): *Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine,* París, Fayard.

Mezzadra, S. (2005): *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización,* Madrid, Traficantes de sueños.

Mill, S. (1987): "Minimal Selves", en Appignanesi, L. (dir.), *Identity: The Real Me,* London, Institute of Contemporary Arts.

Naïr, S. (2002): "Cinco ideas falsas sobre la inmigración en España", *El País,* 16 de mayo de 2002.

Sassen, S., (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización,* Barcelona, Edicions Bellaterra.

Sayad, A. (2010 [1999]): *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Barcelona, Anthropos.

Secretaría General de Inmigración y Emigración, "Información sobre trámites y procedimientos – Hojas informativas". Disponible en web: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/InformacionProcedimientos/index.html> [Consulta 8 de octubre de 2012]

Spire, A. (2008): *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets d'immigration,* París, Raisons d'Agir.

Discursos científicos sobre el dolor cronificado sin-causa-orgánica Incorporando una mirada de género para resignificar-repolitizar el dolor

Margot Pujal i Llombart
Profesora titular Departamento Psicología Social. U.Autónoma de Barcelona
margot.pujal@uab.cat

Pilar Albertín Carbó
Profesora titular Departamento Psicología. U. de Girona
pilar.albertin@udg.edu

Enrico Mora Malo
Profesor agregado Departamento Sociología. U. Autónoma Barcelona
Enrico.mora@uab.cat

Recibido: 21-05-2014
Aceptado:10-06-2015

Resumen

El dolor cronificado sin-causa-orgánica (DC) conocido en terminología psicomédica como fibromialgia (FM) afecta cada vez más a una proporción considerable de mujeres diagnosticadas en sociedades capitalistas. El interés del siguiente artículo es profundizar en la construcción de este síntoma, su tratamiento y los efectos psicosociales tanto en el orden social, como en la vida de las personas que lo padecen utilizando los discursos que se vehiculizan en publicaciones de revistas españolas. El resultado ha sido la emergencia de tres posiciones discursivas hegemónicas: la posición "cientifista", la posición "terapéutica de la conformidad" y la posición "económico-legalista". Cada una de ellas tiene una especificidad característica, pero en su conjunto se potencian produciendo efectos como la ausencia de contexto social para explicar la enfermedad, la desconsideración de diferencias de género en el abordaje y tratamiento, la instrumentalización del dolor para legitimar sus prácticas y la sujección de las mujeres al paradigma psicobiomédico. Se propone una resignificación-repolitización del concepto de dolor.

Palabras clave: dolor cronificado; fibromialgia; discurso; posiciones; perspectiva de género.

Scientific discourses on chronic pain without organic cause Incorporating gender perspective for pain resignifyng-repoliticizing

Abstract

Chronic pain, without any organic or physical cause (DC), which in psycho-medical terminology is known as fibromyalgia, (FM), is diagnosed each year to a considerable number of women in capitalistic societies. Our main interest in the following paper is to go in depth in the elaboration of this symptom, its treatment and the psychosocial effects, both in the social order as well as in the lives of the people who suffer from it. Our main goal in the following paper is to look deeper in the elaboration (conceptualization) of this symptom, its treatment and psychological affects, both in the social order as well as in the lives of the people who suffer from it, we are using linked speeches in Spanish magazines publications. The result has been the emergence of three hegemonic discourse positions: One position "scientist", one "therapeutic of the conformity" position and one "economic and legalistic" position. Each of these has a specific feature, but on the whole, is enhanced, producing effects such as the absence of social context to explain the disease; disregard of gender differences in the management and treatment; the instrumentalization of pain to legitimize their practices and the subjection of women to the "psycho-biomedical" paradigm. In that way, a new significance and politicization of the concept of pain is proposed.

Keywords: chronic pain; fibromyalgia; discourse; position; gender perspective.

Referencia normalizada
Pujal i Llombart, M., P. Albertín Carbó y E. Mora Malo (2015): "Discursos científicos sobre el dolor cronificado sin-causa-orgánica. Incorporando una mirada de género para resignificar-repolitizar el dolor", *Política y Sociedad*, 52 (3), pp. 921-948.

Sumario: 1.Introducción. 2.El Discurso hegemónico y las posiciones enunciativas. 3.Corpus textual para el análisis. 4.Posiciones enunciativas del discurso biopsicomédico entorno al DC/FM. 5.Conclusión. 6.Bibliografía. 7.Anexos.

* * *

Agradecimientos

Beca Tomas Ibáñez. Universidad Autónoma de Barcelona (2010) e *Institut Català de les Dones* (2010-1011). Ref. U-27/10.

1. Introducción

En las sociedades tecnológicamente desarrolladas y capitalistas cada vez más se conoce el aumento del fenómeno o síndrome de dolor cronificado[1] sin causa orgánica (DC), denominado en el sistema sanitario como fibromialgia (FM) y que afecta en un 95% a mujeres (Valverde *et al*., 2001; Pastor *et al*., 2003). En España se conoce una prevalencia estimada de 2,4% en la población adulta, con un ratio mujer/hombre de 20/1 (4,2%/0,2%) y un tiempo transcurrido hasta que llega el diagnóstico de 9,2 años (Ubago *et al*., 2005). A pesar de ello, se ha observado desigualdades de género en las estrategias terapéuticas, manifestadas por una mayor proporción de hombres diagnosticados de FM en situación de baja laboral (Ruiz *et al*., 2007). Por otra parte, este síndrome de dolor sin causa orgánica se asocia a otros malestares de expresión emocional también en aumento, como ansiedad y depresión, constituyendo un conjunto de síntomas somáticos-emocionales destacables.

La FM tiene una afectación en las funciones individuales (emocionales, cognitivas y comportamentales) y también en las funciones familiares, laborales y sociales de la persona, ya que resulta inhabilitante en las personas afectadas entre el 25% y el 50% (Rivera, 2009).[2] Por otra parte, junto con las dificultades actuales existentes en la evaluación y tratamiento implica un alto grado de sufrimiento individual y también familiar (ACAF, 2005), con unos gastos socioeconómicos elevados en consumo sanitario tanto directo como indirecto, por el decremento de la productividad tanto remunerada como no remunerada de la persona afectada, y el incremento de malestares dentro del ámbito familiar, falto de recursos para afrontar el problema.

El siguiente trabajo deriva de una investigación más amplia realizada a partir de diferentes fuentes de información (revisión de artículos científicos, entrevistas individuales y grupales a personas afectadas y diferentes profesionales, fórums de soporte a personas y familias que padecen el problema-enfermedad, así como documentos de normas y protocolos de tratamiento, aunque en el siguiente artículo focalizamos la atención sobre los discursos existentes en publicaciones científico-académicas (españolas y latinoamericanas) y los efectos psicosociales que supone su puesta en circulación.

---

[1] Hablamos de *dolor cronificado* en lugar de *dolor crónico*. El dolor cronificado implica que podría ser que no tuviera una causa orgánica y que no tuviera que cronificarse, mientras que el uso de "crónico" implica continuidad en el tiempo y principalmente, de origen orgánico.

[2] Según la OMS (1994) la FM se trata de un síndrome caracterizado por un dolor difuso no articular que afecta a los músculos y que se asocia, típicamente con fatiga crónica persistente, sueño no reparador, rigidez generalizada y que frecuentemente, se acompaña de otros síntomas corporales y psicológicos. Los criterios necesarios para el diagnóstico son: la existencia de un dolor difuso presente, como mínimo, durante 3 meses, la palpación dolorosa en 11 de los 18 puntos sensibles posibles y la exclusión de alteraciones analíticas y radiográficas).

Nuestro interés se basa en dos razones: por un lado, porque atañe directamente a un problema de salud en el cual el discurso médico-psicológico no encuentra los elementos precisos para su resolución, ni causa, ni tratamiento acertado. Ello hace plantearnos la hipótesis de que tal vez, hay un aspecto relegado en los planes psico-médicos para abordar el problema, y que dicho aspecto relegado tiene que ver con una perspectiva social que se integre a lo bio-psico, a través de la cual podamos dar luz a nuevos elementos que permitan alcanzar una comprensión y una intervención más óptima del fenómeno. La otra razón de nuestro acercamiento tiene que ver con la inquietud que nos produce que sea una "patología" tan típicamente femenina, padecida mayoritariamente por mujeres, y a la vez, tan ignorada en cuanto a esta variable (sexo-genero) por la mayoría de la ciencia médico-psicológica. Se trata de la primera causa de consulta de las mujeres en los centros de atención primaria, y primera causa de abandono de la actividad profesional en España, y que afecta a un 30% de la población femenina si contamos el dolor difuminado en general (Valls, 2008; Valls-Llovet, 2010). Por tanto, nos lleva a poner en el centro de la cuestión el papel del género, generalmente excluido en el abordaje del problema.

Estas razones nos conducen a analizar el dolor como política ya que es tomado por discursos, por líneas de fuerza y de poder social (tecnologías de poder) para configurar realidades cotidianas, identidades, prácticas sociales normativas, a través de diagnósticos, de tratamientos, de consejos terapéuticos, de identidades de paciente o enfermo. Es en este sentido en que nos interesa explorar el dolor cronificado y ver las posibilidades de resignificación y de repolitización partiendo de los discursos dominantes, especialmente los discursos médico-psicológicos y contrastarlos con perspectivas de género o feministas.

En la medicina social de la segunda mitad del siglo XVIII, y sobre todo de la primera mitad del siglo XIX, podemos encontrar un fuerte componente "sociológico", donde muchas de las enfermedades se explican por su "etiología social" (Luz, 2011). Fue a partir de la introducción del modelo evolucionista en el s. XIX —basado en el modelo de las Ciencias biológicas y Ciencias naturales—, cuando se produjo un desplazamiento de las Ciencias sociales hacia las ciencias médicas, sin posibilidad real de que las Ciencias sociales pudieran contribuir en igual medida con sus saberes. El modelo evolucionista del S.XIX ha sido la norma a la hora de trabajar en Ciencias sociales aplicadas a la salud (modelos cuantitativos, correlaciónales y de explicación causal). En cambio, no se han incorporado factores culturales, sociales y de estructura social en la explicación de las enfermedades o de los estados de salud, y ha predominado un enfoque de los discursos científicos centrado en la patología, la desviación y su tratamiento y no tanto en la salud y la calidad de vida de las personas (Conrach y Schneider, 1992).

De esta forma, los problemas sociales, fruto de los conflictos y transformaciones se han canalizado a través de las ciencias de la salud y en muchos casos a través de la patologización y medicalización, que han reconducido el problema traducido en malestar a algo exclusivamente individual, personal, íntimo, totalmente descontextualizado, ahistorizado y asexualizado, sin referentes socioculturales (Burin, 1990; Pujal y Mora,

2009). Es a mitades del S. XX cuando comienza a criticarse las estrategias de medicalización social y el biopoder que operan en la producción de cuerpos y emociones. Filósofos, sociólogos y antropólogos, como Illich (1975), Foucault (1980), Delvecchio *et al*. (1992), serán quienes pongan en evidencia el proceso y las formas de estructuración del poder sobre la vida individual y social, a partir de las instituciones ligadas al saber y a las prácticas médicas, interpretadas como estrategias de *medicalización social* o *biopoder***.** Estas estrategias constituyen una política donde el tratamiento de los problemas sociales y de salud, está ligada a intervenciones terapéuticas que constituyen prácticas de normalización, discursos que hablan de "verdad" enunciados por la institución médica y psicológica. El efecto de estas prácticas institucionales comporta una inscripción y una forma de configurarse los cuerpos y la subjetividad de las personas.

La idea de biopoder se respalda y consolida en la división de los papeles de los sexos, el género es la base de la biopolítica (Rodríguez, 1999), en el sentido de que la construcción de hombres y mujeres ha sido diferente. Y esta diferencia, en la construcción de la mujer, se ha caracterizado por hacerla un sujeto carente de deseo, un sujeto "objeto de deseo de otro", y con unas funciones biológicas y maternales. Barker (2005) explica cómo estos discursos han vinculado a las mujeres con la reproducción sin placer y con la patología (histeria, criminalización). Benhabib y Cornell (1987) muestran como la mujer canaliza muchos de sus malestares a través de distintas patologías o de la automedicación, consiguiendo con ayuda médica adaptarse a la situación, pero no subvertirla o cuestionarla. Estas autoras dicen que la ayuda médica no tiene por qué subvertir la situación, y que dicha ayuda tienen una fuerte carga de valores sociales conformistas al sistema asexual y descontextualizado.

Por tanto, se configuran unos ideales normativos del cuerpo marcados por el género, que asignan símbolos, significados, placeres y funciones en las diferentes partes del cuerpo. Esta inscripción del género en los cuerpos y la subjetividad constituye un proceso esencialmente violento que provoca malestar. Pero esta inscripción violenta del género para modelar los cuerpos y la subjetividad no excluyen la capacidad agente y de resistencia de los sujetos. Los ideales de género se construyen y actualizan continuamente en las actuaciones cotidianas, por lo que su reiteración nunca es completa y de la propia repetición emergen posibilidades de cambio y subversión (Foucault, 1980; Butler, 2001). En este sentido, el fenómeno del dolor puede convertirse en una forma de resistencia aunque precaria, al tiempo que es el producto del disciplinamiento del cuerpo y de su sujeción.

Estas ideas constituirán las bases que la teoría social y de género aportan como claves para entender el malestar que experimentan las mujeres que manifiestan "dolor cronificado" (DC/FM). Partiremos de la situación de DC/FM como una posibilidad que nos permita:

Analizar los discursos-posiciones procedentes de la medicina y la psicología o discursos médico-psicológicos procedentes de artículos científicos y los efectos que

producen sobre las personas (individuo) y la construcción del problema (enfermedad).

Explorar las cuestiones que emergen desde una perspectiva de sexo-género en relación a este problema y cómo son tratadas desde estas producciones científicas, especialmente en cuanto a la organización social de la vida de las personas afectadas y en cuanto a desigualdades producidas en función del sexo-género de esas personas.

El análisis del discurso es transferible tanto a hombres como a mujeres, pero al afectar más a las mujeres, nos ha hecho pensar en incorporar la perspectiva de género o feminista, de manera, que al estudiar la experiencia de mujeres con fibromialgia pensamos que se pueden encontrar elementos psicosociales diferenciadores en relación al sexo-género, elementos que muestran desigualdades en la vida cotidiana, en los roles, en el mandato y la norma social que se asume desde "ser mujer", factores que hemos intentado ver si establecen relación con la fibromialgia o dolor crónico sin causa orgánica.

Para llevar a cabo estos objetivos hemos organizado el texto en los apartados:

a) el concepto de discurso y su localización a través de diferentes posiciones sociales-relacionales o posiciones enunciativas;
b) el corpus textual y la selección de los textos-artículos;
c) el análisis de la información, obteniendo tres posiciones enunciativas, y describiendo de cada una de ellas y sus efectos discursivos: c.1) características; c.2) construcción del problema o dolor crónico; y c.3) construcción del sujeto/a que padece el problema.

2. El Discurso hegemónico y las posiciones enunciativas

> El siguiente trabajo pretende abordar el discurso predominante o hegemónico sobre el DC/FM. Entendemos por *discurso*, aquellas *prácticas verbalizadas y actuadas o acciones* que producen y reproducen valores, ideologías y construcciones sociales, es decir, construcciones sobre los sujetos y los objetos a los que estas prácticas apuntan o señalan. Por tanto, un discurso equivale a una práctica (que puede ser verbal o bien, puede ser acción). Un discurso debe ser entendido como el uso institucionalizado del lenguaje y de sistemas simbólicos semejantes al mismo. Asimismo, los discursos pueden entrar en complicidades o competir unos con otros o bien crear versiones de realidades distintas e incompatibles. Por tanto, conocer algo significa conocerlo en términos de uno o más discursos (Iñiguez, 2003).

Como apuntan Davis y Harré (1990), el discurso es un proceso público polifacético a través del cual los significados se obtienen progresiva y dinámicamente. Las historias se localizan en varios discursos diferentes; de esta forma, varían notablemente en términos del lenguaje usado, los conceptos, los temas y los juicios morales relevantes y la posición del sujeto correspondiente. De esta manera, la experiencia de género, raza

y clase que un sujeto incorpora a su identidad personal-social, puede sólo expresarse y entenderse a través de las categorías disponibles para ellas en el discurso.

El discurso psicológico o biomédico hegemónico en contextos de salud (consultas terapéuticas, jornadas de difusión, literatura científica, etc.) se caracteriza por una serie de elementos, conexiones y efectos que hemos analizado mediante una exhaustiva revisión de textos, manuales y publicaciones científicas, académicas, profesionales de la medicina o de la psicología. Los denominamos *discurso hegemónico* porque las prácticas y líneas de acción que sostienen son las que actualmente tienen más vigencia en la intervención del DC/FM. A la vez, hemos encontrado otros textos-discursos minoritarios más críticos que implican resistencias y conflictos, y a la vez posibilidades de cambio.

Utilizamos el concepto de "posición", "posición enunciativa" (2003) o "posicionamientos", precisamente porque da cuenta del lugar (o posición) desde donde enuncia y despliega el repertorio de acción cada discurso. Davis y Harré nos describen en qué consiste este *posicionamiento* del discurso, ligando las *posiciones* a agencias enunciantes que lo vehiculizan y lo ponen en práctica:

> *La fuerza constitutiva de cada práctica discursiva, creemos, se encuentra en la variedad de* posiciones *del sujeto. Una posición del sujeto incorpora un repertorio conceptual y la correspondiente ubicación en las estructuras de derechos para quienes usan ese repertorio. Una vez que se hace propia una posición particular, una persona inevitablemente percibe el mundo desde el punto de vista de esa posición privilegiada y en términos de imágenes particulares, metáforas, argumentos y conceptos relevantes dentro de la misma. La oportunidad nocional se encuentra inevitablemente incluida porque hay muchas y contradictorias prácticas discursivas en las cuales una persona podría participar. Incluso los participantes en este proceso son también producto de las prácticas discursivas* (Davis y Harré, 1990: 244).

De esta forma, al hablar y actuar desde una posición, los agentes que la movilizan (sean instituciones o sean sujetos) *producen unos efectos* en ese contexto particular, efectos que tienen que ver con la *constitución de los sujetos y objetos* que entran en interacción, en nuestro caso, al hablar del discurso biopsicomédico, sobre las personas/enfermas y sobre el problema/enfermedad. Por tanto, si las posiciones disponibles en ese contexto particular marcan una dirección en la construcción de sujetos-objetos, también es cierto que se pueden negociar nuevas posiciones alternativas. Y es en este punto donde radica la capacidad analítica y política del uso de las "posiciones".

Se trata pues de identificar las *posiciones de sujeto disponibles* en esos discursos, y relacionarlas con las *construcciones y acciones discursivas*.

El sujeto asume el estatus de enunciador que define el discurso (o formación discursiva, según Foucault, 1970) en el que se encuentra. Pero hay que tener presente que un mismo sujeto puede activar distintas posiciones en un mismo discurso (es decir se sitúa

en diferentes lugares de enunciación) (Iñiguez, 2003). Y también que distintos tipos de enunciados (variabilidad del discurso) pueden estar conectados a una misma posición o posicionamiento. Las instituciones delimitan el ejercicio de la función enunciativa, el estatus del enunciador y de los/as destinatarios/as, los tipos de contenidos que se pueden decir, las circunstancias de enunciación legítimas para tal posicionamiento, de ahí la conexión del discurso a las instituciones y al análisis del poder, del orden social, de la intersubjetividad y de procesos de transformación social. Para la obtención de "posiciones" hemos utilizado tres operaciones según Iñiguez (2003)[3].

3. Corpus textual para el análisis

1.– El análisis realizado está basado en la recolección de material documental. Hemos seguido unos criterios teóricos muestrales consistentes en:
Considerar artículos científicos de carácter biomédico, psicológico y legales publicados en España. Concretamente: a) artículos de publicaciones científicas de carácter biomédico y psicológico; b) informes médico-psicológicos de asociaciones de fibromialgia; c) normativas legales y protocolos de actuación frente a la fibromialgia.
Estas fuentes constituyen la dimensión científica y objetiva del conocimiento, lo cual tiene un impacto sobre las intervenciones y prácticas cotidianas de los profesionales y los/as usuarios/as y familiares.
2.– Publicaciones en el intervalo temporal 2001-2013.

A partir de la búsqueda en la base de datos Dialnet[4], seleccionamos 51 artículos y documentos (24 del ámbito biomédico; 20 del ámbito psicológico y 7 del ámbito nor-

[3] a) la diferenciación texto-discurso, donde a partir de los relatos transcritos de los participantes o bien del material textual se obtienen los códigos, normas y sentido que llevan implícitos, lo cual nos permitirá la interpretación y ordenación de los datos;

b) la distinción locutor/a-enunciador/a, es decir "quien" vehiculiza ese discurso, desde que implícitos, intereses, afiliaciones y valores lo está poniendo en juego, lo cual también contribuye a la interpretación y ordenación posterior; y

c) la operacionalización del corpus, consistente en organizar, clasificar la información, introduciendo el concepto de "intertextualidad" que consiste en establecer la relación entre los discursos hallados en el texto.

[4] Portal de difusión de revistas científicas y humanísticas de España, Portugal y Latinoamérica, incluyendo también libros (monografías), tesis doctorales, jornadas y otro tipo de documentos. El portal se inicia en el año 2001. Encontramos 366 artículos (en 23 revistas científicas) y otros documentos (tesis, monografías y jornadas), a partir de la palabra de búsqueda "fibromialgia". Además de estos documentos, consideramos dos revistas con publicaciones frecuentes sobre fibromialgia procedentes de páginas web. (Sociedad Española del dolor crónico, INFOCOP- revista del Colegio de psicólogos-, y documentos de las páginas web de 4 Asociaciones españolas de fibromialgia.

mativo-legal). Los criterios para elegir estos textos fueron tener presente la máxima variabilidad considerando el:

- Nivel de reconocimiento científico de la publicación: a) Revistas científicas y b) documentos de otro tipo de publicaciones (tesis, monografías, jornadas o congresos, guías, protocolos).
- Ámbito de intervención: a) Revistas médicas, b) revistas de enfermería y c) revistas de psicología.
- Perspectiva de la revista: a) feministas[5], b) medico-farmacéuticas o c) de terapias alternativas-ocupacional-rehabilitación.

De manera que tras la lectura de los abstracts o resúmenes de cada artículo, consideramos que podíamos seleccionar una muestra de aproximadamente 51 artículos para representar la variabilidad de contenidos que se vehiculizan entorno a la FM desde las fuentes encontradas (ver anexo 1).

4. Posiciones enunciativas del discurso biopsicomédico en torno al DC/FM

Los resultados del siguiente trabajo muestran como el discurso biopsicomédico predominante en la ciencia y la intervención psicológica sobre DC/FM oscila entre tres posiciones diferenciadas y a la vez complementarias.

Hemos detectado una posición muy radicalizada y basada en parámetros biológico-fisiológicos que centra su interés en la etiología de la enfermedad, su tratamiento y las consecuentes repercusiones psicológicas asociadas, mostradas a través de pruebas diagnósticas (lo que llamamos posición "cientifista"). La posición "cientifista" suele convivir con otra posición en la que el foco de interés es el mantenimiento de la relación ("adherencia terapéutica") entre personas afectadas-terapeutas (lo que llamamos posición "terapéutica de la conformidad"). Coexiste con ellas otra posición donde el discurso se centra en elementos relacionados con la gestión económica y legal de la enfermedad (costos directos e indirectos, absentismo laboral, invalideces...), así como en discriminar los casos "reales" de aquellos que no entrarían en el diagnóstico (posición "legal-economicista"). A continuación exponemos estas tres posiciones, y describimos para cada una de ellas a) cómo esta posición se caracteriza en los textos científicos; b) cómo construyen el problema o dolor crónico, y c) como construyen al sujeto/a que padece el problema:

[5] Las revistas que hemos seleccionado como feministas son aquellas que en su presentación lo hacen explícito. Las revistas feministas tienen un discurso crítico hacia la desconsideración social y familiar de la mujer que padece FM (Valls, 2008).

4.1.Posición "cientifista"

Se constituye a partir de diferentes prácticas:

4.1.1. Prioridad: diagnosticar el dolor

En esta posición, el proceso de evaluación y diagnóstico del dolor crónico sin causa orgánica es fundamental. Utiliza autoinformes de síntomas, principalmente subjetivos, pero siempre acompañados por la presencia-evidencia de signos objetivos: *"al menos once puntos localizados a lo largo del cuerpo, de respuesta al dolor"*. Estos puntos han sido anteriormente sistematizados y validados por científicos. La búsqueda de instrumentos de medida objetivos o de laboratorio que discriminen el cuadro de "fibromialgia" forma parte de los objetivos básicos. Tal como se observa en la siguiente cita;

> *El Colegio Americano de Reumatología (1990) señales tres criterios diagnósticos de la fibromialgia: historia de dolor difuso crónico de más de tres meses de duración, dolor en la presión en el menos once de los dieciocho puntos elegidos (nueve pares: occipucio, cervical bajo, trapecio, supraespinoso, segunda costilla, epicóndilo, glúteo, trocánter mayor y rodillas), y la ausencia de alteraciones radiológicas y analíticas* (Wolfe *et al*., 1990:1).

Esta concepción mecanicista de la enfermedad, necesita de pruebas objetivas de daño en la estructura orgánico-corporal para afirmar o dar crédito del problema. Por lo tanto, la búsqueda de operadores que indiquen la intensidad de "síntomas fibromiálgicos" y la búsqueda de instrumentos de medida son vitales. Pero estos criterios provocan contradicciones cuando una mujer que acude por "fibromialgia" no cumple el cuadro de síntomas que figuran en el protocolo, entonces, el mecanismo de actuación es girar la responsabilidad hacia la propia mujer, con explicaciones como: "*no discrimina bien"*, *"exagera"* o "*tiene alguna dolencia hasta ahora desconocida*":

> *Las Enfermedades orgánicas que provocan fatiga son las que más* están cuestionadas y deslegitimizada *por los profesionales sanitarios*. (Valverde, 2010/11: 92).

La posición "cientifista" no considera ningún factor ligado a lo "no racional", como serían las emociones, la subjetividad, la experiencia particular. Todo lo contrario, descarta cualquier indicio de esta actividad, ya que como hemos comentado busca la objetividad y la racionalidad:

> No hay evidencia *respecto a que la FM sea una manifestación somática de* alteraciones emocionales. *Sólo un subgrupo de pacientes con FM, aproximadamente un tercio, presenta un nivel de síntomas psicopatológicos* superior al hallado en otros trastornos de dolor reumático crónico de base orgánica (Lera, 2006: 41).

A esta posición le interesa lo empírico, lo evidente y demostrable, por lo que solo logra detectar aquello que obedezca a esa regla, desconsiderando lo que no entre en esa lógica, sin cuestionarse que su metodología de detección sea reduccionista y excluyente (de lo subjetivo).

El uso de proliferación de tecnologías como los cuestionarios (ex. cuestionario de impacto de la "fibromialgia", escala de bienestar emocional del cuestionario de Salud y Calidad de Vida, etc...) así como las medidas lo más objetivables posibles del dolor son las tecnologías que legitiman la existencia de esta posición, así como también la existencia de la enfermedad (fibromialgia) a través de su confirmación por escalas medibles (Vololona, 2006).

4.1.2. La causalidad psicosomática

Acorde con el diagnóstico del dolor está la búsqueda de factores desencadenantes o productores de este y de la enfermedad. A pesar de que no hay un acuerdo unánime sobre la causalidad, sí que hay cierta coincidencia en afirmar que se trata de una multicausalidad de factores causales, sobre los cuales puede operar el discurso. A continuación introducimos un párrafo donde se hace referencia a esta idea:

> *Más bien, nos encontramos en un momento de la investigación de la fibromialgia en la que prevalecen los "quizás": quizás el problema que tienen estos pacientes sea una cuestión de recaptación de serotonina, quizás lo principal sea el anómalo funcionamiento del Sistema Simpático.* (Ros, 2006: web).

También se mantiene una estrecha vinculación causal entre lo biofisiológico y las capacidades cognitivas, mentales, lo que provoca una autopotenciación de sus efectos. Como se enuncia en el siguiente párrafo:

> *Esto podría* actuar directamente sobre el cerebro*, explicando pues los hallazgos del* funcionamiento cognitivo, o puede resultar en inflamación *local, causando así los síntomas relacionados con la zona afectada del cerebro* (Klimas, 2010: 3).

4.1.3. Farmacologización

El uso de fármacos (Carrasco *et al*., 2010) son el paradigma de tratamiento por el sufrimiento psicosomático y son las terapias que corresponden a esta posición. Hay un gran uso de los mismos, tal como se muestra en el párrafo.

> *Todos y todas las pacientes tomaban analgésicos y/o AINES, bien solos (11,1%) o asociados a otros fármacos, principalmente antidepresivos (49,1%) o relajantes musculares y/o ansiolíticos (24,6%)* (Ubago *et al*, 2005: 687).

4.1.4. Percepción de enfermo/a-síndrome

La posición "cientifista" construye al sujeto/a como un enfermo/a caracterizado por un síndrome (conjunto de signos-síntomas) con difícil catalogación y diagnóstico médico. Estas dificultades provocan una falta de coordinación e interés por parte de los profesionales al no saber hacer frente al problema. Tal como se indica en el siguiente párrafo:

> *Un problema que nos encontramos es la* falta de coordinación entre los especialistas y de unanimidad en el reconocimiento de la enfermedad *como tal. Así, al no tratarse de una enfermedad "medible", "objetivable" y "replicable", su origen no filiado causa* discrepancias. *Actualmente, los* neurólogos, en general, no están especialmente interesados *en esta enfermedad;* los psiquiatras, tienen saturación *de casos ante la gran derivación de estos pacientes por parte de otros especialistas para ser tratados por la polémica depresión;* los médicos internistas tampoco la encuadran habitualmente; *e incluso,* no todos los reumatólogos creen *en la existencia de esta enfermedad* (Ros, 2006: web).

El/la paciente acaba siendo un engorro para el ejercicio profesional, al no poder ser catalogado con facilidad como "enfermo de", situándose en un terreno ambiguo al definirse como un síndrome con deficiencias orgánicas, neurológicas, junto con una función cognitiva deteriorada. Tal como se apunta en el fragmento:

> *Aunque estos datos muestran una evidencia clara de que* los pacientes con síndrome de fibromialgia tienen una función cognitiva deteriorada, *debido al elevado número de factores que influyen en el rendimiento cognitivo que no fueron valorados en este estudio y que parte del rendimiento cognitivo no fue explicado por el nivel de dolor y ansiedad,* no deben descartarse otras hipótesis relacionadas con la coexistencia de alteraciones en el sustrato neurológico central junto a deficiencias asociadas a estas u otras variables clínicas sintomáticas. *Por estos motivos, los autores consideran necesarias futuras investigaciones que determinen las causas del deterioro neuropsicológico en este grupo de enfermos* (Munguía-Izquierdo *et al*., 2008: 431).

A pesar de que en esta posición se barajan datos estadísticos sobre la cantidad de mujeres que padecen el síndrome, no se valora la organización social que hace del genero una variable relevante en el desarrollo y mantenimiento de la enfermedad, en su comprensión, sus efectos y tratamiento, o como diría Valls-Llovet (2010), no se realiza sistemáticamente un diagnóstico diferencial del dolor en función del sexo-género. El sexo-género sólo es una variable descriptiva y orientativa usada desde la epidemiología para focalizar más intensamente la mirada y las correlaciones de otras variables con el sexo-género o colectivo mujer que aqueja dolor, pero no una variable analítica y que posibilita un tratamiento específico.

4.2.Posición "terapéutica de la conformidad"

4.2.1. Prioridad: adherencia terapéutica

Esta posición focaliza la importancia de la relación terapéutica entre profesionales y persona/s que sufre/n el dolor crónico. Por un lado en cuanto al acompañamiento y seguimiento del / la paciente, por otro en cuanto a la adherencia terapéutica.

Se apoya en la posición "cientifista" para justificar el acompañamiento y tratamiento psicológico, relacional y de adhesión terapéutica y con ello consigue autopotenciar su función. Tal como muestra el siguiente párrafo:

> *El dolor crónico es, principalmente, el resultado de un* fallo en los sistemas naturales de analgesia *ligados, generalmente, a una condición sensorial concreta y adicionalmente, y a* consecuencia de ello, a la falta de recursos personales *(psicosociales) para afrontar las implicaciones vitales que ello supone.* (Vallejo: 2010: web).

> *Así, cuando se han* agotado las alternativas médicas, es cuando aparece "oficialmente" la figura del psicólogo/a, *para ayudarlos a cambiar actitudes y sobrellevar el dolor, enseñándoles a relajarse y a reconocer sus límites* (Ros, 2006: web).

A partir de este presupuesto propugna la necesidad de asistir a consultas sucesivas y de seguimiento con especialistas (Martínez y Paterna, 2003). Con el concepto de cronicidad alcanza relevancia la adherencia y el vínculo terapéutico, con el consiguiente control que supone (del sistema sobre los/as usuarios/as):

> *Para que ello sea posible, será preciso elaborar* previamente una cuidadosa historia clínica *donde se detecten todos los posibles estresores actuales y pasados, y donde quede reflejada la personalidad del paciente.* En presencia de estos datos *se verá qué se puede hacer para eliminar o modificar estos estresores, modificar la escala de valores, posible psicoterapia, etc.* (Sedó y Ancochea, 2002: 563).

No obstante, se establece una crítica centrada en el paciente cuando la enfermedad no remite: se le hace responsable de que "no sigue el tratamiento adecuadamente" o bien, "no acepta o aprende a vivir con el dolor":

> *Se suele argumentar, como una forma de evitar el problema, que el dolor es subjetivo y que, por tanto,* hay que acostumbrarse a vivir con él, *arguyéndose en algunos casos que "de fibromialgia no se muere, ni se degenera"* (Ros, 2006: web).

4.2.2. Importancia de la terapia psicológica

Desde la perspectiva psicológica, el tratamiento alcanza sentido desde el uso principalmente de terapias psicológicas denominadas cognitivo-conductuales, desde marcos

de cognición que utilizan las / los pacientes para organizar la experiencia de vida y las prácticas cotidianas. Tal como se muestran en algunas citas:

> *...Actuar sobre los* aspectos comportamentales y emocionales *relacionados con el afrontamiento del dolor, mediante el abordaje tradicional de la* terapia cognitivo-conductual *con las aportaciones recientes de la terapia de aceptación y compromiso y otras terapias de conducta de tercera generación* (Vallejo, 2010: web).

Estos tratamientos son criticados por algunos profesionales implicados en el dolor crónico sin causa orgánica. Podemos ver la siguiente declaración de una profesional del mundo de la salud afectada por FM que contrasta con el discurso anterior:

> Otras psicoterapias brillan por su ausencia *en estas enfermedades en las que los afectados tanto apoyo necesitan para poder recuperar su dignidad... Cuando una enfermedad causa cambios tan radicales como lo hacen la FM, y cuando existe tal marginalización social, una terapia que consiste en* cambiar pensamientos "negativos" *por "positivos" con la ayuda de una goma de pollo,* evitando ir a un nivel más profundo, difícilmente puede ser de utilidad. *También el que al paciente se le esté repitiendo que sus pensamientos son "inadaptados" es, sencillamente, una agresión que va contra el juramento hipocrático de "primero, no hacer daño"* (Valverde y Markez, 2009: 89).

La posición "terapéutica de la conformidad" también se hace extensiva a otros entornos de relación del/la paciente, se trata de los espacios asociativos, donde la "terapia relacional" se constituye como el recurso principal al DC del colectivo de pacientes:

> *Actualmente,* son las asociaciones civiles, *como por ejemplo, la Asociación Valenciana de Afectados de Fibromialgia (AVAFI) y* los psicólogos desde la práctica clínica privada *quienes están ofreciendo una mayor* asistencia psicológica *a los afectados de esta enfermedad; a pesar de que son* los propios médicos los que aconsejan a los afectados de fibromialgia que recurran *al apoyo psicológico* (Ros, 2006: web).

4.2.3. Sujeción del/la paciente

Esta posición apunta a un/a sujeto/a con rasgos prototípicos de personalidad o un perfil "psicológico" específico. Tal como muestra el siguiente párrafo, coincidiendo con otras descripciones similares encontradas en varios artículos:

> *Suelen ser* personas activas, perfeccionistas, impacientes, con mucha capacidad para asumir responsabilidades ajenas, dependientes emocionalmente, nerviosos, con dificultad para poner límites, con un "locus de control" externo, *etc.* (Ros, 2006: web).

Sorprende que en ningún momento, la condición de "ser mujer" esté explícita en el discurso de la relación terapéutica, a pesar de que en lo implícito se conecta mujer con DC/FM. En los párrafos encontrados se destaca el uso en el lenguaje del uso masculino (por ejemplo, los afectados, enfermos, nerviosos). En esta posición, también se desconsidera el carácter sexuado del DC/FM (especialmente padecida por mujeres), y en su defecto, se considera un referente masculino para pensar en la intervención. Según Sara Velasco (Velasco, 2009) es el modelo de salud carente de considerar los atributos sociales, las normas y roles de género, los ideales y componentes subjetivos de identidades femeninas y masculinas.

Desde esta posición también se observa cómo se concibe la existencia de una persona sumisa al tratamiento, dependiente del terapeuta, pero a la vez con requerimientos de ser responsable, activa e implicada en la autoadministración de las pautas terapéuticas para ser reconocida como enferma y obtener expectativas de resolución a sus problemas. En el siguiente párrafo encontramos un protocolo de las diferentes etapas de tratamiento psicológico por las que pasa un/a paciente hasta llegar a su mejoría. En estas etapas se refleja la exigencia que se cierne sobre el sujeto desde una posición "terapéutica de la conformidad"("de dominio y control personal", de autogestión, —en el segundo párrafo—):

> *El PSOCQ incluye cuatro escalas (Precontemplación, Contemplación, Acción, y Mantenimiento) que describen el grado en que se progresa o retrocede en la preparación para adoptar y aceptar la autogestión. Se ha proporcionado evidencia sustancial de la fiabilidad y validez sobre los cuatro estadios. En el estadio de* precontemplación, no parece existir intención de cambiar *("todo esto sobre cómo afrontarlo mejor es una pérdida de tiempo"), en la* contemplación se constata ya una toma de conciencia del problema del paciente y una intención de cambiar en breve *("he asumido recientemente que depende de mí enfrentarme mejor a mi dolor"),* en la acción se llevan a cabo cambios manifiestos de comportamiento *("estoy probando algunas habilidades de afrontamiento para manejar mejor mi dolor),* ***y*** en el mantenimiento se tratan de conservar estos cambios *("he incorporado a mi vida cotidiana técnicas para sobrellevar mi dolor")* (Merayo *et al*., 2008: 336).

> *Probablemente estas* personas mantuvieron creencias acerca de que el dolor es un problema de naturaleza estrictamente médico-orgánico *y que, por tanto, no requería la adquisición de habilidades de autogestión.... los tratamientos psicológicos como los realizados en nuestro estudio pueden promover mejores resultados, no sólo desarrollando nuevas habilidades, sino también* generando expectativas de control y autoeficacia sobre el problema a través de experiencias de dominio y control personal durante el programa de cambio. (Merayo *et al*., 2008: 337).

Así pues, se visualiza que esta posición "psicologiza" a las personas afectadas (mujeres principalmente), ante la dificultad en la capacidad explicativa de este dolor crónico sin

causa orgánica que manifiestan. Estos procedimientos dificultan la exploración de otras hipótesis diagnosticadas y deslegitiman la presencia de ciertos síntomas. Los hombres (de carne y hueso) tampoco aparecen en el marco de la enfermedad (aunque se utiliza un lenguaje con referente masculino), y cuando alguno manifiesta síntomas, aparecen como excepción.

4.3.Posición "legal-economicista"

Esta posición es más minoritaria, pero también la encontramos en una parte del discurso biopsicomédico, concretamente más ligada con la posición "cientifista" —en cuanto busca la objetividad y la evidencia de los hechos—. Está conectada por un lado, al discurso legal, en tanto que debe estar sustentada por normas y leyes que promuevan derechos y deberes de las personas que padecen el problema-enfermedad. Por otro lado, al discurso económico, en tanto que regula los gastos económicos que supone la enfermedad-problema, pero a la vez, se usa como generadora de recursos y productora de servicios.

4.3.1. Prioridad: legitimar la enfermedad

Esta posición permite afianzar la legitimidad alcanzada con el diagnóstico de la posición "cientifista" mediante dos elementos claves: la *peritación* (como instrumento objetivo de medida que garantiza el grado de incapacidad) y la *credibilidad* del/la afectado/a. Desde una "posición legal-economicista", la enfermedad también se constituye como una desconocida, frente a la imprecisión o inexistencia de diagnóstico, reclamando velar por la instauración de pruebas y evidencias objetivas que puedan "medir" el dolor, la incapacidad para que el sistema legal y socio-laboral pueda compensar a las personas afectadas, o bien detectar o discriminar a aquellas personas que intentan engañar al sistema. Tal como se comenta en el siguiente párrafo:

> *Al* desconocerse la etiología de la enfermedad y su tratamiento, *nos encontramos, por una parte, con* muchas pacientes sin diagnosticar; *y por la otra, con muchos* diagnósticos realizados sin mucha precisión y que no han sido revisados con posterioridad (Ros, 2006: web).

Esta posición se convierte en garante de la verdad (credibilidad de lo que testifican las personas afectadas). En este sentido, el discurso introduce todo aquello que tenga que ver con la peritación, con el desarrollo de instrumentos y protocolos de evaluación específicos, y con la detección y medición del dolor crónico para poder dar respuestas:

> *Y es que, para la declaración de incapacidad permanente, se exige, de conformidad con el artículo 136 de la Ley General de la Seguridad Social, que a las*

> *dolencias sean "susceptibles de determinación objetiva", lo que obliga, tanto a los efectos de acreditar la existencia de una incapacidad permanente como a los efectos de calificar el grado de incapacidad permanente, a una objetividad no siempre fácil de concretar en una enfermedad cuyo diagnóstico es exclusivamente clínico, como es la fibromialgia* (Lousada, 2009: web).

Se señala una constante misión hacia la detección del fraude, de la simulación de la enfermedad. Hemos encontrado algunos textos donde se resalta esta idea, la cual, construye un imaginario de paciente "potencialmente simulador":

> *..es evidente que* la colaboración entre el conocimiento científico de la Psicología y la Medicina *es fundamental para implementar estrategias para* detección eficaz *de la simulación del dolor y la discapacidad. En el contexto clínico médico-legal,* las patologías más simuladas suelen ser aquellas cuya sintomatología resulta difícil de relacionar *claramente con una base orgánica objetivable* (Gonzalez y Capilla, 2009: web).

La misión de esta posición se reviste de autoridad (acompañada por la "cientifista" y la "terapéutica de la conformidad") al decirnos el "verdadero estatus del paciente", reconociendo sus derechos simbólicos y materiales, es decir, la posibilidad de ser atendido y reconocido legal y económicamente frente a la sociedad. Ello se hace evidente cuando las/los pacientes no son diagnosticados, peritados, reconocidos:

> *Por inaudito que pueda parecer,* estos enfermos peregrinan durante años *de una a otra consulta, bajo la sospecha velada (y no tan implícita en muchos casos) acerca de la veracidad de su dolencia;* confundiéndose, a veces, con "un acto de fe". Suelen acabar "aparcados en el médico de cabecera", y experimentando tratamientos paramédicos (Ros, 2006: web).

Por tanto, esta posición está muy en coherencia y se retroalimenta con elementos que propugnan las otras dos posiciones, y en tanto que se postula desde un conocimiento "aséptico", "racional" "positivista" y "descontextualizado", podemos decir que proviene de una ciencia androcéntrica (Haraway, 2004), la cual desconsidera los valores subjetivos, locales y situados, donde no existe "el otro particular" con sus características específicas, sino un "otro generalizado" que desconsidera las condiciones de producción donde se produce su experiencia, en nuestro caso, su experiencia de dolor (Pujal *et al*., 2009).

4.3.2. Tratamiento: sobre la incapacitación de la persona

En la posición "economicista-legal" la persona es construida como *incapacitada,* como alguien que no es productiva para el sistema, sino que requiere de sus recursos. Previo al diagnóstico, puede ser percibida como potencialmente simuladora de una enferme-

dad, o bien exagerada en sus síntomas con la idea de conseguir recursos económicos y de atención psicosocial:

> *La simulación, es decir* la producción intencional de síntomas físicos y/o psicológicos falsos o exagerados motivados por incentivos externos, *es un problema con el que se encuentran frecuentemente los profesionales de la salud en su práctica clínica, en especial en aquellos ámbitos donde el paciente puede percibir prestaciones económicas de algún tipo y la asistencia es gratuita. Los datos indican que en este contexto las conductas de simulación más frecuentes son la* exageración de síntomas (dolor) y exageración de la discapacidad, *por la posibilidad de obtener incentivos económicos; mientras que, la simulación de sintomatología psicopatológica sería más prevalente en contextos forense - criminales, con el fin de reducir / evitar el pago de indemnizaciones, condenas y encarcelamientos* (González y Capilla, 2009: web).

El colectivo de enfermos/as se percibe como un colectivo real y potencialmente a tener en consideración —tanto por su cantidad, como por su grado de incapacidad— como receptor de ayudas por parte de un sistema que debe ofrecerle considerables recursos:

> *El 20% de las personas con la fibromialgia, hoy en día, están invalidadas por su enfermedad para trabajar. En España, según un estudio de la Sociedad Española de Reumatología, la FM es la enfermedad músculo-esquelética que más bajas produce por incapacidad laboral (EPISER 2000). Aun así, sólo un pequeño porcentaje reciben prestaciones* (Valverde, 2000: 28).

De ello se deriva la percepción de personas que padecen DC/FM como una carga por las prestaciones sociales y económicas que requieren, por tanto, como un colectivo consumidor de recursos públicos. También en esta posición, se marca la diferencia mujer-hombre en la construcción del estereotipo de enfermo/a ya que lo relaciona con atributos sociohistóricamente asignados a la categoría mujer, tal como: "dependiente", "demandante" "exagerada" "falta de discriminación", "mentirosa", "no controladora", etc., lo que atribuye una feminización al/la paciente, y una consecuente patologización femenina. Este hecho puede resultar notorio de cara al diagnóstico o peritación de fibromialgia en hombres, debido a que al identificarla con atributos de estereotipo femenino, cuesta más reconocer su padecimiento en el sexo-género masculino (tanto para profesionales y peritos, como para los propios hombres que puedan padecerla).

5. Conclusión

A partir del análisis discursivo de artículos científicos sobre fibromialgia, hemos encontrado tres posiciones que constituyen lo que hemos denominado el discurso biopsico-

médico. Estas posiciones se potencian mutuamente: a) la posición "cientifista" que se centra fundamentalmente en procesos discriminatorios del diagnóstico y en la farmacologización del tratamiento de una enfermedad considerada orgánica, obviando elementos humanizadores; b) la posición "terapéutica de la conformidad" que implica la sumisión al modelo biopsicomédico, especialmente al seguimiento de las pautas de tratamiento psicológico cognitivo-conductual y al reclamo de que las personas afectadas, especialmente las mujeres, deben encajar en unos "moldes" para ser reconocidas como enfermas y una adherencia a la terapia y al terapeuta; y c) la posición "económico-legalista" que se sustenta en los instrumentos diagnósticos (test, anamnesis..) de las otras posiciones para asegurar la credibilidad del paciente y la veracidad de su enfermedad, y a partir de ahí, justificar sus intervenciones a través de facilitar recursos materiales o adquisición de derechos a través de normativas aplicables a las pacientes de DC/FM. Cada una de estas posiciones se muestra conformando una definición de problema/enfermedad y una identidad de sujeto/paciente como hemos visto en el análisis.

Como ya comentamos al inicio de este trabajo, no se ha contemplado los discursos provenientes de los propios profesionales que hacen intervención con pacientes, o la de los familiares o la de las propias pacientes que experimentan DC/FM con el fin de recoger otras posiciones, sin embargo, el conocimiento de este contexto a través de los análisis efectuados en otros trabajos en base a entrevistas a pacientes, familiares y terapeutas (ver Pujal *et al*., 2011), nos ha facilitado la interpretación. Es importante ampliar el campo de mirada para ver otras alternativas e integrar otras perspectivas desde una variabilidad de posiciones para comprender a fondo el fenómeno.

Una lectura desde una perspectiva crítica y de género sobre estas posiciones que comporta el discurso biopsicomédico, nos indica algunos puntos a tener en cuenta en futuras intervenciones sobre la FM/DC:

5.1.Explicaciones individualistas y agenéricas carentes de contexto social

En los resultados de las tres posiciones detectadas, el discurso biopsicomédico se representa como un modelo autoritario y de enfoque individualista, que no considera la perspectiva de género en sus posiciones, es decir, incorporar qué factores psicosociales en la experiencia de las mujeres han podido tener relación con la aparición del DC/FM (Le Breton, 1999). Este discurso biopsicomédico se identifica con lo racional, objetivo y la verdad, descartando los elementos "no racionales" que configuran el malestar de las personas, mujeres, afectadas. Excluye la intervención sobre el orden social donde se enmarca razones estructurales y de sexo-género de donde emerge el problema, razones cómo serían las historias de vida de mujeres que reflejan la gran sobrecarga que han llevado a través de los cuidados que han dispensado a otros.

La enfermedad alcanza un lugar central en la vida de las mujeres, de manera que se trata de "un vivir *en* la enfermedad" más que de "un vivir *con* la enfermedad". Tal es

así, que la persona debe regular su capacidad energética, los recursos para hacer más o menos cosas, autocontrolarse, planificar lo que puede hacer o no, llevar una disciplina de su cuerpo, de sus movimientos, de su ritmo de vida, de su tiempo. En este sentido la enfermedad constituye una tecnología de control sobre la vida y el cuerpo de la persona, de las mujeres. Ello se constata en las posiciones encontradas en el análisis en tanto que esos discursos propugnan prácticas reguladoras y de sujeción a lo patológico, en relación al dolor cronificado que precisa medicación, afectaciones neurológicas, alteraciones cognitivas, autocontrol y autogestión de la persona, adherencia terapéutica a las pautas, necesidad de "decir la verdad" o ser creíble.

5.2.Sujeción de las mujeres como condición de su existencia

En general, la construcción de identidad de enfermo/a sirve a la persona simbólica y materialmente. Simbólicamente, porque le permite tener presencia, representación social, institucional y familiar; materialmente, porque le reporta ganancias y pérdidas en su estatus de vida, afectos y roles que desempeñaba hasta el momento. Muchas mujeres, tras saber su diagnóstico dicen: *«estoy mejor una vez que sé que no me lo estoy inventado»*. Ya hemos visto las dificultades de credibilidad por parte del contexto que rodea a la persona que sufre dolor crónico sin causa orgánica (Valverde *et al*. 2009). El diagnóstico "fibromialgia" conlleva nombrar lo que "no se puede llamar". Es decir, que alguien pueda nombrar lo que las personas afectadas no pueden nombrar, lo que permite reconocimiento desde una institución poderosa, una institución de poder que dice la "verdad". La intervención sobre este dolor, legitima y regula el desarrollo de las prácticas y el diagnóstico médico-psicológico, actúa como un simbólico en el sentido de poner límites a su posibilidad de extensión.

Pero también debemos analizar, desde las relaciones de poder social, que implica a cambio esta transferencia de posibilidades para el sujeto. En el caso que hemos analizado, vemos que hay una "sujeción" a la normativa y al discurso biopsicomédico, vemos que "no hay ganancia de voz" por parte de las mujeres o las personas que la padecen, porque no hablan ellas, habla el sistema a través de ellas (tecnología del poder) (Pujal y Mora, 2009). Esta sujeción es velada, no es nada fácil darse cuenta o resistirse a ella. Tal como diría Butler (2001): el sujeto debe ser sujetado en su categoría de "fibromialgica" para existir.

5.3.Resignificar-repolitizar el dolor

Llegado a este punto, nos queda pues recoger aquellos elementos emergentes de la crítica anterior para elaborar una propuesta. Esta propuesta es el intento de transformar la fenomenología y las bases epistémicas de las posiciones estrictamente biopsicomédicas

y abrir nuevas vías de comprensión-intervención bio-psico-socio-histórica sobre el problema del DC/FM, de manera que deje de ser un enigma, o una "caja negra". Entender el problema desde los condicionantes sociales que sitúan a las mujeres en una posición vulnerable, como muestra el trabajo de Pujal-Llombart y Mora (2013) cuya propuesta es llegar a un "diagnóstico psicosocial de género" que recoja la historia de vida olvidada de las mujeres (Pujal *et al*., 2011), rompiendo el reduccionismo de la construcción de la enfermedad que el sistema psicomédico promueve, especialmente porque no escucha a las/los pacientes. Esta propuesta es fundamental para volver a resignificar el DC/FM, a partir de la cual debe constituirse una nueva política en la que el dolor sea tomado como una tecnología de poder social, de poder institucional. Una política en la que se desvele y se subvierta la disciplina que se infringe en los cuerpos de las mujeres y donde se cuestione la autoridad de las instituciones que se autoatribuyen toda la capacidad de resolver el problema. También, como propone Correa-Urquiza (2015) se trata de un acto de "desenfermar", o de permitir una identidad a las personas afectadas que esté fuera de la noción de dificultad, de incapacidad, que habilite otro tipo de posibilidades.

6. Bibliografía

ACAF. Asociació Catalana d´Afectats de Fibromialgia (2005): *Presentació de l´Asociació. Comunicació presentada a Taula rodona,* Barcelona. Collegi Oficial de Psicòlegs de Catalunya.

Barker, K. (2005): *The Fibromyalgia Story. Medical authority and women worlds of pain*, Philadelphia, Temple University Press.

Benhabib, S. y D. Cornell (1987): *Feminism as Critique: Essays on the Politics of Gender in Late-Capitalist Society,* Cambridge, Polity Press.

Burin, M. (1990): El *malestar de las mujeres. La tranquilidad recetada*, Buenos Aires, Paidós.

Butler, J. (2001): *Mecanismos psíquicos del poder: teorías sobre la sujeción*, Feminismos, Universidad de Valencia.

Carrasco, M.C., C. Jiménez y M. Márquez (2010): "Fibromialgia: cuando el dolor es una historia de vida", *Index Enfermeria*, 19, pp. 2-3.

Conrad, P. y J. W. Schneider (1992): *Deviance and medicalizations. From badness to sickness*, Philadelphia, Temple University press.

Correa-Urquiza, M. (2015): *Radio Nikosia. La rebelión de los saberes profanos*, Madrid, Grupo5.

Davies, B. y R. Harré (2009): "Positioning: the discursive production of selves", *Journal or the Theory of social Behaviour*, 1990, 20, pp. 43-63.

—— (2007): "Posicionamiento: La producción discursiva de la identidad", *Athenea Digital*. Disponible en web: <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/445/362HYPERLINK> [Consultado el 20 de octubre de 2012].

Delvecchio M-J, P.E. Brodwin, B.J. Good y A. Kleinman (eds.) (1992): *Pain as human experience: An anthropological perspective,* California, University of California press.

Foucault, M. (1970): *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets.

Foucault M. (1980): El *nacimiento de la clínica: una arqueología de la mirada médica*, Editorial Siglo XXI, México.

González, H. y P. Capilla (2009): *Detección de la simulación del dolor crónico. Un enfoque multidisciplinar.* Disponible en web: <http://www.infocop.es/view_article.asp?id=2380&cat=38)> [Consulta 15 enero de 2013].

Haraway, D. (2004): *Testigo_Modesto@Segundo_Milenio: HombreHembra©_Conoce_Oncoratón®. Feminismo y tecnociencia*, Barcelona, Editorial UOC.

Illich I. (1975): *Némesis médica: la expropiación de la salud*, Barcelona, Barral Editores.

Iñiguez, L. (2003): *El análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales*, Barcelona, Editorial EDIUOC.

Klimas N. (2013): *Sobre Fibromialgia, V.I.H. y Síndrome de Fatiga Crónica. Plataforma Nacional para FM, SFC, SQM. Reivindicación de derechos*. Disponible en web: <www.plataformafibromialga.orgª [Consultado el 20 de enero de 2013].

Le Breton, D. (1999): *Antropología del dolor*, Barcelona, Seix Barral, Los Tres mundos.

Lera, S. (2006): *Características y respuesta al tratamiento multidisciplinar de pacientes afectadas de fibromialgia,* Tesis doctoral inédita, Universitat de Barcelona, Departament de Psiquiatria i Psicobiologia clínica, Programa de doctorat: 'Recerca i clínica dels trastorns mentals'. Bienni 1998-2000.

Luz, M.T. (2011): "El desafío de la salud en las ciencias sociales: el caso de Brasil", *Política y Sociedad*, 48 (2), pp. 313-327.

Lousada, J. F. (2009): *El tratamiento jurídico de la fibromialgia en perspectiva de género*. Disponible en web: <http://www.afibrosal.org/documentos/legislacion/juridicojuridicoFibr.pdf> [Consultado el 15 de enero de 2013].

Martínez, M. C. y C. Paterna (2003): "Comprender la Fibromialgia desde una perspectiva psicosocial femenina*"*. Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Psicología Social*, Málaga, España.

Merayo, L.A., F.J. Cano y L. Rodríguez (2008): "Motivación para el cambio como predictor de la adherencia terapéutica en el dolor crónico", *Apuntes de Psicología*, 26 (2), pp 331-339.

Munguia-Izquierdo, D., A. Legaz-Arrese, D. Moliner-Urdiales y J. Reverter-Masia (2008): "Neuropsicología de los pacientes con síndrome de fibromialgia", *Psicothema* (20) 3, pp. 427-431.

Pastor, M., A. Lledó, M. Martín-Aragón, N. Pons, J. Rodriguez-Marín, S. Sánchez, M. Terol, J. Fernández, J. Tovar, I. Ibero, J. Rosas y E. Salas (2003): "Afrontamiento y estado de salud en la Fibromialgia", Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Psicología Social*, Oviedo, España.

Pujal, M. y E. Mora (2009): "Aproximación al cuerpo fibromiálgico como respuesta ambivalente a una poli-violencia de género", en Actas del *I Congreso Internacional sobre género: la cultura en el cuerpo*, Elche, SIEG, 11-13 noviembre 2009.

Pujal, M., E. Mora, P. Albertín, B. Mestres y P. Amigot (2011): "Las voces silenciadas en tiempos de "igualdad". El dolor desde una perspectiva de género", *Memoria de investigación presentada al Institut Català de les Dones*. Catalunya.

Pujal i Llombart, M. y E. Mora (2013): "Trabajo, dolor y su diagnóstico psicosocial de género. Un ejemplo", *Revista Universitas Psicológica,* 12 (4), pp. 1181-1193.

Rivera, J. (2009): "Tratamiento farmacológico en fibromialgia", V Jornadas *Codo con Codo*, Fundación FF Madrid.

Rodríguez, R.M. (1999): *Foucault y la genealogía de los sexos*, Barcelona, Anthropos Editorial.

Ros, N. (2006): *Intervención psicológica en la fibromialgia*. Disponible en web: <http://www.infocop.es/view_article.asp?id=987> [Consultado el 15 de enero de 2013]

Ruiz I., M.C. Ubago, MJ. Bermejo, J. Plazaola, A. Olry, E. Hernández (2007): "Diferencias en características sociodemográficas, clínicas y psicológicas entre hombres y mujeres diagnosticados con fibromialgia", *Revista Clinica Española.*, 207 (9), pp. 433-439.

Sedó, R. y J. Ancochea (2002): "Una reflexión sobre la fibromialgia", *Atención Primaria*, 29 (9), pp. 562-564.

Ubago, M.C., I. Ruiz, M.J. Bermejo, A. Olry y J. Plaza (2005): "Características clínicas y psicosociales de personas con fibromialgia. Repercusión del diagnóstico sobre sus actividades**",** *Revista Española de Salud Pública*, 79, pp. 683-695.

Valverde, M. (2000): "Prevalencia de la fibromialgia en la población española. Estudio EPISER", *Revista Española Reumatología*, 27, p. 157.

Valverde, M., J.A., Rivas y L. Carmona (2001): *Estudio EPISER. Prevalencia e impacto de las enfermedades reumáticas en la población adulta española*, Madrid, Merck Sharp & Dohme (MSD) y Sociedad Española de Reumatología, pp. 77-91.

Valverde, C. e I. Markez (2009): *"Lo que tú tienes que hacer es…:* El uso coercitivo de Terapia Cognitivo – Conductual en las nuevas enfermedades", *Norte de Salud Mental*, 35, pp. 89-106.

Valverde, C., I. Markez y C. Visiers (2009): "Breves intervenciones en el largo viaje: la comunicación con pacientes con fibromialgia o síndrome de fatiga crónica", *OMeditorial*, Colección Prometeo.

Valverde, C. (2010-2011): "'Los cuerpos del delito': injusticias y oportunidades en los Síndromes de Sensibilidad Central", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 112, pp. 141-153. Disponible en web: <http://www.ligasfc.org/wp-content/uploads/2011/02/los-cuerpos-del-delito_C.-VALVERDE.pdf> [Consultado el 20 de marzo de 2013].

Valls, C. (2008): "Diagnóstico diferencial del dolor y la Fibromialgia", *Anuario de Psicología*, 39 (1), pp. 87-92.

Valls-Llovet, C. (2010): "La salud bio-psico-social regenerada". *Monográfico Desigualdades de género en "tiempos de igualdad". Aproximaciones desde dentro y fuera de la/s psicología/s, Quaderns de Psicologia. International Journal of Psychology*, 12 (2), pp. 175-181.

Vallejo, M.A. (2010): *La terapia cognitivo-conductual es el tratamiento psicológico que más evidencia aporta sobre el dolor crónico.* Disponible en web: <http://www.infocop.es/view_article.asp?id=2784> [Consultado el 2 febrero de 2013]

Velasco, S. (2009): *Sexos, género y salud*, Madrid, Minerva Ediciones.

Vololona, R. (2006): "From representation to mediation: The happing of collective mobilization on muscular dystrophy in France", *Social Science & Medicine*, 62, pp. 564-576.

Wolfe F. *et al*. (1990): "The American College of Rheumatology 1990 Criteria for the Classification of Fibromyalgia*", Report of the Multicenter Criteria Committee,* Feb 33 (2), pp.160-72.

7. Anexos

Textos para el análisis del discurso biopsicomédico

7.1.Ámbito de la Bio-medicina

Anciones , B.; Gómez-Argüelles, J.M. ; :Prevalencia de síntomas neurológicos asociados a la fibromialgia. *Rev Soc Esp Dolor* 16 (2009);4 :222 – 229.

Azkue , J.J. ; Bilbao , J. ; Montoya , P. ; Aira , Z. ; Buesa , I. ; Salgueiro , M. ; :Valoración de factores sociales y clínicos en el síndrome de fibromialgia. *Rev Soc Esp Dolor* 16 (2009);6 :323 – 329

Biorritmes. *Revista de Fibromialgia y Síndrome de Fatiga Crónica*. <http://www.biorritmes.com/>

Carrasco Acosta, M.C.; Jiménez de Madariaga, C.; Márquez Garrido, M. Fibromialgia: cuando el dolor es una historia de vida. *Index Enferm* v.19 n.2-3 Granada abr.-set. 2010

Castel-Bernala, V. de Felipe García-Bardóna y J. Tornero-Molina. Evaluación psicológica en el dolor crónico. *Reumatol Clin.* 2006; 2 Supl 1: S44-9

Collado i al. Protocolo de evaluación y tratamiento de los pacientes con fibromialgia. Unidad de Fibromialgia Instituto de Especialidades Médico-Quirúrgicas Instituto de Neurociencias Anestesia-Clínica del Dolor. Hospital Clínic. Corporación Sanitaria.

Diario médico interactivo. La fibromialgia provoca un gasto de 10.000 euros por paciente al año. *Rev Soc Esp Dolor* 16 (2009);7 :417 – 418. <http://revista.sedolor.es/articulo.php?ID=647>

Deus, Joan. ¿Se puede ver el dolor?. *Reumatol Clin.*2009; 5(05) :228-32.

Echevarría Moreno, M. ; Herrera Silva, J. ; Morales Muñoz, C. ; Bullón Barrera, F. ; Fernández Muñoz, I. ; Mayorga Buiza, M.J.: Impacto de un programa de educación sanitaria en pacientes con fibromialgia. *Rev Soc Esp Dolor* 17 (2010);5 :227 - 232

Echevarría , M. ; Caba , F. ; Mayorga , M.J. ; Villegas , A. ; Morales , C. ; :La población fibromiálgica ante la cirugía. Estudio descriptivo y análisis del dolor posoperatorio en histerectomías. *Rev Soc Esp Dolor* 17 (2010);5 :233 – 238

Escudero-Carretero, M. et al. Fibromialgia: percepción de pacientes sobre su enfermedad y el sistema de salud. Estudio de investigación cualitativa. *Reumatol Clin.2009.* <http://www.elsevier.es/sites/default/files/elsevier/eop/S1699-258X(09)00157-0.pdf>

García-Fructuoso, F. Síndrome del dolor neuroplasticamente inducido. Servicio de reumatología Clínica CIMA. Barcelona.

Klimas Nancy. Sobre Fibromialgia, V.I.H. y Síndrome de Fatiga Crónica. (2010). Plataforma Nacional para FM, SFC, SQM. Reivindicación de derechos. www.plataformafibromialga.org

Lera Miquel, Sara Características y respuesta al tratamiento multidisciplinar de pacientes afectadas de fibromialgia. Memoria de tesis doctoral. UNIVERSITAT DE BARCELONA. Departament de Psiquiatria i Psicobiologia clínica. Programa de doctorat: 'Recerca i clínica dels trastorns mentals'. Bienni 1998-2000.

Martínez Vázquez, J. ¿Cómo tratamos la fibromialgia?. *Rev. Soc. Esp. Dolor* 8: 511-513, 2000.

Paulino Tevar, J. ; Segura Escobar, E. ; Revuelta Evrard, E. ; :Depresión, ansiedad y fibromialgia. *Rev Soc Esp Dolor* 17 (2010);7 :326 – 332. <http://revista.sedolor.es/articulo.php?ID=706>

Peñacoba Puente, C**.** (2009).Universidad Rey Juan Carlos. Intervención psicológica en personas con fibromialgia.

Pernia Romero, A. ; :La fibromialgia no debe ser ese cajón de sastre. *Rev Soc Esp Dolor* 17 (2010);5 :225 – 226
<http://revista.sedolor.es/articulo.php?ID=685>

Ruiz, A., Ubago, M.C.; Bermejo, M.J.; Plazaola, J.; Castaño, J.; de Labry-Lima, O. y Hernández, E. Diferencias en características sociodemográficas, clínicas y psicológicas entre hombres y mujeres diagnosticados de fibromialgia. *Rev Clin Esp.* 2007; 207(9):433-9.

Sedó, R. y Ancochea, J. Una reflexión sobre la fibromialgia. *Aten Primaria* 2002, 29 (9): 562-564. |
<http://www.elsevier.es/sites/default/files/elsevier/pdf/27/27v29n09a13032492pdf001.pdf>

Ubago Linares, M.C.; Ruiz Pérez, I.; Bermejo Pérez, M.J.; Olry de Labry Lima, A. y Plazaola Castaño, J. Características clínicas y psicosociales de personas con fibromialgia. Repercusión del diagnóstico sobre sus actividades**.** *Revista Española de Salud Pública*, 2005; 79: 683-695.

Valls, C. Diagnóstico diferencial del dolor y de la fibromialgia. *Anuario de Psicología*, 2008, vol. 39, nº 1, 87-92.

Vololona Rabeharisoa. From representation to mediation: The shaping of collective mobilization on muscular dystrophy in France. *Social Science & Medicine*, 62 (2006) 564–576.

Villanueva VL, Valía JC, Cerdá G, Monsalve V, Bayona MJ, de Andrés J. Fibromyalgia: diagnosis and treatment. Current knowledge. *Rev Soc Esp Dolor* 2004; 11: 430-443. <http://scielo.isciii.es/pdf/dolor/v11n7/revision2.pdf>

7.2.Ámbito de la Psicología

Bayes, R. Psicología del sufrimiento y de la muerte. *Anuario de Psicologia,* 1998, vol. 29, no 4,5-17.

Briones, E. (2009). Identidades femeninas en un mundo plural. Ed. Elena Jaima de Pablos. <http://www.audem.com/documentos/identidadesfemeninas.pdf>

Comeche, M. I., Martín, A., Rodríguez, M. F., Ortega, J., Díaz, M. I. y Vallejo, M. A. Tratamiento cognitivo-conductual, protocolizado y en grupo, de la fibromialgia. *Clínica y Salud*, 2010; *21* (2), 107-121.
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1806/180615543001.pdf>

Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo, Serie Ordenación de prestaciones, Madrid, 2003. *Psicothema*, 7 (1995), pp. 627-639.

De Gracia, M.; Marco, M. y Ruíz, J. (1998). Protocol mesura fibromialgia. UdG.
<http://www.psicolegs.org/Fotos/protocol.pdf>

Garcia-Campayo, J. y Rodero, B. Validation of a Spanish language version of the Pain Self-Perception Scale in patients with fibromyalgia. *BMC Musculoskeletal Disorders* 2010, 11:255.

Gonzalez, H ; Capilla, P (2009). Detección de la simulación del dolor crónico. Un enfoque multidisciplinar.

Guitart, J. La fibromialgia y aspectos relacionados. Madrid, MAPFRE, 2000.

Martínez, C. y Paterna, C. Comprender la fibromialgia desde una perspectiva psicosocial feminista. *Encuentros de Primavera*, 2003; 1 (4), 100-104.

Merayo, LA, Cano, FJ, Rodríguez, L. (2008). Motivación para el cambio como predictor de la adherencia terapeútica en el dolor crónico. *Apuntes de Psicología*. Vol. 26 (2), pp. 331-339.
<http://www.infocop.es/view_article.asp?id=2107>

Munguia-Izquierdo, D., Legaz-Arrese, A., Moliner-Urdiales, D. y Reverter-Masia, J. (2008). Neuropsicología de los pacientes con síndrome de fibromialgia. *Psicothema,* 20 (3), 427-431.

Munguia-Izquierdo, D., Legaz-Arrese, A. El dolor y la ansiedad se relacionan con el deterioro cognitivo en pacientes con síndrome de fibromialgia, 2008,
<http://www.infocop.es/view_article.asp?id=2108>

Perez-Pareja i al. (2004). Fibromialgia y emociones negativas. *Psicothema*. 2003, Vol 16.

Ros, N. (2006). Intervención psicológica en la fibromialgia.
<http://www.infocop.es/view_article.asp?id=987>

Soucase, S., Monsalve, V.; Soriano, J.F. y De Andrés, J. Estrategias de afrontamiento ante el dolor y calidad de vida en pacientes diagnosticados de fibromialgia. *Rev. Soc. Esp. Dolor*, 2004,11: 353-359.

Valverde, C. y Markez, I. *"Lo que tú tienes que hacer es…":* El uso coercitivo de Terapia Cognitivo–Conductual en las nuevas enfermedades. *Norte de Salud Mental*, 2009; 35, p. 89–106.

Valverde, C.; Markez, I. y Visiers, C. (2009). Breves intervenciones en el largo viaje: la comunicación con pacientes con fibromialgia o síndrome de fatiga crónica. OMeditorial. Colección Prometeo.

Valverde, C. «Los cuerpos del delito»: injusticias y oportunidades en los Síndromes de Sensibilidad Central. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2010/11; nº 112, pp. 141-153.
<http://www.ligasfc.org/wp-content/uploads/2011/02/los-cuerpos-del-delito_C.-VALVERDE.pdf>

Vallejo, M.A. La terapia cognitivo-conductual es el tratamiento psicológico que más evidenaic aporta sobre el dolor crónico.
<http://www.infocop.es/view_article.asp?id=2784>

White, Mary Terrell , Lemkau, Jeanne Parr and Clasen, Mark E. 'Fibromyalgia'. *Women & Therapy*, 2001, 23: 1, 45 — 58.

7.3.Ámbito de la Normativa y el Derecho

ADEPACI (Asociación Civil Argentina en Defensa del Paciente). Leyes que amparan a las personas con Fibromialgia, Síndrome de Fatiga Crónica y Sensibilidad Química Múltiple. Consultada 10 Mayo 2013: <https://es-es.facebook.com/ADEPACI/posts/772292859463897>

Col.lectiu Ronda (2009). Las enfermedades invisibles: fibromialgia y fatiga crónica. ARA LLIBRES.

García López A; Campos Sánchez S. Impacto socioeconómico de la fibromialgia (2000). Rev. Esp. Reumatol ; 27: 447-449.

López-Tamés, R (2012). La valoración incapacitante de la fibromialgia y del síndrome de fatiga crónica en el ámbito administrativo y en el judicial. Consultado 10 Mayo 2013 en: <http://www.elderecho.com/laboral/valoracion-incapacitante-fibromialgia-administrativo-judicial_11_397180007.html>

Lousada, Jose Fernando (2009). El tratamiento jurídico de la fibromialgia en perspectiva de género. <http://www.afibrosal.org/documentos/legislacion/juridicojuridicoFibr.pdf>

Moreno, J.V. (2013). Conferencia: Fibromialgia y síndrome de fatiga crónica. Entorno legal. Valle Hebrón. Barcelona.

Proposició de llei Fatiga crónica (2008). Consultado Febrero 2013 <http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/08p052.pdf>

Reseña

Ballesteros Guerra, J.C., E. Rodríguez San Julián y A. Sanmartín Ortí (2015): *Política e internet: una lectura desde los jóvenes (y desde la red)*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, FAD. 323 pp.[1]

El Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, perteneciente a la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), a través de la investigación "Política e Internet: una lectura desde los jóvenes (y desde la red)" aporta una aproximación de la percepción que los y las jóvenes tienen sobre algunos ámbitos de la sociedad actual, y en concreto, acerca del sistema político. Asimismo, describe los principales canales y modalidades de participación ciudadana y el papel que juega Internet en este sentido. Como instrumento metodológico, se ha utilizado una encuesta online aplicada a una muestra de 808 usuarios/as habituales de internet y redes sociales, con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años. En relación a ello conviene señalar, tal y como lo hacen los/as autores/as, que la muestra, al obtenerse de un panel online, posee dos características que son importantes a la hora de hacer una lectura de los datos: 1) el nivel educativo de la muestra es superior al de la población general de jóvenes y 2) está parcialmente sesgada hacia la izquierda del espectro político.

El estudio que aquí se detalla consta de 6 bloques separados por temáticas. Cada uno incluye multitud de datos, gráficas y tablas, de forma que, conjuntamente, aborda de forma pormenorizada y sustanciosa la temática descrita anteriormente.

1. El primer bloque, titulado Valores y autoimagen, con el fin de comprender la posición desde la que habla la muestra, presenta los valores que la juventud considera más importante para su desarrollo vital. Los valores que se destacan como más importantes son aquellos ligados a la necesidad de tener un entorno afectivo estable y seguro, mientras que son los relacionados con la política y la religión a los que se les otorga una menor importancia. Aquellos que se encuentran en posiciones medias, están ligados a los intereses colectivos y a las inquietudes más presentistas. En este terreno, el interés

[1] Disponible en web: < http://adolescenciayjuventud.org/es/publicaciones/monografias-y-estudios/item/politica-e-internet>

del dato no es tanto el lugar que ocupa la política en la escala de valores, que no ha variado sustancialmente respecto de años anteriores, sino la tendencia hacia un interés creciente, que no ha dejado de subir desde el estallido de la crisis.

2. El segundo bloque, La crítica de la política y de las instituciones, entra más de lleno en el ámbito político, recogiendo las opiniones y valoraciones sobre el entramado institucional. En él, a través de mediciones basadas en escalas de 0 (no se confía en absoluto) a 10 (se confía plenamente), se muestra el escaso nivel de confianza institucional que los y las jóvenes manifiestan a nivel general, siendo la Iglesia, el sistema financiero y los partidos políticos, los tres organismos que más desconfianza generan. En línea con estos datos, este bloque también refleja el progresivo mayor peso que va teniendo la política entre sus principales preocupaciones. Así, la corrupción alcanza una importancia de 9,05; la distancia entre los partidos y las preocupaciones ciudadanas, el 8,63; y el cuestionamiento de los líderes políticos, el 8,40.

3. La visión del modelo sociopolítico y de la acción política tradicional conforma el tercer capítulo. En él se presentan las diferentes percepciones que tienen, a nivel general, los y las jóvenes ante las dinámicas sociales actuales. La participación activa en la vida política (más allá del voto) con objetivos propios y fórmulas diferentes a las tradicionales, aparece como una de las grandes características que emergen con fuerza en la coyuntura actual. De esta forma, la creencia en que "la ciudadanía organizada puede cambiar las cosas", recibe una nota media de 7,7 en una escala 0-10.

Ligada a las condiciones vivenciales de una sociedad en crisis, aparece una importante sensación de desolación e impotencia ante los poderes que no se controlan. Ello se ve reflejado en las altas puntuaciones medias que en el estudio han obtenido las afirmaciones "los medios de comunicación manejan la información al servicio de los poderosos" y "el gobierno de mi país está sometido a decisiones de poderes internacionales", con notas de 7,6 y 7,16 respectivamente.

Y finalmente, también parece que se instaura la necesidad de defenderse de la inseguridad personal y colectiva que proporciona la coyuntura actual, a través de un "entorno firme que tranquilice" (7,43) y de "gobiernos fuertes, que garanticen el orden y la autoridad" (6,0)

4. El bloque cuatro, Actitudes y posturas frente a la praxis política, analiza diversos aspectos relativos a las actitudes que los y las jóvenes muestran ante la acción política, desde sus niveles de asociacionismo hasta sus predisposiciones a participar en los repertorios de acción colectiva. En primer lugar, el estudio refleja el bajo nivel de asociacionismo que impera entre los/as más jóvenes en todos los ámbitos de la vida. No llega al 23% el número de personas que pertenecen a una asociación cultural o deportiva. Tasas aún más bajas tienen los asociacionismos dependientes de partidos políticos o sindicatos (3% y 3,7%). No obstante, estos bajos porcentajes trasgreden

la lógica tradicional que entiende asociacionismo e interés por la política como un conjunto indisociable. Tanto es así que los datos del estudio reflejan que en dirección contraria al asociacionismo, el interés por lo político no ha parado de crecer en los últimos años. En concreto, de los y las jóvenes encuestados/as, el 41% manifiesta tener un alto interés, frente al 26,3% que declara un interés nulo o escaso. En concordancia con estos datos, no resulta raro que el informe refleje una frecuencia de seguimiento de la actualidad socio-política bastante elevada: el 36,7% sigue las noticias a diario y el 25,8% semanalmente.

Por otra parte, de la conjunción entre crisis socio-política e interés por la política, este bloque también recoge los sentimientos hacia lo político, definido en términos de frustración, desconfianza e indignación. Pese a esto, y ligado a la identificación del voto como un derecho (58,9%) o como un deber cívico (46,5%), el informe revela que aproximadamente un 80% de los y las jóvenes confiesa su intención de votar en las próximas elecciones, más de diez puntos por encima de lo que señalaba el barómetro del CIS en octubre de 2014. Por otro lado, la mala percepción sobre la coyuntura política, la corrupción y el sentimiento de falta de representación, son las motivaciones principales de los y las abstencionistas.

Otro recurso que se emplea en el informe para valorar la actitud de los y las jóvenes frente a la política, es el análisis de su opinión sobre la utilidad otorgada a las distintas formas de activismo político. Es significativo que la mejor valoración no alcance el 7 de media, y que la mayor parte de ellas no lleguen al 5. Las más valoradas son las referidas a las formas más convencionales —huelgas, manifestaciones, firmas de peticiones etc.,— de manera que, en línea con lo mencionado en el párrafo anterior, la herramienta política mejor puntuada es "votar cuando hay elecciones" (6,95). Sin embargo, no alcanzan una valoración de utilidad aceptable aquellas acciones de tipo más contundente, o que han podido ser percibidas en algún momento como ilegales, como los escraches (4,28) o la ocupación de espacios públicos (3,65).

5. El capítulo 5, Política e internet, revela los principales medios de comunicación que los y las jóvenes emplean para seguir la actualidad política. Entre los datos ofrecidos sigue quedando claro que la televisión es la principal fuente informativa (73,1%), a la que inmediatamente le siguen los medios alternativos y los periódicos online (44,5% y 43,6% respectivamente). Datos que revelan el cambio de tendencia informativa que se está produciendo, donde los medios digitales están progresivamente ganando el terreno a los medios convencionales. Consecuentemente, casi la mitad de los y las jóvenes encuestados/as conocen los movimientos, plataformas y acciones que están surgiendo "en los últimos tiempos" a través de Internet.

El dinamismo político de Internet se deja ver a través del alto porcentaje de personas (70%) que aseguran haber recibido correos, tuits o mensajes con manifiestos o buscando recoger firmas, el 60,6% con convocatorias de manifestación, el 56,4% tratando aspectos de actualidad política, y tan sólo el 29,4% con mensajes de apoyo a un/a

candidato/a. De la misma forma, también son altos los porcentajes de jóvenes que han realizado algún tipo de activismo político online. Así, un 60,8% de los y las jóvenes han firmado alguna petición, un 48,4% ha participado en cadenas de difusión de una protesta o convocatorias y un 42,8% han participado en foros de debate político.

6. El último bloque, Las diversas posturas frente a lo político, presenta una visión más global sobre el conjunto de la información ofrecida. En él se elabora un modelo estadístico multivaribale, de tipo clúster, en el que se agrupa a los y las jóvenes a partir de sus opiniones, valoraciones y percepciones respecto a los temas tratados en el estudio. De esta manera, se han extraído tres modelos ideales de jóvenes, en función del modelo social y político que defienden.

El primer modelo que se extrae del análisis es el de los/as "Conservadores institucionalistas" (36,7%). La mayor preocupación de aquellos y aquellas que lo integran es la estabilidad del sistema político y social, centrándose en el desarrollo vital y profesional, por lo que abogan por entornos seguros. Desideologizan la política en pro de mantener el juego político y aceptan participar en él, sobre todo en lo que concierne a los ámbitos más formales. Sería el grupo que más confiaría en las instituciones del orden (policía, FF.AA), y el que más usaría la televisión como medio informativo —sin excluir que realicen actividades politizadas en la red—.

El segundo modelo sería el de los y las "Activistas politizados" (46,1%). Lo que más definiría a sus integrantes sería el alto interés por lo político, tanto en la teoría como en la praxis. Desconfían de la política institucional y están decididos y decididas a elaborar fórmulas alternativas de participación ciudadana, apostando por la presión y la persuasión. Quienes más encajarían en este perfil serían, sobre todo, estudiantes universitarios/as que se posicionan a la izquierda del espectro político y que hacen un alto uso de la red como medio informativo y de activismo.

Finalmente, los y las jóvenes que se situarían en el tercer tipo, "Individualistas pasivos" (17,2%), serían aquellos y aquellas que, aun siendo los/as menos numerosos/as, representarían el imaginario colectivo del joven o la joven a quien no le interesan los temas políticos. Los y las integrantes presentarían, como característica particular, el aislamiento de lo colectivo en pro de sus propios intereses. Son algo más materialistas que el resto de los y las jóvenes de los otros modelos y, además, confían poco en los movimientos ciudadanos y en el sujeto común de la política. Sería el grupo que reúne un mayor número de sujetos cuyos estudios máximos son los de Secundaria o que están trabajando pero no estudiando. También predominan en él quienes se sitúan en el centro-derecha o la derecha política y quienes dicen ser católicos practicantes, siendo muy escasas las personas ateas. Son los y las menos dispuestos/as a votar y también quienes menos implicados/as están en acciones políticas de todo tipo, sin que ello quiera decir que se mantengan completamente al margen.

En resumen, el monográfico muestra una completa y sustanciosa información sobre las actitudes, los sentidos y las prácticas de los y las jóvenes ante la coyuntura sociopolítica. Su contenido pone de manifiesto las nuevas formas en las que la participación ciudadana y la subjetividad política se reconfiguran. Un análisis imprescindible, porque deja intuir el necesario cambio de la praxis política, si se quiere que ésta ofrezca oportunidades reales a la ciudadanía más joven. Una praxis que vaya más allá de la democracia jurídico-moral y que, elaborada desde una perspectiva ciudadana, se construya desde la condición del sujeto político y no desde la óptica identitaria.

Ana María Rubio Castillo
Centro Reina Sofía
de análisis sobre Adolescencia y Juventud
crs@fad.es

Reseña

Brown, Archie (2014): *The Myth of the Strong Leader. Political Leadership in the Modern Age*, Nueva York, Basic Books. 480 pp.

¿Creemos en la capacidad "salvadora" de un líder fuerte? Parece que sí. Según la encuesta mundial de valores (2011), el 39.5% de los españoles cree que sería bastante bueno o muy bueno "tener un líder fuerte que no atienda a parlamentos ni elecciones" (siguen siendo una mayoría relativa los que creen que sería bastante malo o muy malo, 46%, pero no es una cifra reconfortante). España no es, por otro lado, única en contar con una minoría grande de ciudadanos que muestran su admiración por un líder fuerte, aunque sí encabeza la lista entre las democracias occidentales. Estados Unidos no está lejos, con un 34% (2011); le sigue Francia, con un 32% (2006[1]); en el Reino Unido (2005), Suecia (2011) y Holanda (2012), un 26% comparten la misma opinión. Por razones seguramente obvias, habiendo sido cunas del fascismo y el nazismo respectivamente, italianos y alemanes se muestran mucho menos atraídos por estos cantos de sirena, 20% en Alemania (2013) y 14% en Italia (2005).

Con estos datos en mente, el último e imprescindible libro del profesor emérito de la Universidad de Oxford, Archie Brown, titulado *El mito del líder fuerte* (The Bodley Head, 2015) es de una relevancia y oportunidad difíciles de exagerar. Para convencernos de que un líder fuerte no es siempre lo más efectivo ni lo más deseable, Brown presenta, a lo largo de 362 páginas de erudición enciclopédica, abundante evidencia empírica basada en un amplísimo espectro geográfico, temporal y político. En lo que respecta a la geografía, no hay continente que quede sin explorar, si bien Sudámerica es una gran ausente. En lo que respecta al período histórico, sus ejemplos abarcan desde la primera década del siglo XX hasta nuestros días. Políticamente, el análisis incluye desde totalitarismos universalmente despreciados, pasando por autoritarismos de viejo y nuevo cuño, hasta democracias de largo abolengo. Brown utiliza de manera muy efectiva y persuasiva memorias políticas y sus propios encuentros con algunos de los líderes analizados en el libro para crear un argumento sugerente y persuasivo, no exento

[1] Francia no está entre los países analizados en la última ola de 2010-2014.

de anécdotas de un humor siempre inteligente y en ocasiones ácido. Su análisis se encuentra a caballo entre la ciencia política, la historia y la psicología social.

En democracia, un "líder fuerte" se considera algo positivo. La definición que cada uno tenga de lo que es un líder fuerte puede variar mucho en los matices, si bien los grandes trazos suelen ser los mismos. Por lo general, entendemos que un líder fuerte es aquel que "concentra mucho poder en sus manos, domina tanto sobre una amplia franja de políticas públicas como sobre el partido político al que pertenece, y toma las decisiones importantes" (p. 1).

Brown comienza ya en el prefacio advirtiéndonos contra la creencia de que el liderazgo *fuerte* es el más admirable y de mayor éxito. Por el contrario, "en general, enormes cantidades de poder acumuladas en torno a un único líder dan lugar a errores importantes, en el mejor de los casos, y a desastres y derramamiento de sangre masivo, en el peor" (prefacio). Los "errores importantes" suelen ocurrir en democracias; los "desastres" y el "derramamiento de sangre masivo", en regímenes totalitarios y autoritarios. Esto es la consecuencia de permitir que una persona tenga "el derecho a decir la última, y decisiva, palabra en todos los asuntos importantes", lo cual no es "ni sensato, en términos de gobierno efectivo y resultados juiciosos, ni deseable desde el punto normativo en una democracia" (prefacio).

El libro de Brown está hilvanado mediante dos ideas o tesis fundamentales que atraviesan la obra de principio a fin. La primera de ellas es que el *proceso* importa; la segunda, que el *contexto* también importa. En torno a estas dos tesis centrales, Brown construye un argumento sólido y convincente sobre el liderazgo político. Su atención se centra sobre aquellos líderes que han tenido un impacto significativo en la vida de la gente corriente y, a este respecto, discute en su obra cinco tipos de liderazgo: redefinidor, transformador, revolucionario, autoritario y totalitario. Sobre los liderazgos autoritarios y totalitarios se ha escrito ya mucho, por lo que aquí nos interesa destacar en particular la diferencia entre el liderazgo redefinidor, el transformador y el revolucionario.

El liderazgo redefinidor es aquel que redefine los términos del debate político, alterando los límites de lo que creemos posible, y produciendo así un cambio radical en las políticas públicas (p. 101). Ejemplos de líderes redefinidores son Franklin D. Roosevelt o Lyndon B. Johnson en Estados Unidos y Margaret Thatcher o el gobierno de Clement Attlee en el Reino Unido. El liderazgo transformador es aquel que juega un papel decisivo en la introducción de un cambio sistémico, ya sea un cambio del sistema económico, del político o de ambos, y ya se trate de un sistema nacional o internacional (p. 148). Brown se toma tiempo para explicar la diferencia entre liderazgo transformador y liderazgo revolucionario. El liderazgo transformador queda asociado a un cambio positivo, en el que la situación después del cambio es mejor que la situación anterior al mismo. Cuando el cambio sistémico produce resultados negativos, Brown se refiere entonces al liderazgo revolucionario. ¿Cuál es el criterio normativo que diferencia un cambio sistémico positivo de uno negativo? El uso del poder coercitivo del estado y

de la violencia física. El liderazgo transformador es aquel que consigue un cambio revolucionario pero sin la violencia de la revolución y sin la implantación de un régimen político coercitivo en sustitución del sistema anterior. Como ejemplos de líderes transformadores, Brown nos habla de Charles de Gaulle, Adolfo Suárez, Mijaíl Gorbachov, Den Xiaoping y Nelson Mandela.

Lo importante de liderar es que se siga el proceso debido: la legalidad, la rendición de cuentas, la colegialidad. No es lo mismo gobernar de manera autocrática que hacerlo mediante un estilo colegial y cooperativo. Y, sin embargo, el liderazgo fuerte suele definirse por el estilo más autocrático, por el líder que toma la decisión última imponiéndose sobre los demás, e incluso en contra de su criterio y voluntad; el líder que está dispuesto a adaptar la legalidad a sus objetivos y que piensa que no necesita rendir cuentas ante nadie porque él sabe mejor que nadie lo que hay que hacer.

Esto nos lleva a uno de los argumentos centrales del libro. Hay muchas cualidades deseables en un buen líder que deberían importar más que la fortaleza, una cualidad más apta para "levantadores de peso y corredores de fondo" (p. 2). Pero, seguramente, la cualidad más impresicindible en un líder político, y al mismo tiempo la más escasa, es la conciencia de la propia falibilidad. Brown utiliza toda su erudición para mostrarnos que los líderes fuertes suelen ser personas convencidas de tener mejor entendimiento, mayor visión, más inteligencia que el resto; en definitiva, de ser infalibles en sus juicios. Un buen líder, sin embargo, sabe reconocer la propia falibilidad y acepta que un liderazgo colectivo se equivoca menos y hace, por tanto, menos daño. Como bien nos recuerda el autor, "[m]uchos de los fracasos de aquellos líderes que estaban convencidos de tener razón, y no toleraban la disensión, han sido monumentales" (p. 24). El proceso, por tanto, importa, y la concentración de poder en la figura de un líder fuerte no es el criterio por el que debamos juzgar la bondad de dicho proceso.

A este respecto, un capítulo desasosegante del libro es el anteúltimo, titulado "Los delirios de política exterior de los líderes democráticos". Aquí, Brown describe tres graves errores de juicio protagonizados por tres primeros ministros británicos obsesionados por no parecer débiles: los conservadores Chamberlain y Eden y el laborista Blair. Este último es posiblemente el líder más criticado en el libro de Brown por su estilo de liderazgo y por sus consecuencias para su partido y su país. Estos tres líderes pecaron de creerse infalibles y se mostraron autocráticos a la hora de tomar decisiones (dejar que Hitler invadiera Checoslovaquia, en el caso de Chamberlain; invadir Egipto junto a Francia e Israel en 1956, en el caso de Eden; invadir Irak junto a Estados Unidos y España en 2003, en el caso de Blair), sin tener en cuenta las muy solventes y abundantes opiniones en contra que recibieron. Estos tres "auto-engaños" (p. 311) tuvieron consecuencias desastrosas para países que ni tuvieron nada que ver en la decisión ni participaron en las elecciones que pusieron a esos líderes en el poder. Entre ellas está la masiva pérdida de vidas humanas, los conflictos bélicos de los últimos 70 años en Europa y Oriente Medio, y el crecimiento del terrorismo islámico en el mundo. La pre-

gunta es, entonces, la siguiente: ¿Habrían sido las cosas diferentes si estos tres líderes hubieran ejercido su liderazgo de una manera más colegial y cooperativa o si hubieran sido otros líderes los que hubieran estado en el poder en ese momento? La respuesta de Brown es un rotundo sí.

El mito del líder fuerte es un alegato en favor del liderazgo colectivo, importante en cualquier régimen político, pero imprescindible en democracia donde, según Brown, debería venir ejercido por los partidos políticos, incluídos sus miembros de base. Los líderes que desdeñan a los miembros de base de sus partidos y se encierran en un círculo de consejeros y escuderos fieles y acquiescentes cometen un grave error. No son solo impropios de una democracia; constituyen, además, un peligro para la misma (p. 355). La conclusión de Brown es que buscar líderes fuertes en democracia puede conducirnos a autoritarismos de nuevo cuño (p. 359). El liderazgo colectivo parece, desde luego, el más apropiado para moverse en la complejidad política que se nos avecina en Europa, acechada por victorias magras e ineludibles gobiernos de coalición. El problema está, entonces, en cómo cambiar una cultura política que, lo mismo desde arriba que desde abajo, tanto admira los liderazgos fuertes.

La segunda tesis fundamental del libro es que el contexto importa, y mucho; los mismos líderes no pueden tomar idénticas decisiones y/o comportarse de idéntica manera en contextos institucionales, culturas políticas, o regímenes políticos diversos. La importancia de la estructura institucional queda de sobra demostrada en el contrase entre Estados Unidos y Reino Unido. Los presidentes americanos siempre son menos fuertes en comparación con los primeros ministros británicos debido al contexto institucional en el que tienen que moverse, caracterizado por una fuerte división de poderes. De esta manera, incluso en política exterior, el ámbito en el que cualquier presidente americano puede ejercer en mayor medida su poder, un presidente americano tiene mucho menos margen de maniobra que un primer ministro británico. Es muy importante, por tanto, para los presidentes americanos, saber convencer, porque mediante la imposición no llegan a ninguna parte; el propio diseño institucional se lo impide. No es, por tanto, una casualidad que Estados Unidos haya tenido varios líderes redefinidores pero ningún liderazgo transformador en el último siglo.

Las democracias son contextos institucionales y culturales poco propicios para el liderazgo transformador, y aún menos para el liderazgo revolucionario. Los líderes o los partidos revolucionarios no existen en democracia y la razón de ello, nos dice Brown, es clara: en democracia, los cambios profundos en las políticas públicas no necesitan de una revolución para producirse; el propio mecanismo electoral se encarga de que así sea (p. 194). Aquí Brown está asumiendo que las democracias funcionan como se espera de ellas y que los gobiernos democráticos no ignoran las creencias y opiniones de los ciudadanos hasta llevar la indignación del pueblo al punto de ebullición (p. 194). Dada la caída dramática de la confianza en las instituciones democráticas en muchos países Europeos durante los últimos diez años, tal vez estemos cerca de alcanzar ese

punto de ebullición que Brown considera más propio de contextos pre-revolucionarios y que haría más urgente que nunca que encontrásemos un liderazgo transformador, capaz de llevar a cabo un cambio sistémico en nuestras democracias evitando así los riesgos de una revolución.

Sonia Alonso Sáenz de Oger
Universidad de Georgetown
sa1197@georgetown.edu

Reseña

Keune, M. y A. Serrano (eds.) (2014): *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, London, Routledge. 204 pp.

El rutinario gesto de curiosear en el índice de los libros llevará al lector potencial del volumen que aquí se reseña a una muy grata sorpresa. Encontrará allí una recopilación de textos de un plantel de autores de máximo prestigio en el tema de las políticas sociales y laborales sobre las que versa el libro. Cualquier lector especializado en políticas de empleo advertirá rápidamente el peso específico de los autores. Por su parte, los lectores menos iniciados, apreciarán enseguida, en cualquiera de los textos escogidos, que se hallan en buenas manos para comprender el trasfondo de la idea de flexiguridad.

La edición del libro corresponde a Maarten Keune y Amparo Serrano y esta es la segunda señal de calidad del volumen editado por Routledge. Desde hace unos años, ambos autores han entregado una buena cantidad de publicaciones de referencia en el debate sobre políticas activas en la Unión Europea (UE). Por ceñirnos al ámbito español, Amparo Serrano ha organizado reuniones académicas de importancia estratégica para el desarrollo de la línea de investigación mencionada y ha puesto en colaboración a diferentes instituciones muy activas sobre cuestiones laborales. Probablemente, entre las reuniones más señaladas, encontramos las Jornadas sobre "Alternativas a la Flexiseguridad: Nuevos conceptos y perspectivas", celebradas en Madrid en 2010, con la organización del Instituto Sindical Europeo y con la colaboración de la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense y de la Universidad de Amsterdam. Esta reunión fue un momento señalado en el avance de su línea de investigación sobre flexiseguridad, tema central del libro sobre el que hablaremos a continuación.

Deconstructing Flexicurity es, así, el fruto de un buen trabajo previo y acumula una experiencia que dota al libro de una gran capacidad de análisis y una sistemática contextualización del tema tratado. En el estudio introductorio y en las contribuciones de los autores invitados, se barajan las diferentes dimensiones implicadas en el debate sobre el concepto de *flexicurity.* Para abordarlo, son examinadas las políticas sociolaborales, los grandes actores de la cuestión social, las instituciones europeas y sus correspondientes repercusiones en los Estados miembros, las concepciones ideológicas

sobre el trabajo y el empleo. Esto da al libro un apreciable valor al enclavar el concepto estudiado en el contexto de grandes cambios actuales del capitalismo. El valor se acrecienta si, más allá del debate académico que contiene, consideramos la candente actualidad que representa la flexiguridad (su versión en castellano). Actualidad, por desgracia, negativa, debida al periodo de crisis que vivimos y que ha provocado efectos devastadores en forma de paro y precariedad. La flexiguridad nace en la UE precisamente como idea que pretende mejorar la dinámica del empleo y, por tanto, hoy se ve interpelada frente a los efectos laborales de la crisis que sacude particularmente a Europa. *Deconstructing Flexicurity* se ve tocado por este carácter oportuno que supone su publicación coincidente con el actual momento de crisis, en que se plantean interrogantes, reformulaciones y balances sobre la idea de flexiguridad.

Flexiguridad es un concepto reciente manejado desde finales de la década de 2000 por las grandes organizaciones internacionales y particularmente en el seno de la UE. Su justificación inicial se basó en el éxito de los algunos países europeos (Dinamarca, Holanda), que habían sabido conjugar la flexibilidad y la eficacia económica, demandadas por las empresas, con la seguridad de los trabajadores. La combinación de este binomio flexibilidad/seguridad se concretó en 2007 en el documento "Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad» COM (2007) 359. Allí se definió la hoja de ruta que habría de guiar la aplicación de la flexiguridad en los Estados miembros, articulada en torno a cuatro principios: la flexibilidad de los contratos de trabajo; las estrategias de formación a lo largo de la vida; las políticas activas de retorno al mercado de trabajo y, por último, la modernización de los sistemas de seguridad laboral para fomentar el empleo y la movilidad laboral.

Con este persuasivo punto de partida, el concepto flexiguridad se extendió como mancha de aceite y abundó en informes elaborados en el entorno de la UE y también entre sus críticos. Hay que reconocer que en su fulgurante aparición y éxito juega un papel importante el *marketing* de los conceptos. El atractivo de esta combinación acróstica de flexibilidad y seguridad parece prometer de antemano, por el mero hecho de juntarlas, la posibilidad práctica de su fusión, la cuadratura del círculo entre las posiciones confrontadas de los actores sociales: la empresa y los trabajadores. En la posmoderna lucha de los conceptos por su supervivencia en el campo del conocimiento y del debate social, el de flexiguridad representa un ejemplo notable. En su corta existencia, se ha difundido velozmente y se ha normalizado en su uso entre muchas instituciones. Dicen que en la vida de las ideas llega un momento en que se naturalizan, se hacen normales, como si hubieran existido siempre y brotasen puras, sin intereses por parte de quién las definió. Ese recorrido hacia la naturalización del concepto de flexiguridad ha sido vertiginoso y se podía prever desde su nacimiento. La UE es prolífica en la gestación de este tipo de conceptos ambiguos, ambivalentes, posibilistas. ¿Quién se puede oponer a

combinar la flexibilidad de las empresas y la seguridad de los trabajadores? Un concepto aparentemente inasequible a la crítica desde su surgimiento.

Sin embargo, incluso estos conceptos multiusos, etéreos, un tanto escurridizos, han encontrado sus críticos cuando el debate se abrió entre los especialistas. El principal eje de crítica ha sido que la flexiguridad es un destilado de los principios neoliberales, que han cimentado su hegemonía en la política social en estas tres últimas décadas. Desde estos planteamientos, flexiseguridad es un concepto que presenta con nuevos envoltorios las viejas ideas de más libertad para la empresa y más responsabilidad y rendimiento de los trabajadores.

Deconstructing Flexicurity recoge esta evolución del concepto, materialmente lo deconstruye, y nos ofrece un panorama crítico sobre los procesos y dinámicas que ha desatado. El libro se abre con un artículo introductorio, escrito por los editores —Amparo Serrano y Maarten Keune—. Los contenidos que se despliegan en este capítulo trazan el recorrido del concepto de flexiguridad hasta llegar a la actualidad y describen los grandes debates que este concepto ha despertado. Los autores enclavan la flexiguridad en el marco de las grandes transformaciones vividas en el empleo y el trabajo desde la década de 1980: flexibilización del mercado de trabajo; fortalecimiento del poder del capital sobre las relaciones laborales; procesos de reformulación del Estado de bienestar y auge de la activación, con la consiguiente propagación de interpretaciones psicologistas e individualistas de las relaciones sociales.

Además de esta contextualización del concepto, Keune y Serrano plantean la fuerte ambigüedad semántica que lo caracteriza. En la operación de dar nombre a este concepto, se descubren actores y dimensiones inesperadas, no evidentes: las luchas entre los protagonistas implicados en el debate —sindicatos, organizaciones patronales, expertos—; las políticas de las grandes instituciones —la UE en el caso del concepto que ocupa a los autores—; los programas de política social emprendidos en su nombre. En definitiva, un juego de poderes que se disputan, en el terreno de juego semántico, el control de un nombre y, lo que es más relevante, el control de procesos estratégicos de poder en el mercado de trabajo.

Tras el capítulo introductorio, encontramos ocho contribuciones de otros tantos autores que ofrecen, bajo el denominador común crítico de la idea de flexiguridad, un completo panorama de debates en el campo de las políticas sociales. Resumiremos, brevemente, la aportación principal de cada uno de ellos.

La primera contribución corresponde a Colin Crouch que repasa diferentes modelos de flexibilidad en países europeos atendiendo a los tipos de protección por desempleo y sus efectos sobre la creación de empleo. Crouch critica la idea, muy frecuentada por economistas convencionales, de que altos niveles de protección social tienen efectos negativos sobre la creación de empleo y generan paro. Sus datos muestran cómo se dan situaciones muy diferentes, que no permiten un carácter concluyente a la argumentación neoliberal. Crouch desmiente también que un modelo de *work first* y de baja protección

social pueda atenuar sin más el desempleo. Un último aspecto de interés en el texto de Crouch es su énfasis por contemplar variables relativas a la clase social en el análisis de los aspectos considerados. Se detiene en los niveles de renta, razonando que altos niveles de desigualdad dificultan un buen resultado en el binomio flexibilidad/seguridad.

El segundo texto es obra de Carlos Prieto, de particular interés para el lector español al poner el acento en la realidad de nuestro país. Su idea central es que en el debate sobre la flexiseguridad se ha descuidado el aspecto de la calidad en el empleo. En la línea de sus últimas investigaciones, Prieto recalca que en el debate sobre protección social y creación de empleo, queda esquinado el tema del tipo de empleo creado, que generalmente es de baja calidad y generador de altos niveles de precariedad. En su crítica metodológico conceptual a la flexiguridad, Prieto señala la necesidad de considerar sistemas de indicadores que respondan a la complejidad real de los modelos de empleo y subraya su crítica a la "ortodoxia hegemónica de la flexiguridad", que establece un nexo automático entre esta y la creación de empleo.

Maria Jepsen se centra en su capítulo en los vínculos entre el enfoque de la flexiguridad e igualdad de género. Su principal conclusión es que dicho enfoque no indaga en las raíces de la desigualdad de género. Trata superficialmente la cuestión y solo plantea ayudas a las mujeres para equilibrar su trabajo mercantil y su trabajo doméstico. La flexiguridad no aborda en profundidad el debate sobre el reparto, y la posición de cada uno de los géneros, en la dualidad trabajo mercantil/trabajo doméstico.

Gunther Schmid dedica su texto al enfoque de los *mercados transicionales*, que ha desarrollado a lo largo de la década de 2000 y que está, en cierta medida emparentado con la idea de flexiguridad. Este enfoque acentúa la dimensión social de los mercados de trabajo y la necesidad de que las políticas sociolaborales generen programas de actuación que permitan a las personas generar transiciones sostenibles en el curso de vida, reforzar su capacidad para cambiar de empleo. En vez de actuar *ex post* sobre la vulnerabilidad laboral, se ha de favorecer una seguridad activa para las personas.

Robert Salais y Bénédicte Zimmermann tratan en sus respectivos textos el innovador enfoque de las *capabilities* aplicado a cimentar un modelo económico y social de pleno empleo. Este enfoque preconiza la idea de democratizar las políticas sociales dirigiéndolas al desarrollo de las capacidades de construcción de sí mismo de las personas; políticas sociales que desborden el marco de las identidades laborales y propongan nuevos modelos de ciudadanía. Salais sitúa su foco de análisis en el amplio marco de la democracia social y Zimmermann se centra en el papel concreto que las empresas han de cumplir para favorecer el enfoque de las *capabilities*. Resumidamente, han de crear espacios de participación y deliberación de los trabajadores y salir de las estrecheces del modelo de la empleabilidad y las competencias.

Por su parte, Hartley Dean ha desarrollado, ya con anterioridad al debate sobre la flexiseguridad, una crítica a los principios éticos de los modelos de *work first y welfare-to-work* y propone en su texto un planteamiento de políticas de empleo basadas en el

enfoque life-first. Programa amplio de transformaciones éticas y definición de las finalidades sociales que sitúen en primer plano la justicia social y el reconocimiento de los trabajos no asalariados.

Cierra el volumen un texto de la socióloga francesa Dominique Méda, que ofrece argumentos muy en consonancia con los mantenidos en el artículo de Prieto acerca de la calidad en el trabajo. Méda afirma que las políticas de flexiguridad han promovido más el lado de la flexibilidad que el de la seguridad y que ha prevalecido la obligación al trabajo influida por el *work-first*. Propone superar estas perspectivas con una visión alternativa basada en el trabajo decente, la calidad del empleo y el desarrollo de los derechos sociales.

Quizá el apresurado resumen de los contenidos del libro no haga justicia a la profundidad de los planteamientos que allí se presentan. Por sus capítulos, circulan los grandes temas de la agenda de investigación en políticas sociales y, a la vez, las preocupaciones que la sombría actualidad laboral postcrisis plantea. En estos años de existencia del concepto de flexiguridad, coincidentes con las evoluciones implacables de la crisis subprime en el mundo del trabajo, se han ido desbaratando los postulados de la flexiseguridad, por otra parte tan evanescentes. Las políticas activas, basadas en resolver el paro mediante la motivación y formación de los trabajadores, se quiebran cuando el paro masivo se extiende entre desempleados muy motivados y bien formados, víctimas de un problema estructural, no motivacional o formativo ¿Qué puede ofrecer hoy a estos trabajadores la ideología de la activación? Por otra parte, durante la crisis, las políticas activas se han visto también afectadas por los recortes; cuando, en realidad, un programa de flexiseguridad necesitaría una sólida base financiera para desarrollarse. En España, desde 2012, han perdido peso en los Presupuestos Generales del Estado. Además, las empresas, actor necesario en los planteamientos de la flexiguridad, han mostrado en este periodo poca generosidad, cuando no un desprecio, hacia ellos. El mundo empresarial ha roto amarras con cualquier devaneo posible hacia el paradigma de la flexiguridad y hace lobby pidiendo reformas del mercado de trabajo que llevan a recortar derechos para los parados y los trabajadores.

Es evidente que la flexiguridad y la activación no viven sus mejores momentos. El futuro está abierto y con resultados inciertos. De lo que no cabe duda es de que con trabajos como el de Amparo Serrano y Maarten Keune estaremos siempre bien informados y, gracias a su prolífica dedicación, bien actualizados.

Antonio Santos Ortega
Universitat de València
santos@uv.es

Reseña

Dussel, Enrique (2014): *16 Tesis de economía política. Interpretación filosófica*, México D.F., Siglo XXI, 424 págs.

Tras la acusación realizada desde el marxismo dogmático, de representar el ala populista de la filosofía de la liberación, Dussel decide estudiar a fondo la obra de Marx, sin intermediarios ni interpretaciones canónicas bendecidas desde Moscú, para comprobar si las categorías de pobre o pueblo resultaban incompatibles con el marco teórico construido por Marx a lo largo de las diferentes redacciones de *El capital*. Para el filósofo latinoamericano, el trabajo aparece como "trabajo vivo" de un sujeto oprimido y expoliado tras su subsunción en la totalidad ontológica del capital; el "otro", como "trabajo vivo" y fuente de todo valor en el desarrollo del capitalismo, deviene víctima, corporalidad sufriente a la que se la niega la capacidad de reproducir su vida.

Dussel, por tanto, defiende una lectura ética de Marx que supere la interpretación distorsionada realizada por los diferentes exégetas del marxismo a ambos lados del Muro de Berlín; una lectura que parte de la periferia latinoamericana y que pretende trascender los dogmas impuestos por un marxismo ortodoxo incapaz de ir más allá de una modernidad eurocéntrica ensimismada en su etnocentrismo solipsista. Para el filósofo argentino *El capital* es ante todo una *prima philosophia*, como la concibe Levinas, una ética crítica de la economía política liberal que tiene que superar tanto la ontologización hegelianizante como el economicismo productivista que han eclipsado la obra del filósofo alemán a lo largo del siglo XX.

Partiendo de la interpretación de Marx, realizada tras el análisis de las cuatro redacciones de *El capital* a lo largo de la década de 1980, estas *16 Tesis de economía política* que nos presenta Enrique Dussel tratan de analizar una serie de enunciados filosófico-económicos que puedan contribuir al debate en torno a las transformaciones políticas y económicas originadas en América Latina, como alternativa a la globalización neoliberal, que los países de la periferia europea comienzan a tomar como referentes para la liberación política, económica y social. La tesis fundamental que defiende Dussel es la posibilidad, la factibilidad material y formal, de otra economía, exterioridad alternativa, a la totalidad capitalista; otra economía fundada en la afirmación material de la vida y en el consenso formal de la comunidad de víctimas negadas en el devenir del capital.

La hipótesis principal parte de la idea que los sistemas económicos, en los últimos 5000 años, se han basado en una gestión asimétrica del excedente; se trata de "sistemas

no-equivalenciales", concepto tomado de Arno Peters, basados en las desigualdades producidas por una gestión oligárquica de la economía, en la que la comunidad de producción es excluida de la gestión del excedente y, por tanto, de una distribución justa entre los sujetos de la producción. Para Dussel, el recorrido iniciado durante el neolítico, basado en una gestión heterónoma del excedente, se encuentra en su fase final y la posibilidad de un "sistema económico equivalencial", más allá de la modernidad eurocéntrica y capitalista, se torna factible frente a la crisis civilizatoria del "sistema-mundo" en la actualidad.

Estas *16 Tesis de economía política* complementan las *20 Tesis de política* publicadas en 2006 y son un intento de mostrar metódicamente el devenir de un marco categorial centrado en la economía política, que explicita la determinación bidireccional que se produce entre las categorías económicas y las políticas. Dussel, pues, parte de la dialéctica de Hegel y Marx para mostrar como toda categoría, dentro de un campo o sistema cualquiera, devine determinación determinada determinante de otras categorías; la política determina y es determinada por la economía en una espiral de codeterminación dialéctica. No obstante, el filósofo latinoamericano a pesar de partir de Marx no se encierra en el marco teórico del pensador alemán, ni en los dogmas del marxismo-leninismo canónico, e introduce desarrollos teóricos nuevos, necesarios para enfrentar el actual devenir neoliberal del capitalismo financiero globalizado, pero dentro del nivel epistemológico de la ética, filosofía primera a la manera de Levinas, que investiga normativamente las categorías de la economía política en su devenir histórico y lógico, centrándose en la crítica del capitalismo y su subsunción en el sistema económico futuro.

La obra comienza con una *Introducción histórico-sistemática* en la que Dussel define las tesis fundamentales de las que parte que trascienden, gracias al trabajo de Marx que pone bajo el foco de su crítica las categorías obviadas por la economía política liberal-capitalista, los limites del marco categorial de la teoría económica hegemónica; se trata de una fenomenología crítica, muestra tanto lo que aparece en el devenir del capital como aquello que permanece oculto para la economía capitalista, como la categoría de plusvalor, excedente del capitalismo invisibilizado bajo el trampantojo de la categoría de ganancia y el proceso de ideologización de la economía política liberal. En esta *Introducción*, el filósofo latinoamericano analiza categorías económicas como necesidad, valor de uso o consumo presentes tanto en los "sistemas económicos equivalenciales" como en los "sistemas no-equivalenciales"; ya que, la diferencia entre ambos tipos de sistemas económicos reside en la gestión del excedente, gestión justa y comunitaria entre los agentes de la producción en los primeros y gestión oligárquica y heterónoma en los segundos; "sistemas no-equivalenciales" que en los últimos 5000 años han sido hegemónicos.

A lo largo de la *Primera Parte* Dussel analiza la historia y las categorías económicas que desembocan en el actual sistema capitalista, partiendo de la crítica de las

categorías de la economía política liberal realizada por Marx pero trascendiendo los límites de la obra del filósofo alemán, mas en coherencia con la metodología de Marx, introduciendo desarrollos categoriales como los aportados por la *Teoría de la dependencia* o la crítica al colonialismo y al eurocentrismo; categorías fundamentales para entender la situación actual de las economías periféricas del "sistema-mundo", como es el caso de la economía española y del resto de la europeriferia, exterioridad del germanocentrismo financiero que comienza a reclamar su soberanía perdida frente a la tiranía del euromark y al chantaje de la deuda.

Esta *Primera Parte* está dividida, a su vez, en dos partes que Dussel identifica con dos tipos de explotación: la del capital sobre el trabajo y la de un capital sobre otro capital. En la primera explotación, el filósofo argentino analiza los diferentes tipos de capitalismo: el mercantil, centrándose en categorías como salario o plusvalor; el industrial, en el que hace hincapié en cuestiones como la revolución tecnocientífica o la tasa de plusvalor y la tasa de ganancia; capitalismo financiero, donde analiza la fetichización del capital, especialmente el financiero que aparece como la máxima divinización del capital en su actual devenir neoliberal. Por otra parte, en la explotación de un capital sobre otro, Dussel se centra en las categorías de competencia y monopolio: entre capitales singulares, capitales de diferentes ramos de la producción o entre capitales centrales y capitales periféricos, siguiendo el desarrollo teórico diseñado por la Teoría de la dependencia en su análisis geoeconómico de la economía latinoamericana dentro del "sistema-mundo".

En la *Segunda Parte* de estas *16 Tesis*, el filósofo latinoamericano diseña la alternativa económica más allá de la modernidad, del capitalismo e incluso del socialismo burocrático del siglo XX; la alternativa de un sistema equivalencial en el que la gestión del excedente se realice comunitariamente, partiendo de tres principios normativos críticos: el principio material, con la vida como eje fundamental de la economía política, el principio formal, basado en el consenso simétrico dentro de la comunidad económica, y el principio de factibilidad, el "sí se puede" de la normatividad, centrado en la creación de instituciones económicas empíricamente posibles. Un ejemplo tomado de la realidad económica y social española: si tener una vivienda digna es un derecho fundamental, principio material, existe el consenso de que no puede haber ningún desahucio sin alternativa habitacional, principio formal, y hay miles de viviendas vacías, no es necesario construirlas, entonces es posible evitar los desahucios, principio de factibilidad. Con estos principios, Dussel pretende dar luz a los procesos políticos y económicos alternativos que se están dando en Latinoamérica y en el resto del mundo frente a la deriva neoliberal del capitalismo en crisis; procesos que están trabajando en la construcción de alternativas económicas ecológicamente sostenibles y más justas para el conjunto de la población mundial.

La crítica negativa al capitalismo, realizada en la *Primera Parte*, es superada con el desarrollo de un marco categorial que se concreta en una crítica positiva, necesaria

en la praxis liberadora que se está produciendo en países de América Latina, tras la recuperación del poder político, previamente entregado por las oligarquías locales al colonialismo transnacional mediante las privatizaciones y la dictadura de la deuda externa; praxis liberadora que recientemente ha roto el bloqueo europeo con la victoria de Syriza en Grecia o con la posible transformación política y social, liderada por Podemos, que se puede dar en España. En esta *Segunda Parte* Dussel analiza los principios normativos que han de alumbrar la transición del capitalismo como "sistema económico no-equivalencial" hacia un nuevo "sistema equivalencial", tomando la ética como la teoría general de los campos prácticos, propios de las ciencias sociales; la ética, por tanto, como fundamento de la crítica a la totalidad capitalista, se convierte en la propuesta de Dussel en el eje principal sobre el que construir, desde la exterioridad de las víctimas de la economicismo capitalista, una alternativa económica capaz de superar los excesos de la modernidad, tanto en su devenir capitalista y plutocrático como en su devenir comunista y burocrático.

Estas *16 Tesis* se cierran con un apéndice *Hacia una teoría de la tecnología: el cuaderno tecnológico-histórico (1851) de Karl Marx*, texto escrito por Dussel en 1984 y emparentado con las obras que el filósofo latinoamericano dedicó, durante la década de los años 80, al estudio sistemático de los diferentes *Manuscritos* preparatorios de *El capital*. Este apéndice, pues, es un breve texto que trata de mostrar la importancia que Marx daba a la tecnología en su proyecto de crítica de la economía política burguesa, en el cual *El capital* representa sólo una mínima parte.

Frente a la fetichización de las instituciones estatales y supraestatales, tanto económicas como políticas, herederas de la modernidad eurocéntrica e incapaces de reproducir la vida concreta de cada ser humano con la dignidad necesaria; frente a la divinización de un sistema económico basado en la gestión oligárquica del excedente y en el suicidio ecológico, Dussel en estas *16 Tesis* trata de dotar a las víctimas producidas por esta gestión desigual del excedente, de las herramientas teóricas necesarias para realizar, primero, la crítica de las categorías del capitalismo financiero globalizado y, después, el diseño normativo de la alternativa económica equivalencial, centrada en la reproducción material de la corporalidad viviente en el seno de una comunidad económica en la que todos sus miembros, participando simétricamente, llegan a consensos racionales en los diferentes ámbitos de la praxis económica. El filósofo latinoamericano pretende entregar, pues, a las víctimas de la exclusión económica los instrumentos necesarios para democratizar la economía en un sistema transcapitalista y transmoderno futuro; para ello, defiende la necesidad de trascender el paradigma liberal y su individualismo falaz basado en un hipotético "estado de naturaleza", histórica y empíricamente inexistente, formado por individuos aislados de toda comunidad e institucionalidad.

El objetivo último de las *16 Tesis de economía política* es la liberación de las periferias sometidas a la dominación económica del capital global, a través de la revitalización del pensamiento de Marx, libre de interpretaciones productivistas y eurocéntricas,

mediante su conjunción con otras propuestas económicas, *Teoría de la dependencia*, y filosóficas, formalismo ético de Apel, que dotan de una mayor profundidad a la crítica de la economía política neoliberal planteada desde la filosofía de la liberación latinoamericana.

Francisco Jabier Sanz García
Universidad Complutense de Madrid
frsanz@ucm.es

Breves reseñas biográficas

Eva Aizpurúa González

Becaria FPU en el Centro de Investigación de Criminología de la UCLM. Sus principales líneas de investigación comprenden la justicia juvenil y las actitudes hacia la delincuencia y su control.

Pilar Albertín Carbó

Doctora en Psicología Social, Profesora del Departamento de Psicología de la Universitat de Girona, España. Líneas de investigación: Violencias de género: subjetividad, intervención psicosocial y jurídicopenal. Etnografía, reflexividad y metodologías cualitativas en el estudio del consumo de drogas. Última publicación: Albertín, P., Dorado. A. i Mates, I. (compiladoras). (2015). Intervención-Investigación en Violencias de género. Políticas sociales. Articulaciones en la red socioprofesional. Conocimiento y análisis feministas en la comunidad universitària. Universitat de Girona Publicaciones: Documenta Universitaria.

Ángel Alonso Domínguez

Doctor por la Universidad de Oviedo, Experto Universitario en Dirección de RRHH y Licenciado en Sociología por la UNED. Es Consultor de RRHH, Profesor Asociado del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo y Profesor de Centro adscrito en la Facultad Padre Ossó de Oviedo. Su investigación se ha orientado principalmente hacia la sociología del trabajo y especialmente sobre transiciones laborales. Ha participado en proyectos y publicaciones nacionales e internacionales sobre formación, innovación y mercado de trabajo.

Sonia Alonso Sáenz de Oger

Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Georgetown, School of Foreign Service in Qatar (SFS-Q). Obtuvo el doctorado en Ciencia Política en 1998 por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March. Entre 1998 y 2014 ha enseñado e investigado en las universidades de Salamanca, Carlos III de Madrid, St. Antony's College de la Universidad de Oxford, Royal Holloway College de la Universidad de

Londres y Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Ha publicado artículos en Comparative European Politics, European Journal of Political Research, Party Politics, Regional and Federal Studies, REIS, RECP, Recerca, REP y Southern European Society and Politics. Su último libro es Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility (Oxford University Press, 2012.

Olalla Baz Cores

Investigadora contratada en el Centro de Investigación en Criminología de la UCLM. Sus principales líneas de investigación comprenden la justicia de menores, la legitimidad institucional y la justicia procedimental.

Héctor Cárcamo Vásquez

Doctor en Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid, España; Sociólogo y Magíster en Investigación Social y Desarrollo por la Universidad de Concepción, Chile. Integrante del Grupo de Investigación en Desarrollo Local Sostenible (GI 132124 GI/VC) de la Universidad del Bío-Bío. Actualmente está adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Bío-Bío donde además desempeña labores de docencia e investigación en temáticas como la formación ciudadana y la relación familia-escuela.

Gibrán Cruz-Martínez

Doctor en Ciencias Políticas y Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. BA en Ciencias Políticas por la Universidad de Puerto Rico, Mayagüez. Actualmente es Investigador Asociado del Instituto Chileno de Estudios Municipales (Universidad Autónoma de Chile) y 'Visiting Fellow' en el 'Institute of Latin American Studies' (University of London). Entre sus últimas publicaciones pueden destacarse: 'Balance Alternativo de Indicadores de Pobreza en los ODM para América Latina y el Caribe: ¿Medir el Éxito como Aceleración del Progreso o Consecución de las Metas?' (2015) y 'Welfare State Development in Latin America and the Caribbean (1970s-2000s): Multidimensional Welfare Index, Its Methodology and Results' (2014).

Ernesto F. L. Amaral

Doctor en Sociología/Demografía por la Universidad de Texas en Austin, es sociólogo asociado de la RAND Corp. Sus áreas de investigación son: los efectos de las transiciones demográficas y educacionales en los mercados de trabajo; estimación y análisis de la migración; la salud reproductiva; y evaluación de políticas públicas. Es autor con E.L.G. Rios-Neto y J.E. Potter (Eds.): Migration and Development (en prensa); con M.E. Almeida ME y G. Q. Gonçalves: "Characterization of fertility levels in Brazil,

1970–2010.” en Revista Espaço para a Saúde (2015); con G. Q. Gonçalves y C. Weiss: “ The impact of Brazil s Bolsa Família Program on School Attendance, Age-Grade Discrepancy, and Child labor, 2010” en Journal of Social Science for Policy Implications (2014); con G. Q. Gonçalves, S. Haussmann y F. Rodarte (Eds.): Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas. Belo Horizonte: Fino Traço (2014). Web personal: <http://www.ernestoamaral.com/>

Esther Fernández Molina

Profesora Contratado Doctor del Centro de Investigación en Criminología de la Universidad de Castilla-La Mancha y Secretaria Académica del Master en Criminología y Delincuencia Juvenil de esta universidad. Sus principales líneas de investigación son la justicia de menores, las actitudes hacia el castigo juvenil, opinión pública y delito y más recientemente ha trabajado en miedo al delito y confianza en las instituciones penales.

Francisco Jabier Sanz García

Nacido en Castilla en 1978. Licenciado en Filosofía en la Universidad de Valladolid. Máster EEES en Filosofía Teórica y Práctica en la UNED. Doctorando en Filosofía en la Universidad Complutense de Madrid, con un proyecto de investigación centrado en la categoría de víctima en la ética de la liberación del filósofo latinoamericano Enrique Dussel. Actualmente ejerce la profesión docente en dos IES en Alcalá de Henares.

Marie José Devillard

Catedrática de Antropología social en la Universidad Complutense de Madrid. Últimamente, ha promovido la investigación y la enseñanza de un enfoque etnográfico de los Derechos Humanos, en la UCM. Es autora o co-autora de varias publicaciones donde se cotejan las políticas públicas con cuestiones epistemológicas y la implicación de los agentes sociales: “Trabajar sin cobrar, cobrar sin trabajar” (Sociología del Trabajo, 2008), “Prejubilación y violencia simbólica” (en García J.L., Prejubilados españoles. Ajustes y resistencias ante las políticas públicas, 2009), “Antropología y derechos humanos, multiculturalismo, retos y resignificaciones” (Revista de Antropología Social, 2010), “Estar fuera del campo laboral. Prejubilaciones, trabajo y reconocimiento social” (Sociología del Trabajo, 2010) y “La prueba de la inmigración: ciudadanía, derechos humanos y fuentes de vulnerabilidad” (Awraq, 2014).

Lázaro M. Bacallao-Pino

Doctor en Sociología (Universidad de Zaragoza, 2012). Ha sido investigador postdoctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Chile. Investiga sobre movimientos sociales, comunicación, TIC y participación social.

Ana María Rubio

Graduada en Sociología por la UCM y estudiante del Máster en Estudios Interdisciplinares de Género de la UAM. Sus principales líneas de investigación están orientadas al análisis de la adolescencia desde una perspectiva de género. Trabaja en el Centro Reina Sofía de análisis sobre Adolescencia y Juventud y es integrante del grupo de investigación-acción social "Desbordes", en el que actualmente es investigadora del proyecto "Repensando Fuenlabrada: una IAP sobre el ocio, el urbanismo y los estilos de vida de los y las jóvenes".

Carmelo Mesa-Lago

Profesor Emérito distinguido de economía y estudios latinoamericanos. Profesor visitante e investigador en más de 40 universidades, autor de 92 libros y mas de 300 artículos de revista. Ha sido Presidente de la Asociación de Estudios de América Latina Es autor de : "*Re-reformas de Pensiones Privatizadas en el Mundo: Argentina, Bolivia, Chile y Hungría"* en mongrafía de la *Revista Trabajo* (México) (2013); *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean: Lessons and Policies,* Londres, Institute for the Study of the Americas, (2010). Web personal: <www.mesa-lago.com>.

Analía Minteguiaga

Es Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/FLACSO-México; Máster en Políticas Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires en Argentina (UBA). Es integrante del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA y de la Red Latinoamericana de Estudios y Formación en Políticas Socio-laborales y de Bienestar. Actualmente es Vicerrectora Académica del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. Autora y co-autora de diversos artículos en torno a las temáticas de las políticas sociales y las políticas educativas. Su últimos libros se titulan Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010, IAEN-UNESCO-VVOB (2014) y Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina" FLACSO-México (2009).

Enrico Mora

Doctor en Sociología, Profesor del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona, España. Líneas de investigación: Análisis de las desigualdades sociales y del poder según las relaciones de sexo, género y de clase en el ámbito del trabajo (mercantil y doméstico) y de la salud, y su impacto, por un lado, en la formación

de las subjetividades, las emociones y los cuerpos, y por otro, en las relaciones sociales de cuidado y provisión. Última publicación: Mora, Enrico (2015), "Las circunstancias en la acción. Institucionalización, acomodación y resistencia en el capitalismo patriarcal", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinares*, vol. 4, núm. 2.

Nora Nagels

Es profesora en desarrollo y cooperación internacional del departamento de ciencias políticas de la *Université du Québec à Montreal*. Obtuvo su doctorado en el *Institut des Hautes Études Internationales et du Développement* de Ginebra (Suiza) con una tesis sobre "Género y políticas de lucha contra la pobreza en Perú y Bolivia: desafíos de ciudadanía". Su investigación actual trata sobre la difusión de los programas de transferencias condicionadas desde una perspectiva de género. Es autora de "Programmes de transferts conditionnés au Pérou et en Bolivie : entre ciblage et universalisation de l'assistance sociale" en *Revue internationale de politique comparée* (2014); "Représentations des rapports sociaux de sexe au sein des politiques de lutte contre la pauvreté au Pérou comme enjeux de citoyenneté" en *Recherches féministes* (2011).

Margot Pujal i Llombart

Doctora en Psicología Social, Profesora del Departamento de Psicología Social de la Universitat Autònoma de Barcelona, España. Líneas de investigación: Salud, género, subjetividad y cuerpo; Análisis psicosocial de violencias de género. Sus dos últimas publicaciones son: Pujal i Llombart, M.y Mora, E.(2014), "Subjectivity, health and gender: an approach to chronified pain through the Psychosocial gender Diagnostic methodology", en Studies in Psychology, 35 (2); Schongut, N.y Pujal i Llombart, M. (2014). "Intertextualidad y narratividad como herramientas para el ejercicio de la reflexividad en la investigación feminista: el caso del dolor y el género", en *Athenea Digital*, 14 (4).

Guilherme Q. Gonçalves

Es Master en Ciencias Políticas por el Departamento de Ciencias Políticas (DCP) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y estudiante de doctorado en Demografía en el Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) de la misma institución. Sus áreas de investigación incluyen: la evaluación de políticas públicas, la demografía de la educación y la fertilidad en Brasil. Es autor con AMARAL y G. Q. ; WEISS, C.: "The impact of Brazil s Bolsa Família Program on School Attendance, Age-Grade Discrepancy, and Child labor, 2010" en Journal of Social Science for Policy Implications (2014); con A.G.C. DIAS: "Programa Bolsa Família: efeitos e perspectivas futuras para o Brasil" en NAU Social (2013).

Manuel Sánchez de Dios

Acreditado por el Consejo de Universidades como Catedrático de universidad, es Profesor titular de ciencia política en la UCM. Ha sido miembro del comité ejecutivo del European Consortium of Political Research (ECPR) en 2009-2015. Es coordinador del Master Universitario en Análisis Político de la UCM. Es autor de: "El Estado de Bienestar de Asia: ¿un modelo productivista/desarrollista?" En Eloisa del Pino y Mª Josefa Rubio: Estados de Bienestar en la Encrucijada, 2ª edición, Madrid, Tecnos (en prensa); Política comparada, Madrid, Sintesis (2012) ; "El trade off eficiencia-equidad y la cohesión social en Alemania, Suecia y el Reino Unido con los gobiernos socialdemócratas", Sistema 211, (2009). Web personal: <www.ucm.es/manuelsanchezdedios>

Antonio Santos Ortega

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia desde 1989. Ha realizado diversas investigaciones sobre exclusión social y precariedad laboral que han sido publicadas, entre otras, en Sociología del Trabajo, Cuadernos de Relaciones Laborales, Sociología del Lavoro o Internacional Review of Sociology-Revue Internationale de Sociologie. Ha publicado recientemente el libro Trabajo y empleo: un enfoque sociológico, editado por Shalaklibros en 2015.

Alexia Sanz Hernández

Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de Valencia, 1989), Doctora en Sociología (Universidad de Zaragoza, 1997). Profesora Titular de Universidad e investigadora en el ámbito de la sociología de la cultura (cultura científica y comunicación social de la ciencia), sociología del desarrollo y participación.

Gemma Ubasart-González

Doctora desde 2008 y Licenciada en Ciencia Política por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB); DEA en Derecho y Master Europeo en Sistema Penal y Problemas Sociales por la Universitat de Barcelona (UB); Postgrado en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Ha realizado estadías de investigación en la London School of Economic and Political Science (UK), Università di Padova (Italia), University of Ottawa (Canadá), Sciences Po-París (Francia) e Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Sus áreas de interés son las políticas públicas, el gobierno local, América Latina, la criminología y los movimientos sociales. Actualmente es profesora en el Área de Ciencia Política de la Universitat de Girona. Es autora de "Menos mercado, igual familia: Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana" en ICONOS (Ecuador) (2014); "En un mundo

libre. ¿Qué es el Estado de bienestar" en P. Iglesias (Ed.): *Cuando las películas votan*, Madrid: La Catarata (2013); con Julio Peña y Lillo: Régimen de Bienestar en Ecuador. Un desafío en construcción. Quito: IAEN (2013).